

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud

*Delbetänkande av Utredningen om
stärkt återvändandeverksamhet*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:10

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0858-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0859-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Malmer Stenergard

Regeringen beslutade den 30 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 för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning (dir. 2022:91). Till särskild utredare förordnades den 22 augusti 2022 dåvarande kamrarrättslagmannen Anita Linder. Den 30 augusti 2023 beslutade regeringen ett tilläggsdirektiv som bland annat innebar att utredningen skulle ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska förlängas eller avskaffas och om återreseförbud ska kunna bestämmas till längre tid än i dag (dir. 2023:126). Detta uppdrag redovisas i detta delbetänkande. Utredningens övriga uppdrag ska redovisas senast den 30 september 2024.

Till sakkunnig att biträda utredningen förordnades den 9 september 2022 kanslirådet Charlotte Strindberg (Justitiedepartementet).

Som experter förordnades samma dag verksjuristen Ninke Liebert (Säkerhetspolisen), avdelningsdirektören Per Löwenberg (Polismyndigheten), processledaren Kristina Rännar (Migrationsverket) och advokaten Sait Umdi. Juristen Lisa Zettervall (Integritetsskyddsmyndigheten) förordnades som expert i utredningen den 12 september 2023.

Per Löwenberg entledigades från sitt uppdrag den 30 september 2022. Samma dag förordnades handläggaren Natalya Glubochanska Carlsson (Polismyndigheten) som expert. Charlotte Strindberg entledigades från sitt uppdrag den 22 november 2022. Samma dag förordnades kanslirådet Marcus Westman (Justitiedepartementet) som sakkunnig. Natalya Glubochanska Carlsson entledigades från sitt uppdrag den 1 augusti 2023. Den 30 augusti 2023 förordnades handläggaren Astrid Rydberg Alm (Polismyndigheten) som expert.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 10 augusti 2022 verksamhetsjuristen Ellen Regebro. Den 1 maj 2023 anställdes rättsliga experten Anna Ljungberg.

Utredningen, som antagit namnet Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet, överlämnar härmed delbetänkandet *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud* (SOU 2024:10).

Anita Linder svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Utredningens sakkunniga och experter har kontinuerligt getts tillfälle att kommentera texter och lämna synpunkter på förslagen. Ett särskilt yttrande har avgetts av Sait Umdi.

Arbetet fortsätter i enlighet med direktiven.

Stockholm i januari 2024

Anita Linder

/ Anna Ljungberg
Ellen Regebro

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	17
1 Författningsförslag.....	23
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	23
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	27
2.1 Utredningens uppdrag.....	27
2.2 Utredningens arbete	28
2.3 Utgångspunkter och avgränsningar	29
3 Reglering av betydelse för återvändandet	31
3.1 Inledning.....	31
3.2 Regelverk av betydelse för återvändandet	31
3.3 Rätten att resa in och vistas i Sverige.....	32
3.4 Avvisning och utvisning	34
3.4.1 EES-medborgare och deras familjemedlemmar.....	35
3.5 Tidsfrist för frivillig avresa och återreseförbud.....	35
3.5.1 Återvändandedirektivet.....	35
3.5.2 Utlänningslagen.....	36
3.5.3 EES-medborgare och deras familjemedlemmar.....	38
3.6 Verkställighet av avlägsnandebeslut.....	38
3.6.1 När ett avlägsnandebeslut får verkställas	38
3.6.2 Verkställighetshinder	39

3.6.3	Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder	40
3.6.4	Verkställande myndigheter.....	43
3.7	Preskription och upphävande av ett beslut om avlägsnande	43
3.8	Registrering i SIS av beslut om återvändande och återreseförbud.....	44
3.9	Rättigheter under vistelse i Sverige	45
3.9.1	Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande	45
3.9.2	Rätt till sjukvård.....	46
3.9.3	Rätt till skolgång	47
4	Bakgrund om återvändande och preskription av avlägsnandebeslut.....	49
4.1	Inledning	49
4.2	Förutsättningar för återvändande.....	49
4.3	Statistik beträffande preskriberade avlägsnandebeslut.....	51
4.4	Internationell utblick	60
5	Förändrade regler om preskription av avlägsnandebeslut.....	63
5.1	Inledning	63
5.2	Behöver reglerna om preskription ändras?	63
5.2.1	Konsekvenser av dagens reglering om när ett avlägsnandebeslut preskriberas	64
5.2.2	2022 års Schengenutvärdering	68
5.2.3	Regleringen om när avlägsnandebeslut preskriberas behöver ändras	69
5.3	Ska preskriptionstiden för avlägsnandebeslut avskaffas helt?	71
5.3.1	Preskriptionstidens historiska funktion	71
5.3.2	Preskriptionstiden bör inte avskaffas helt	73

5.4	Utformningen av en förändrad reglering om när avlägsnandebeslut preskriberas.....	76
5.4.1	Utgångspunkter för regleringen.....	76
5.4.2	Preskriptionstiden ska börja löpa vid tidpunkten då utlännningen lämnar landet i enlighet med beslutet	80
5.4.3	Preskriptionstiden ska som huvudregel vara fem år.....	82
5.4.4	Preskriptionstiden ska förlängas när ett återreseförbud löper.....	83
5.5	Alternativa utformningar av en förändrad preskriptionsreglering.....	84
5.5.1	En förlängd preskriptionstid.....	84
5.5.2	Övriga alternativa utformningar.....	88
5.6	Kan förslaget om ändrad preskriptionsreglering medföra oskäliga konsekvenser?	89
5.7	En möjlighet att upphäva avlägsnandebeslut.....	92
5.7.1	Rättsliga utgångspunkter	92
5.7.2	Ett avlägsnandebeslut ska kunna upphävas i vissa fall	94
6	Frågor om återreseförbud	99
6.1	Inledning.....	99
6.2	En bestämmelse som klargör när ett återreseförbud börjar löpa.....	99
6.2.1	EU-domstolens dom i mål C-225/16 (Ouhrami).....	100
6.2.2	Återreseförbud som meddelas av allmän domstol	101
6.2.3	Återreseförbud som meddelas enligt bestämmelser i LSU.....	103
6.2.4	En ny klargörande bestämmelse ska föras in i utlänningslagen	104
6.3	Längden på återreseförbud när en person inte följt en tidsfrist för frivillig avresa	107

6.3.1	Återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen.....	107
6.3.2	2022 års Schengenutvärdering.....	108
6.3.3	Närmare om fastställande av ett återreseförbuds längd.....	109
6.3.4	Nya bestämmelser om fastställande av återreseförbudets längd.....	112
6.4	Utökade möjligheter att meddela återreseförbud utan tidsbegränsning.....	116
6.4.1	Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.....	116
6.4.2	Återvändandedirektivet och återreseförbud utan tidsbegränsning.....	117
6.4.3	Återreseförbud utan tidsbegränsning vid utvisning på grund av brott.....	118
6.4.4	Återreseförbud utan tidsbegränsning enligt LSU.....	119
6.4.5	En ny reglering om återreseförbud utan tidsbegränsning ska inte införas.....	120
7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	123
7.1	Ikraftträdande.....	123
7.2	Övergångsbestämmelser.....	123
8	Analys av förslagets konsekvenser.....	127
8.1	Inledning.....	127
8.2	Konsekvenser för enskilda.....	127
8.2.1	Särskilt om konsekvenser för barn.....	129
8.3	Konsekvenser för återvändandet.....	130
8.4	Ekonomiska konsekvenser.....	132
8.4.1	Kostnader för prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd och mottagandet.....	133
8.4.2	Kostnader för sjukvård och skolgång.....	136
8.4.3	Övriga kostnader för de verkställande myndigheterna och domstolarna.....	137

8.5	Förenlighet med Sveriges internationella åtaganden och regeringsformen	138
8.6	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	139
8.7	Andra konsekvenser	139
8.8	Övergripande om konsekvenser av alternativa utformningar av en ändrad preskriptionsreglering	140
8.8.1	Konsekvenser för enskilda	140
8.8.2	Konsekvenser för återvändandet	141
8.8.3	Ekonomiska konsekvenser.....	142
8.8.4	Övriga konsekvenser.....	143
9	Författningskommentar	145
9.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	145
	Särskilt yttrande	151
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:91	155
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:126	175

Sammanfattning

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 avvisning 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 åberopa 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 utlänning 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 oskäligen konsekvenser för denna grupp.

Utredningen föreslår en möjlighet att upphäva ett lagakraftvunnet 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 upphört 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. Kost-

naderna 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.

Summary

Remit

In the parts of the remit presented in this interim report, the Inquiry on reinforcing return operations has been tasked with reviewing the rules on the statutory limitation of refusal-of-entry and expulsion orders – called ‘removal orders’ in the interim report – and entry bans that are not issued by a general court.

With regard to the rules on statutory limitation, the Inquiry has been tasked with considering whether the statutory limitation period for removal orders not issued by a general court should be abolished or extended, or whether the start date of the statutory limitation period should be changed to the date on which the order is enforced. If the start date of the statutory limitation period is to be changed, that option could be combined with an extended statutory limitation period. The Inquiry was tasked with highlighting the advantages and disadvantages of the various options. The Inquiry was also to consider whether the rules on statutory limitation of removal orders that are accompanied by entry bans should be amended to ensure that the purpose of the entry bans is not undermined. The Inquiry was also to consider whether and how it can be ensured that individuals who cooperate in order for them to return are not unduly affected.

Concerning entry bans, the Inquiry was to consider whether a provision should be introduced clarifying when an entry ban that is not issued by a general court begins to apply. The Inquiry was also to consider a system whereby when a person does not conform to a period for voluntary departure, they can be issued with a longer entry ban than at present. Finally, the Inquiry was to analyse the scope available under the Return Directive to issue entry bans without time limits in more cases than at present.

Amended rules on statutory limitation of removal orders

Under the current regulatory framework, a removal order that has not been issued by a general court is, as a general rule, statute-barred four years after the date on which the order became final and non-appealable. The Inquiry proposes amended statutory limitation rules for removal orders, whereby the start date of the statutory limitation period is amended from the date on which the order becomes final and non-appealable to the date on which the alien leaves the country in accordance with the removal order. It is also proposed that the duration of the statutory limitation period be amended from four years to five years. Five years corresponds to the shortest statutory limitation period that applies to decisions of a general court on expulsion on account of a criminal offence. If the removal order is combined with an entry ban that is still in effect after five years from the date of the alien's departure from the country in accordance with the order, the removal order should not cease to apply until the date on which the entry ban expires.

During the period in which a removal order applies, the possibilities to apply for a residence permit from within the country are limited. However, after a removal order has become statute-barred, under the currently applicable regulatory framework it is possible to submit a new application for a residence permit, even if the alien has not left the country and regardless of whether any new circumstances have arisen. In the Inquiry's view, there is no need for such a general possibility of re-examination of the right to a residence permit. A person who has received a removal order has had the opportunity to cite all of their grounds for a residence permit in Sweden and to have them examined. In addition, if the grounds for a residence permit are anything other than grounds for protection, the basic premise is that the alien must leave the country and apply for a residence permit from abroad. The legislation should not be designed in such a way that it creates false hopes that a residence permit can be granted if a person simply stays in the country long enough. If a removal order cannot or must not be enforced due to circumstances that arise after the order, it should be dealt with within the regulatory framework for residence permits on grounds of impediments to enforcement.

By only allowing the statutory limitation period to begin when the alien leaves the country in accordance with the removal order, a

removal order will not become statute-barred until the alien has followed the order and the deadline has expired. This in turn means that it will no longer be possible to apply for asylum again during a stay in Sweden for someone who already has had an asylum application examined. This removes the incentives to stay in Sweden in order to have the right to a residence permit examined again. However, it will still be possible to apply for a residence permit on grounds of impediments to enforcement.

If a removal order has been combined with an entry ban, situations may arise in which an entry ban is in effect when the removal order would otherwise have become statute-barred. Since an entry ban normally begins at the same time as the statutory limitation period, this primarily applies to situations in which the alien has been issued an entry ban that is longer than five years. To avoid nullifying the legal effects of entry bans, the Inquiry proposes that if an entry ban is still in effect when the removal order otherwise would have become statute-barred, the removal order will not become statute-barred until the entry ban has expired.

If a removal order cannot be enforced even though an alien is cooperating in their return, it will be possible for a residence permit to be granted pursuant to Chapter 12, Section 18 or Chapter 5, Section 11 of the Aliens Act. The Inquiry's proposals therefore do not risk having undue consequences for this group.

The Inquiry proposes a possibility to cancel a final and non-appealable removal order that has not been issued by a general court if a residence permit should be granted on grounds of protection.

Alternatives for rules on statutory limitation

In the report, the Inquiry outlines two main alternatives for amended rules on statutory limitation of removal orders that have been considered. The first alternative is to completely abolish the rules on statutory limitation of removal orders. The second alternative involves an extended statutory limitation period that begins when a removal order becomes final and non-appealable.

Abolished rules on statutory limitation

The Inquiry has considered abolishing the rules on statutory limitation of removal orders so that such orders do not cease to apply because of statutory limitation. However, no such proposal is presented.

The Inquiry finds that it is necessary for removal orders to cease to apply at some point in time. This applies in particular after a removal order has been enforced. The circumstances that led to the removal order may, after a longer stay outside Sweden, have changed in such a way that it is no longer appropriate to allow the removal order to continue to apply. Difficult situations may also arise, such as if a person was expelled from Sweden as a child and then, in adulthood, receives a residence permit here. If they apply for an extension of such a permit, a still-applicable removal order could result in the application being rejected as a result of the regulations in Chapter 5, Section 18, sixth paragraph of the Aliens Act, if the application is submitted after the previous residence permit expired. The regulations in Chapter 5, Section 18, sixth paragraph of the Aliens Act mean that there is still a need for removal orders that have been enforced at some point to cease to apply. A review of the provisions in Chapter 5, Section 18 of the Aliens Act does not fall within the Inquiry's remit.

A longer statutory limitation period that begins when a removal order becomes final and non-appealable

The Inquiry has also considered a statutory limitation period of ten years beginning when the removal order becomes final and non-appealable. Such a general rule would be combined with two exceptions. If the removal order is combined with a longer entry ban, the removal order would not cease to apply until the entry ban has expired. The same would apply if there is an entry ban that is in effect when ten years have passed since the removal order became final and non-appealable.

A statutory limitation period that begins when a removal order becomes final and non-appealable means that there is an incentive to evade the enforcement and legal effects of an entry ban, especially when the end of the statutory limitation period is approaching. There is also an incentive to hide in order to be able to apply again for a residence permit from within Sweden. An entry ban that has

not begun to take effect and is shorter than ten years will also cease to apply when a removal order becomes statute-barred. A longer statutory limitation period that begins when a removal order becomes final and non-appealable is thus deemed to have more disadvantages than advantages. The Inquiry therefore does not submit a proposal to that effect.

Matters regarding entry bans

The Inquiry proposes that a new provision should be introduced in the Aliens Act which will clarify when an entry ban comes into effect. The provision would codify the current legal situation and clarify that, as a general rule, an entry ban comes into effect when an alien leaves the territory of the Member States.

It is also proposed that the duration of an entry ban issued when an alien has not conformed to a time period for voluntary departure should be determined by an individual examination of all circumstances specific to each individual case. As a basic premise, the duration set should be a maximum of five years. However, if the alien constitutes a serious threat to public order and security, a longer period of time may be set. Thus, the regulations on setting the duration of entry bans that are not issued by a general court will become more uniform through the proposals of the Inquiry. The amendment would also make it possible to set entry bans under Chapter 12, Section 15a of the Aliens Act that are longer than is currently possible.

Finally, the Inquiry makes the assessment that there is no scope under the Return Directive to order entry bans without time limits. The Inquiry therefore does not propose a legislation that enables entry bans without time limits to be issued in more cases than at present.

Entry into force and transitional provisions

It is proposed that the Inquiry's proposals enter into force on 1 January 2025. No special transitional provisions are proposed.

Impact

The Inquiry's proposals for amended statutory limitation rules are expected to have a positive impact on returns, by reducing the incentives for individuals to stay in Sweden when they are subject to a removal order that is in effect, and also increasing the incentives to leave Sweden. However, it is not possible to estimate the extent to which the proposals will result in more removal orders being executed. The proposal would save resources, since central government would not need to examine the same issue multiple times and could instead use these resources where they are needed. The costs of examination of asylum applications and reception of asylum seekers are expected to decrease. The proposals are compatible with Sweden's international commitments and the constitution.

The proposals that concern entry bans are not expected to have any particular impact on returns or any particular economic consequences. However, they would bring Swedish legislation more into line with EU law.

1 Författningsförslag

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

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 §¹

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

¹ Senaste lydelse 2017:22.

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 §² eller 15 a § börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om avvísning 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.

16 §³

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

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

² Lydelse enligt prop. 2023/24:36.

³ Senaste lydelse 2009:1542.

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 §⁴

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 *utläningen 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.

⁴ Senaste lydelse 2013:648.

14 kap.11 §⁵

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.

⁵ Senaste lydelse 2014:198.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Den 30 juni 2022 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning. Den 30 augusti 2023 beslutade regeringen att utredningens uppdrag skulle utvidgas till att omfatta ytterligare frågor inom samma område. Uppdraget ska enligt tilläggsdirektiven delredovisas senast den 31 januari 2024 i den del det avser preskription och återreseförbud. Övriga delar ska redovisas senast den 30 september 2024.

Av de delar av utredningsdirektiven som redovisas i detta delbetänkande framgår att utredningen bland annat ska ta ställning till om reglerna om preskription för beslut om avvisning och utvisning – i delbetänkandet kallat avlägsnandebeslut – ska ändras. Utredningen ska överväga om preskriptionsfristen ska förlängas eller helt avskaffas. Ett ytterligare alternativ som ska övervägas är att låta preskriptionsfristen börja löpa först efter det att beslutet har verkställts. Det sistnämnda alternativet kan kombineras med en förlängd preskriptionsfrist jämfört med dagens regler. Fördelar och nackdelar med de olika alternativen ska belysas.

Utredningen ska även utreda frågor om återreseförbud som inte har meddelats av allmän domstol. Enligt direktiven ska utredningen överväga om det ska införas en bestämmelse i utlänningslagen som klargör när ett återreseförbud börjar löpa. Utredningen ska även se över reglerna för fastställande av längden på ett återreseförbud, som meddelas när en utlänning inte har iakttagit en frist för frivillig avresa, i syfte att åstadkomma en individuell prövning och möjliggöra att längre förbud kan meddelas. Slutligen ska utredningen utreda om det

finns möjlighet att inom ramen för återvändandedirektivet¹ meddela återreseförbud utan tidsbegränsning i fler fall än i dag och då särskilt i säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716). Om det skulle finnas behov av och utrymme för att i övrigt förlänga tiden för återreseförbud som inte har meddelats av allmän domstol omfattas även dessa frågor av utredningens direktiv.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. Utredningen har behandlat frågan om preskription av avlägsnandebeslut enligt de ursprungliga direktiven vid två sammanträden under våren 2023. Efter att tilläggsdirektiven beslutades i augusti 2023 fick utredningen ett bredare uppdrag. Arbetet enligt detta uppdrag har bedrivits under hösten 2023. Utredningen har under hösten 2023 sammanträtt vid två tillfällen. Därutöver har utredningens sekretariat hållit flera interna arbetsmöten och möten har även hållits mellan sekretariatet och en i utredningen förordnad expert eller medarbetare från Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Utredningen höll i mars 2023 en hearing där representanter från Amnesty, Asylrättscentrum, Flyktinggruppernas riksråd (FARR), Läkare i världen, Rädda Barnen, Röda Korset, Stockholms Stadsmission och Svenska kyrkan närvarade.

Utredningen har haft kontakter med Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12). Utredningen har även följt och beaktat annat relevant arbete inom Regeringskansliet.

Migrationsverket har bistått utredningen med att ta fram statistik om ärenden om återvändande och uppehållstillstånd. Utredningen har också genom det europeiska migrationsnätverket, EMN, gjort en undersökning om hur lagstiftningen om preskription och återreseförbud ser ut i andra europeiska länder.

¹ 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.

2.3 Utgångspunkter och avgränsningar

Åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten inrymmer många komplexa frågor. I detta delbetänkande behandlas enbart frågan om ändrade regler om preskription för avlägsnandebeslut och återreseförbud som inte meddelats av allmän domstol. Vissa andra åtgärder som kan ha betydelse för återvändandet kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande.

3 Reglering av betydelse för återvändandet

3.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för gällande lagstiftning som är av betydelse för återvändandet och de förslag som lämnas i delbetänkandet. I avsnitt 3.2 finns en inledande presentation av grundläggande författningar på området för återvändande, såväl nationella som internationella. I avsnitt 3.3 behandlas regler om rätten att resa in och vistas i Sverige och i avsnitt 3.4 behandlas regler om avvisning och utvisning. Avsnitt 3.5 innehåller en redogörelse för regler om tidsfrist för frivillig avresa och återreseförbud som inte meddelas av allmän domstol. Regler om verkställighet av avlägsnandebeslut redogörs för i avsnitt 3.6 och i avsnitt 3.7 finns en beskrivning av regelverket om preskription och upphävande av ett beslut om avlägsnande. I avsnitt 3.8 finns information om registrering i Schengens informationssystem (SIS) av beslut om återvändande och återreseförbud. Kapitlet avslutas i avsnitt 3.9 med en beskrivning av vilka rättigheter en utlänning har vid olika typer av vistelser i Sverige, såsom rätt till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, samt rätt till sjukvård och skolgång.

3.2 Regelverk av betydelse för återvändandet

På nationell nivå regleras rätten att resa in och vistas i Sverige samt vilka åtgärder som kan och ska vidtas om sådan rätt saknas i utlänningslagen och utlänningsförordningen (2006:97). De nationella bestämmelserna kompletteras av EU-rättslig reglering.

Vissa av de nu relevanta bestämmelserna i utlänningslagen har sin grund i EU:s återvändandedirektiv. Direktivet syftar till att skapa

gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

Även regelverket som rör Schengensamarbetet är av viss betydelse för utredningens förslag.¹ Schengensamarbetet syftar till att uppnå fri rörlighet inom Schengenområdet² genom att människor kan resa utan att visa pass när de passerar gränserna mellan de länder som är anslutna till samarbetet.

Genom Dublinförordningen³ regleras vilket medlemsland som har ansvar för att pröva en asylansökan och hur överföringar av asylsökande ska ske mellan medlemsstaterna. Tillämpningen av Dublinförordningen påverkas dock inte av utredningens förslag varför den inte berörs närmare i detta sammanhang.

3.3 Rätten att resa in och vistas i Sverige

En utlänning som reser in eller vistas i Sverige ska som huvudregel ha pass (2 kap. 1 § utlänningslagen). Dessutom gäller att den som vistas i Sverige i mer än tre månader som utgångspunkt ska ha uppehållstillstånd (2 kap. 5 § utlänningslagen).⁴

Grunderna för uppehållstillstånd finns bland annat i 5 kap. utlänningslagen. Uppehållstillstånd kan beviljas till exempel på grund av skyddsskäl (asyl)⁵, anknytning till någon som bor i Sverige⁶, arbete⁷ eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter (så kallade humanitära skäl)⁸.

Huvudregeln är att den som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats sådant tillstånd före inresan i landet

¹ Se till exempel Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (kodifiering).

² Schengenområdet består av 23 av EU:s medlemsstater samt ytterligare fyra länder. De länder som ingår i Schengenområdet är Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike, samt Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

⁴ Det finns flera undantag från dessa krav – till exempel gäller inte kravet på uppehållstillstånd en utlänning som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge eller en utlänning som har uppehållsrätt, 2 kap. 8 b § utlänningslagen.

⁵ 5 kap. 1 § utlänningslagen.

⁶ 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen.

⁷ 5 kap. 5 § utlänningslagen.

⁸ 5 kap. 6 § utlänningslagen.

(5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen). Från denna huvudregel finns flera undantag. Till exempel får uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl eller humanitära skäl beviljas efter inresan i landet (5 kap. 18 § andra stycket 1 och 2 utlänningslagen).

För en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som fått laga kraft gäller, enligt 5 kap. 18 § sjätte stycket utlänningslagen, i fråga om uppehållstillstånd föreskrifterna i 5 kap. 15 a § och 12 kap. 18–20 §§ utlänningslagen.⁹ I princip är en sådan utlänning hänvisad till en prövning enligt regelverket om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder (se avsnitt 3.6.3).

Begränsningen i 5 kap. 18 § sjätte stycket utlänningslagen är inte uttömmande. Uppehållstillstånd kan beviljas enligt vissa bestämmelser i 5 kap. utlänningslagen, trots att det finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut även utan en uttrycklig föreskrift i utlänningslagen som anger en sådan möjlighet. En förutsättning är dock att det är förenligt med syftet i den enskilda bestämmelsen att uppehållstillstånd beviljas.¹⁰ Ett sådant exempel är bestämmelsen i 5 kap. 11 § utlänningslagen. Enligt denna bestämmelse får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avlägsnandebeslut verkställs. Bestämmelsen är tillämplig då det saknas annan egentlig grund för att bevilja en utlänning uppehållstillstånd men då det innan ett avlägsnandebeslut har fattats visar sig att ett sådant beslut inte skulle gå att verkställa under viss tid.¹¹ Uppehållstillstånd kan också beviljas med stöd av bestämmelsen om det vid en senare tidpunkt visar sig att verkställighet inte kan ske.¹² Migrationsöverdomstolen har i ett avgörande, som gällde frågan om uppehållstillstånd kan beviljas med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen trots ett gällande lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, framhållit bestämmelsen i 5 kap. 11 § utlänningslagen som ett exempel på situationer där uppehållstillstånd kan beviljas trots ett gällande avlägsnandebeslut.¹³

⁹ För den som har utvisats av allmän domstol på grund av brott gäller också 5 kap. 20 § och 12 kap. 16 b och 16 c §§ utlänningslagen.

¹⁰ Prop. 2012/13:125 s. 97 och 98 samt MIG 2022:7.

¹¹ Prop. 2004/05:170 s. 282 och 283.

¹² Prop. 2009/10:31 s. 108.

¹³ MIG 2022:7.

3.4 Avvisning och utvisning

En utlänning som inte har rätt att resa in i eller vistas i Sverige kan avvisas, utvisas eller nekas inresa. Ett avlägsnandebeslut innebär en skyldighet att lämna landet i enlighet med beslutet.

De formella avvisningsgrunderna, det vill säga sådana avvisningsgrunder som hör samman med den generella utlänningskontrollen, finns i 8 kap. 2 § utlänningslagen. Exempel på sådana avvisningsgrunder är att avvisning får ske om utlänningen saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige eller inte uppfyller kraven för inresa i artikel 6 i kodexen om Schengengränserna.

De materiella avvisningsgrunderna finns i 8 kap. 3 § utlänningslagen och är sådana avvisningsgrunder som har att göra med utlänningens person. En utlänning får till exempel avvisas om det kan antas att utlänningen kommer att sakna tillräckliga medel för vistelsen i Sverige eller om det kan antas att utlänningen inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt.

En utlänning får utvisas om han eller hon uppehåller sig i Sverige men saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet och han eller hon inte avvisas på samma grunder (8 kap. 6 § utlänningslagen).

Ett beslut om avvisning får inte fattas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter utlänningens ankomst till Sverige (8 kap. 5 § utlänningslagen). Därefter ska i stället ett beslut om utvisning fattas.

Migrationsverket har i vissa situationer en exklusiv rätt att pröva frågan om avvisning. Det rör sig framför allt om situationer där utlänningen, eller någon av hans eller hennes familjemedlemmar, har sökt asyl i Sverige. I andra fall får både Migrationsverket och Polismyndigheten pröva frågan om avvisning. Det är bara Migrationsverket som kan pröva frågan om utvisning som första instans (8 kap. 17 och 18 §§ utlänningslagen).

I ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska det anges till vilket land utlänningen ska avvisas eller utvisas. Om det finns särskilda skäl får mer än ett land anges i beslutet (8 kap. 20 § utlänningslagen).

3.4.1 EES-medborgare och deras familjemedlemmar

Reglerna om avvisning och utvisning i 8 kap. 2, 3 och 6 §§ utlänningslagen gäller inte för EES-medborgare och familjemedlemmar till sådana medborgare eller för utlänningar som har beviljats uppehållsstatus i Sverige eller utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU. De särskilda reglerna om avvisning och utvisning för denna grupp finns i 8 kap. 8–15 §§ utlänningslagen.

3.5 Tidsfrist för frivillig avresa och återreseförbud

3.5.1 Återvändandedirektivet

Bestämmelser om tidsfrist för frivillig avresa och återreseförbud som kan meddelas tredjelandsmedborgare som vistats olagligt i medlemsstaterna finns i återvändandedirektivet. I direktivet används begreppet inreseförbud vilket i svensk rätt motsvaras av begreppet återreseförbud.¹⁴

Ett återreseförbud är avsett att vara ett komplement till ett beslut om avlägsnande. Avlägsnandebeslutet fattas till följd av att utlännings ursprungliga vistelse i en medlemsstat var olovlig, medan återreseförbudet syftar till att hindra en eventuell senare vistelse genom att säkerställa att den vistelsen också kommer anses vara olovlig. En person som fått ett återreseförbud är förhindrad att återvända till en stat där återvändandedirektivet är tillämpligt under förbudets giltighetstid.

I artikel 11.1 första stycket i återvändandedirektivet finns tvingande regler om att ett avlägsnandebeslut ska åtföljas av ett återreseförbud om någon tidsfrist för frivillig avresa inte har beviljats eller om en person inte har följt ett beslut om att återvända. I andra stycket finns fakultativa regler om att en medlemsstat också i andra fall får föreskriva att ett beslut om avlägsnande ska åtföljas av ett återreseförbud. En medlemsstat som väljer att ha sådana regler måste dock enligt artikel 11.3 första stycket i återvändandedirektivet se till att ett återreseförbud kan upphävas, eller besluta att det tills vidare inte ska gälla, om en tredjelandsmedborgare kan visa att han eller hon har lämnat medlemsstatens territorium i full överensstämmelse med

¹⁴ Prop. 2011/12:60 s. 47.

avlägsnandebeslutet. En medlemsstat har, enligt artikel 11.3 tredje stycket i återvändandedirektivet, alltid utrymme att i enskilda fall av humanitära skäl avstå från att utfärda eller upphäva ett återreseförbud eller besluta att det tills vidare inte ska gälla.

Ett återreseförbuds längd ska enligt artikel 11.2 i återvändandedirektivet fastställas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet och ska i princip inte överstiga fem år. Återreseförbudet får dock överstiga fem år om tredjelandsmedborgaren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet. EU-domstolen har i ett avgörande från 2017 (EU-domstolens dom den 26 juli 2017 i mål C-225/16, Ouhrami) slagit fast att ett återreseförbud börjar löpa från och med den tidpunkt då utlänningen faktiskt lämnar medlemsstaternas territorium.

3.5.2 Utlänningslagen

Återvändandedirektivets reglering om återreseförbud har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i utlänningslagen. Enligt utlänningslagen kan ett återreseförbud meddelas tredjelandsmedborgare antingen i samband med ett beslut om avlägsnande eller när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut eller upphävts.

Ett återreseförbud ska meddelas i samband med avlägsnandebeslutet om det av vissa särskilt angivna skäl saknas förutsättningar att meddela en tidsfrist för frivillig avresa. Undantag från att meddela ett återreseförbud får ske endast om det finns särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden som talar mot att ett sådant förbud meddelas (8 kap. 21 och 23 §§ första stycket utlänningslagen). Sådana särskilda skäl kan vara att utlänningen har barn eller andra nära anhöriga i Sverige eller annan Schengenstat som han eller hon inte kan träffa om ett återreseförbud meddelas. Hänsynen till barnets bästa kan leda till att ett återreseförbud inte meddelas trots att så annars skulle ha skett.¹⁵

Om ett beslut om avlägsnande avser en utlänning som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen – det vill säga för att medverka i en brottsutredning – gäller särskilda regler. I dessa fall får avlägsnandebeslutet förenas med ett återreseförbud endast om det

¹⁵ Prop. 2011/12:60 s. 90.

meddelas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (8 kap. 23 § andra stycket utlänningslagen).

Skäl att meddela en tidsfrist för frivillig avresa saknas om det finns risk för att utlänningen avviker eller om han eller hon utgör en risk för allmän ordning och säkerhet. Sådana skäl saknas också i de fall utlänningen avvisas efter att ha hejdats i samband med passering av en yttre gräns eller avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet. I samtliga dessa fall ska ett återreseförbud meddelas i samband med avlägsnandebeslutet (8 kap. 21 § andra stycket utlänningslagen). En tidsfrist för frivillig avresa ska inte heller meddelas om utlänningen genom ett beslut om avvisning nekas att resa in i landet. Trots att det saknas skäl att meddela en tidsfrist ska dock avvisningsbeslutet inte förenas med ett återreseförbud i dessa fall (8 kap. 23 § första stycket utlänningslagen).

Längden på ett återreseförbud som meddelas i samband med ett avlägsnandebeslut ska bestämmas till högst fem år. Om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas (8 kap. 24 § utlänningslagen).

I de fall ett återreseförbud inte ska meddelas i samband med avlägsnandebeslutet ska beslutet i stället innehålla en tidsfrist för frivillig avresa. Tidsfristen ska bestämmas till två veckor om utlänningen avvisas och till fyra veckor om utlänningen utvisas. Om det finns särskilda skäl får en längre tidsfrist bestämmas (8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen). En tidsfrist för frivillig avresa börjar löpa när beslutet om avvisning eller utvisning fått laga kraft eller när utlänningen förklarar sig nöjd med beslutet (8 kap. 22 § utlänningslagen).

En meddelad tidsfrist för frivillig avresa får upphävas om det under tidsfristen uppstår en risk för att utlänningen avviker eller utgör en risk för allmän ordning och säkerhet. Om en tidsfrist upphävs ska ett återreseförbud meddelas, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar emot det. Återreseförbudets längd ska i dessa fall bestämmas till högst fem år. Om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas (12 kap. 14 b §¹⁶ utlänningslagen).

¹⁶ Paragrafen ska ändra beteckning från 12 kap. 14 a § till 12 kap. 14 b § enligt förslag i regeringens proposition *Vissa ändringar i regelverket om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen* (prop. 2023/24:36). Ändringen föreslås träda i kraft den 1 mars 2024. Planerat beslutsdatum för ärendet i riksdagen är den 31 januari 2024. I delbetänkandet kommer hänvisning att göras till 12 kap. 14 b § i enlighet med lydelsen i prop. 2023/24:36.

Ett återreseförbud ska meddelas om en utlänning inte lämnat landet i enlighet med ett avlägsnandebeslut när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut. Det är den myndighet som meddelat tidsfristen som också ska meddela återreseförbudet. Något återreseförbud ska dock inte meddelas i dessa fall om avlägsnandebeslutet 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. Längden på ett återreseförbud som meddelas på grund av att en utlänning inte lämnat landet inom en tidsfrist för frivillig avresa ska alltid bestämmas till ett år (12 kap. 15 § a utlänningslagen).

3.5.3 EES-medborgare och deras familjemedlemmar

Personer som har rätt till fri rörlighet enligt unionsrätten, som EES-medborgare och deras familjemedlemmar, omfattas inte av regleringen i återvändandedirektivet. När det gäller återreseförbud gäller därför andra regler i förhållande till denna grupp. EES-medborgare och deras familjemedlemmar kan endast meddelas återreseförbud i en situation, nämligen i samband med ett beslut om avlägsnande och under förutsättning att det beslutet meddelats av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (8 kap. 23 § andra stycket utlänningslagen).

3.6 Verkställighet av avlägsnandebeslut

3.6.1 När ett avlägsnandebeslut får verkställas

Den som har fått ett avlägsnandebeslut är skyldig att lämna Sverige. Utgångspunkten är att verkställigheten i första hand ska ske genom att utlänningen frivilligt lämnar landet.

Ett beslut om avlägsnande som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska verkställas genom att utlänningen reser till det land som anges i beslutet. Polismyndighetens avvisningsbeslut ska verkställas genom att utlänningen sänds till sitt hemland eller till det land från vilket utlänningen kom till Sverige eller till ett annat land som utlänningen har anknytning till. Dessutom får ett avlägsnandebeslut alltid verkställas till ett land

som utlännningen visar att mottagande kan ske i (12 kap. 4 § utlänningslagen).

Ett avlägsnandebeslut som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska verkställas snarast möjligt. Om beslutet innehåller en tidsfrist för frivillig avresa ska utlännningen lämna landet i enlighet med beslutet senast när tidsfristen löper ut. Har utlännningen inte lämnat landet i enlighet med beslutet vid denna tidpunkt ska avlägsnandebeslutet verkställas snarast möjligt därefter (12 kap. 15 § första och andra stycket utlänningslagen).

Ett avlägsnandebeslut anses verkställt när utlännningen har lämnat landet (12 kap. 21 § utlänningslagen).

Ett verkställt avlägsnandebeslut som inte har upphört att gälla ska verkställas på nytt om utlännningen påträffas i landet. Det gäller under förutsättning att beslutet har fått laga kraft eller får verkställas utan hinder av att det inte har fått laga kraft (12 kap. 23 § första stycket utlänningslagen). Beslutet får dock inte verkställas i vissa situationer, till exempel om utlännningen återvänt till Sverige med uppehållstillstånd eller visering, om utlännningen är undantagen från krav på visering eller uppehållstillstånd enligt vissa bestämmelser eller efter återkomsten beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (12 kap. 23 § andra och tredje stycket utlänningslagen).

3.6.2 Verkställighetshinder

I 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen finns bestämmelser om vad som utgör hinder mot verkställigheten av ett avlägsnandebeslut.

12 kap. 1 § utlänningslagen innebär ett absolut och undantagslöst förbud mot verkställighet till ett land om det finns skälig anledning att anta att utlännningen där riskerar att utsättas för dödsstraff, kroppsstraff eller för tortyr eller annan liknande behandling. Det råder också ett hinder mot verkställighet om utlännningen i mottagarlandet inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där en sådan fara finns.

Enligt 12 kap. 2 § utlänningslagen får ett avlägsnandebeslut inte verkställas till ett land där utlännningen riskerar att utsättas för förföljelse¹⁷ eller där han eller hon inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där en sådan risk finns. Skyddet är inte undantagslöst utan kan

¹⁷ Jfr 4 kap. 1 § utlänningslagen.

inskränkas av säkerhetsskäl. Det absoluta hindret mot verkställighet enligt 12 kap. 1 § utlänningslagen gäller dock även i en sådan situation.

12 kap. 3 § utlänningslagen anger att ett avlägsnandebeslut avseende en utlänningslagens¹⁸ i fall av en väpnad konflikt inte får verkställas till utlänningslagens hemland eller ett land där han eller hon riskerar att sändas vidare till hemlandet, om det finns synnerliga skäl mot det.

3.6.3 Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder

I 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen finns bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder.¹⁹ Även 5 kap. 11 § utlänningslagen ger en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställigheten (se avsnitt 3.3). Bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder innebär en möjlighet att få ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut prövat på nytt genom ett extraordinärt prövningsförfarande om nya omständigheter inträffat. Ordningen med bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder syftar till att medföra ett starkare incitament till att alla relevanta skäl ska föras fram och prövas redan när en ansökan prövas för första gången.²⁰

12 kap. 18 § utlänningslagen

I 12 kap. 18 § utlänningslagen finns en grund för uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. Migrationsverket ska självant (ex officio) pröva om nya omständigheter som framkommit i ett ärende kan medföra ett sådant hinder mot verkställigheten att uppehållstillstånd ska beviljas. Verkets beslut om uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen kan inte överklagas.

¹⁸ Det vill säga en alternativt skyddsbehövande utlänningslagens som befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare därför att det finns grundad anledning att anta att utlänningslagens vid återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt.

¹⁹ För den som har utvisats genom ett beslut från allmän domstol finns regler om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder i 12 kap. 16 a–c och 19 b §§ utlänningslagen. Eftersom utredningens förslag inte omfattar beslut om utvisning från allmän domstol berörs dessa bestämmelser inte närmare här.

²⁰ Prop. 2004/05:170 s. 225.

Uppehållstillstånd får beviljas med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen om det i ett ärende om verkställighet av ett avlägsnandebeslut som har fått laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns ett hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen, så kallade politiska verkställighetshinder. Uppehållstillstånd får också beviljas om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlännen.

En tredje grund för uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen föreligger om det finns medicinska hinder mot verkställigheten. I dessa fall är det inte sjukdomens allvarlighet som är avgörande, utan om sjukdomstillståndet utgör ett hinder mot verkställighet i det enskilda fallet.²¹

Slutligen får uppehållstillstånd beviljas om nya omständigheter innebär att det finns någon annan särskild anledning till att avlägsnandebeslutet inte bör verkställas. Här rör det sig om fall där nya omständigheter gör att en verkställighet framstår som orimlig. Utrymmet för att ta hänsyn till faktorer som till exempel familjeanknytning som uppstått efter att avlägsnandebeslutet meddelades är mycket begränsat. I sådana fall finns enligt förarbetena möjlighet att få tillståndsfrågan prövad genom att en ansökan om uppehållstillstånd görs vid en svensk beskickning utomlands, efter att utlännen lämnat landet.²² Konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder ska dock särskilt beaktas om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt vissa bestämmelser i utlänningslagen skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I ärenden som rör barn kan uppehållstillstånd beviljas även om omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som krävs för att vuxna personer ska få uppehållstillstånd. Exempel på omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen är om ett barns föräldrar, efter ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, drabbats av sådana psykiska problem att de inte kan sörja för barnet utan stöd av släktingar som finns i Sverige och tillräckligt stöd inte finns i hemlandet. Ett annat exempel är om ett barn är omhändertaget av sociala myndigheter och barnets föräldrar, till exempel på grund av bristande föräldraförmåga, inte medverkar i planeringen för barnet. Det som blir avgörande är hur vårdinsatser kan lösas i hemlandet. Ett tredje

²¹ Prop. 2004/05:170 s. 299.

²² Prop. 2004/05:170 s. 299 och 300.

exempel är om ett barn lider av ett allvarligt sjukdomstillstånd som uppkommit eller förvärrats efter avlägsnandebeslutet och det är oklart om barnet kan få tillgång till vård i hemlandet. Om barnet får uppehållstillstånd bör det också finnas förutsättningar att ge uppehållstillstånd till barnets förälder.²³

12 kap. 19 § utlänningslagen

12 kap. 19 § utlänningslagen är, till skillnad från 12 kap. 18 § samma lag, inte en egentlig grund för uppehållstillstånd. I stället reglerar 12 kap. 19 § utlänningslagen under vilka förutsättningar frågan om uppehållstillstånd får tas upp till *ny* prövning när det finns ett laga-kraftvunnet avlägsnandebeslut. Inom ramen för 12 kap. 19 § utlänningslagen görs alltså ett slags förhandsbedömning av om de skäl som åberopas är sådana att det finns behov av att pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt.

Bestämmelsen ger också en möjlighet till prövning av en ansökan om asyl när en sådan inte tidigare har prövats under utlänningsens vistelse i Sverige. Om en sådan ansökan lämnas in ska Migrationsverket pröva ansökan (12 kap. 19 § tredje stycket utlänningslagen).

För att en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen ska beviljas krävs att det inte finns förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § samma lag. Frågan om uppehållstillstånd ska tas upp till ny prövning om utlänningsen i ett ärende om verkställighet av ett avlägsnandebeslut som fått laga kraft åberopar nya omständigheter som *dels* kan antas utgöra ett bestående hinder mot verkställigheten enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen, *dels* inte kunnat åberopas tidigare eller där utlänningsen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare.

Det är enbart skäl som hänför sig till utlänningsens skyddsbehov²⁴ som kan föranleda en ny prövning av rätten till uppehållstillstånd. Om ny prövning beviljas sker en prövning av om utlänningsen ska beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 § utlänningslagen.

²³ Prop. 2013/14:216 s. 23 och 24.

²⁴ Se dock MIG 2015:9 där Migrationsöverdomstolen fann att ett livshotande sjukdomstillstånd i exceptionella fall kan innebära att ett beslut om avlägsnande strider mot artikel 3 EKMR, vilket kan aktualisera en ny prövning av rätten till uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.

3.6.4 Verkställande myndigheter

Migrationsverket har huvudansvaret för att verkställa de avlägsnandebeslut som myndigheten fattar (12 kap. 14 § första stycket utlänningslagen). Myndigheten ansvarar för självmant återvändande, det vill säga återvändande som sker utan att polisiära tvångsbefogenheter behöver användas.

Migrationsverket får lämna över ansvaret för verkställigheten av ett avlägsnandebeslut till Polismyndigheten om den som ska avlägsnas håller sig undan och inte kan hittas utan Polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet (12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen).

Polismyndigheten ansvarar också för att verkställa sina egna beslut om avvisning, allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott samt avlägsnandebeslut som ska verkställas på nytt (12 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen).

Säkerhetspolisen ansvarar för att verkställa beslut i säkerhetsärenden.²⁵ Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet kan också i ett enskilt ärende besluta att Polismyndigheten ska verkställa ett avlägsnandebeslut i ett säkerhetsärende (12 kap. 14 § andra stycket utlänningslagen).

3.7 Preskription och upphävande av ett beslut om avlägsnande

Ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla fyra år från det att beslutet fick laga kraft, enligt 12 kap. 22 § utlänningslagen. Om beslutet har förenats med ett återreseförbud med längre giltighetstid än fyra år upphör avlägsnandebeslutet att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut.

Ett avlägsnandebeslut upphör också att gälla om ett permanent uppehållstillstånd beviljas (12 kap. 22 § tredje stycket utlänningslagen). Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas fortsätter avlägsnandebeslutet att vara giltigt men det får inte verkställas under tiden uppehållstillståndet gäller (12 kap. 16 § andra stycket utlänningslagen).

²⁵ Med säkerhetsärende avses enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet, eller som annars har betydelse för allmän säkerhet, till exempel förordar att en utlännings ska avvisas eller utvisas.

Om Migrationsverket efter omprövning beviljar en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får verket samtidigt upphäva ett av verket fattat beslut om avvísning eller utvisning (12 kap. 16 § första stycket utlänningslagen).

3.8 Registrering i SIS av beslut om återvändande och återreseförbud

För att människor ska kunna resa fritt inom Schengenområdet och för att motverka negativa effekter av en sådan fri rörlighet har Schengenländerna enats om gemensamma regler och åtgärder i ett stort antal frågor, bland annat regelverket om SIS. Det är ett informationssystem som medlemsstaterna använder för att utbyta information med varandra inom ramen för polissamarbete, straffrättsligt samarbete och migrationskontroll.

Vissa beslut som de svenska myndigheterna fattar i återvändandeprocessen ska registreras i SIS. Enligt återvändandeförordningen²⁶ ska medlemsstaterna registrera uppgift om tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om återvändande (i svensk rätt ett avlägsnandebeslut) i syfte att kontrollera att skyldigheten att återvända har fullgjorts och för att stödja verkställandet av besluten om återvändande. En registrering om återvändande ska föras in i SIS utan dröjsmål efter utfärdandet av beslutet om återvändande (artikel 3.1 i återvändandeförordningen). Under vissa förutsättningar får medlemsstaterna avstå från att föra in registreringar om återvändande i SIS, till exempel när beslutet om återvändande utfärdas vid en medlemsstats yttre gräns och verkställs omedelbart (artikel 3.3 i återvändandeförordningen).

Om den registrerande medlemsstaten får en bekräftelse på att tredjelandsmedborgaren har återvänt ska registreringen om återvändande utan dröjsmål raderas. En registrering om återvändande ska också raderas när det beslut som ligger till grund för registreringen har återkallats eller annullerats av den behöriga myndigheten (artikel 14.1 i återvändandeförordningen). Den svenska lagstiftaren har gjort bedömningen att en registrering om återvändande också ska upphävas

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandeförordningen).

när ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas, även om själva avlägsnandebeslutet i den situationen finns kvar.²⁷

Om beslutet om återvändande åtföljs av ett beslut om återreseförbud ska det registreras i SIS (artikel 4.1 z och 4.2 i återvändandeförordningen). När återreseförbudet börjar löpa ska en registrering om nekad inresa och vistelse utan dröjsmål föras in i SIS (artikel 6.2 i återvändandeförordningen och artikel 24.1 b i gränsförordningen²⁸). Ett återreseförbud ska enligt lagstiftaren börja löpa och registreras i SIS som en registrering om nekad inresa och vistelse när utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium, oavsett om beslutet fått laga kraft eller inte vid den tidpunkten.²⁹ Effekten av en registrering om nekad inresa och vistelse är att den berörda tredjelandsmedborgaren kommer att nekas inresa och vistelse inom Schengenområdet, i enlighet med annan EU-lagstiftning.³⁰

3.9 Rättigheter under vistelse i Sverige

3.9.1 Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande

Vissa grupper av utlänningar har rätt till bistånd i Sverige under tiden som deras ansökan om uppehållstillstånd prövas. Det rör sig till exempel om asylsökande (1 § första stycket 1 LMA). Den som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär eller för bostadskostnader (1 § andra stycket LMA). Bistånd enligt LMA lämnas i form av logi, bostadsersättning, dag ersättning och särskilt bidrag (13 § LMA).

Rätten till bistånd enligt LMA upphör som huvudregel när ansökan om uppehållstillstånd beviljas eller, om ansökan avslås, när utlänningen lämnar landet (11 § första stycket 1 och 2 LMA). För vuxna utlänningar som får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och som inte bor tillsammans med barn upphör rätten till bistånd dock dessförinnan, antingen när en tidsfrist för frivillig avresa löper ut eller

²⁷ Prop. 2020/21:222 s. 41.

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006.

²⁹ Prop. 2020/21:222 s. 45.

³⁰ Prop. 2020/21:222 s. 21 och 28.

när avlägsnandebeslutet får laga kraft, om det inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa (11 § andra stycket LMA). Om rätten till bistånd har upphört av denna anledning har utlännen åter rätt till bistånd enligt LMA efter anmälan om avlägsnandebeslutet inhiberas eller om ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen beviljas (11 a § LMA).

Den som håller sig undan så att ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas har inte rätt till bistånd (12 § LMA). Den som förlorat sin rätt till ersättning enligt LMA på grund av att han eller hon hållit sig undan ett avlägsnandebeslut har inte heller rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.³¹ Kommunen kan dock lämna bistånd utöver vad som följer av rätten enligt 4 kap. 1 § och 4 kap. 3 § socialtjänstlagen om det finns skäl för det (4 kap. 2 § socialtjänstlagen).

3.9.2 Rätt till sjukvård

Det finns bestämmelser om regionernas skyldigheter att erbjuda hälso- och sjukvård till vissa utläningar utöver vad som följer av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och tandvårdslagen (1985:125) i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och i lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utläningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Dessa lagar är av betydelse för rätten till sjukvård för den som vistas i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut.

Lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. omfattar bland annat utläningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller som alternativt skyddsbehövande eller som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda i landet. Dessa omfattas av lagen även om de har meddelats ett avlägsnandebeslut, dock inte om utlännen håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas (4 § första stycket 1 och 2 och andra stycket lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.). Lagen omfattar också till exempel utläningar som hålls i förvar enligt utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (4 § första stycket 3 lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.).

³¹ HFD 2017 ref. 33.

Regionen ska erbjuda barn som omfattas av lagen vård i samma omfattning som erbjuds den som är bosatt inom regionen (5 § första stycket lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.). Vuxna utlänningar som omfattas av lagen har som huvudregel rätt till vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning (6 § lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.).

Lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd omfattar enligt 5 § utlänningar som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning. Vuxna sådana utlänningar har rätt till vård som inte kan anstå, mödravård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning (7 § lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd). Barn i samma situation har dock rätt till vård i samma utsträckning som de barn som är bosatta inom regionen (6 § samma lag).

3.9.3 Rätt till skolgång

Den som är bosatt i landet har rätt till skolgång. Med bosatt anses i skollagens mening även den som inte är folkbokförd i landet men som omfattas av 1 § första stycket eller 1 a § LMA (29 kap. 2 § andra stycket 1 skollagen [2010:800]). Även den som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning anses bosatt i Sverige i skollagens mening (29 kap. 2 § andra stycket 5 skollagen). Har ett beslut om avvisning eller utvisning meddelats mot någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 1 skollagen ska han eller hon fortfarande anses vara bosatt i Sverige på den grunden till dess att han eller hon lämnar landet. Om den som avvisats eller utvisats håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas ska personen i stället anses som bosatt i Sverige på den grunden att han eller hon vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning (29 kap. 2 § tredje stycket skollagen).

De personer som vistas i Sverige och som omfattas av 1 § första stycket eller 1 a § första stycket LMA har rätt till skolgång i förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, same-skola, fritidshem och, om utbildningen påbörjas innan de fyllt 18 år, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola i Sverige. De har inte

rätt till utbildning i kommunal vuxenutbildning (29 kap. 3 § första stycket skollagen).

De som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning har rätt till utbildning i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola och, om utbildningen påbörjas innan de fyllt 18 år, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola (29 kap. 3 § tredje stycket skollagen).

4 Bakgrund om återvändande och preskription av avlägsnandebeslut

4.1 Inledning

I detta kapitel finns i avsnitt 4.2 en övergripande redogörelse för förutsättningarna för återvändandet. Därefter följer i avsnitt 4.3 en redogörelse för i vilken utsträckning som ett avlägsnandebeslut preskriberas och vad som händer efter att ett sådant beslut har preskriberats. I avsnitt 4.4 beskrivs översiktligt hur regelverket kring preskription av avlägsnandebeslut ser ut i några andra europeiska länder.

4.2 Förutsättningar för återvändande

Av utredningens direktiv framgår att en väl fungerande återvändande-process är en prioriterad fråga för regeringen. Ett effektivt genomförande av avlägsnandebeslut är inte enbart en fråga om migrationspolitikens och asylprövningens legitimitet utan är också viktigt ur humanitär synpunkt eftersom den som vistas i landet utan tillstånd riskerar att hamna i en utsatt position. Utredningen har därför fått i uppdrag att se över en rad olika frågor i syfte att stärka återvändandeverksamheten, däribland frågorna om preskription och återreseförbud, som behandlas i detta delbetänkande. Det finns mot denna bakgrund anledning att kort beröra förutsättningarna för ett fungerande återvändande.

Utgångspunkten är, något förenklat, att Migrationsverket har ansvaret för självmant återvändande och Polismyndigheten för tvångsvist återvändande. Även Migrationsverket kan dock vidta vissa tvångsåtgärder i syfte att verkställa ett avlägsnandebeslut, till exempel fatta

beslut om att ta en utlänning i förvar. Migrationsverket kan lämna över ärenden till Polismyndigheten för verkställighet om den som ska avlägnas håller sig undan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Polismyndigheten ansvarar därutöver bland annat för att verkställa sina egna beslut om avvisning. I så kallade säkerhetsärenden ska Säkerhetspolisen (eller i vissa fall Polismyndigheten) verkställa avlägsnandebesluten. Kriminalvården utför transporter efter beställning från Migrationsverket och Polismyndigheten. Utgångspunkten är dock att den som har fått ett avlägsnandebeslut ska lämna Sverige självmant.

En väl fungerande återvändandeprocess är komplex och påverkas av många olika faktorer. Vissa av dessa kan påverkas av de verkställande myndigheterna men en stor del ligger utanför deras kontroll. Myndigheterna kan till exempel inte påverka vilka länder som Sverige eller EU har så kallade återtagandeavtal med, hur avtalen ser ut och om de följs. Myndigheterna kan inte heller påverka mottagarländernas vilja att ta emot sina medborgare. Det finns också regelverk som påverkar återvändandeverksamheten – till exempel upprepade möjligheter att få ett beslut inhiberat eller möjligheter att ansöka om uppehållstillstånd under tiden som ett avlägsnandebeslut gäller.¹

Förutsättningarna för återvändandet påverkas också av situationen i omvärlden – både av förändringar av säkerhetsläget i mottagarländer och de rent praktiska förutsättningarna för återvändande, vilket bland annat visat sig under coronapandemin. En ytterligare faktor som kan bidra till komplexiteten i processen är att det inte är en homogen grupp vars beslut ska verkställas. De incitament som kan bidra till att vissa individer återvänder spelar mindre roll för andra. I en stor del av fallen är den som ska återvända en före detta asylsökande som inte beviljats uppehållstillstånd i Sverige. I gruppen finns också individer som påträffats i Sverige utan att ha sökt uppehållstillstånd, eller personer som har haft uppehållstillstånd i Sverige men som inte fått detta förlängt.

Statskontoret konstaterade i en rapport från 2022 att tre faktorer var av betydelse för att en myndighet skulle få en utlänning att återvända. Utlänningens *inställning* till återvändandet, att hans eller hennes *identitet är klarlagd* och att han eller hon är *tillgänglig* för myndigheten. De frågor som utredningen har att behandla inom ramen för

¹ Statskontorets rapport *Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten* (2022:1), s. 40.

detta delbetänkande kan främst vara av betydelse för individens inställning. Inställningen påverkas framför allt av situationen i och de upplevda möjligheterna att leva i landet som utlänningen ska återvända till. Även andra omständigheter kan vara av betydelse, som de faktiska och upplevda förutsättningarna att leva i Sverige och den tid man tillbringat här. Även möjligheterna att leva i Sverige utan tillstånd kan påverka inställningen.²

Ekonomiska incitament kan också vara av betydelse för individens inställning, i vilken utsträckning varierar dock. I en rapport från Riksrevisionen sägs att risken för återreseförbud och verkställighet med tvång ökar incitamenten att följa myndigheternas beslut. Mottagarländernas vilja att ta emot medborgare som ska av- eller utvisas med tvång har också stor betydelse även för det frivilliga återvändandet.³

4.3 Statistik beträffande preskriberade avlägsnandebeslut

I föregående avsnitt har översiktligt beskrivits förutsättningarna för ett återvändande. I detta avsnitt ges en bild av hur vanligt det är att avlägsnandebeslut inte blir verkställda innan de preskriberas och vad som händer efter att ett beslut preskriberats.

Det finns svårigheter med att ta fram underlag om hur många avlägsnandebeslut som preskriberas. Det beror bland annat på att det är flera myndigheter som är inblandade i verkställighetsarbetet. Myndigheterna har olika ärendehanteringssystem och ett ärende kan flyttas mellan myndigheterna till exempel i samband med att ansvaret för verkställighet av avlägsnandebeslutet lämnas över. Migrationsverket registrerar till exempel alla beslut och åtgärder som gäller en person i ett och samma ärende (dossiernummer), medan Polismyndigheten kan registrera åtgärder och beslut som rör en person i flera ärenden. Polismyndigheten avslutar till exempel ett ärende som gäller ett avlägsnandebeslut när avlägsnandebeslutet verkställs. Om utlänningen därefter återvänder till Sverige med ett fortfarande gällande avlägsnandebeslut som ska verkställas skapas ett nytt ärende. Statistiken kan därmed till viss del skilja sig åt mellan myndigheterna.

² Statskontorets rapport 2022:1 s. 41 och 42.

³ Riksrevisionens rapport *Återvändandeverksamheten, resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7)* s. 51.

Migrationsverket har på uppdrag av utredningen tagit fram statistik som visar hur många av de återvändandeärenden som myndigheten lagt upp som avslutas på grund av att ett avlägsnandebeslut preskriberas.

Hos Migrationsverket registreras inte särskilt att ett avlägsnandebeslut preskriberats. När ett återvändandeärende stängs på grund av att avlägsnandebeslutet har preskriberats registreras det som att ärendet avskrivits. Ett återvändandeärende kan dock skrivas av på grund av flera orsaker. I statistiken som utredningen fått tillgång till har Migrationsverket redovisat avskrivna återvändandeärenden som har en handläggningstid som är längre än fyra år (1 455 dagar) som ärenden där avlägsnandebeslutet preskriberats. Detsamma har gällt för öppna återvändandeärenden med en handläggningstid som är längre än fyra år.

Statistiken visar återvändandeärenden där Migrationsverket fattat avlägsnandebeslutet och därefter antingen självt ansvarat för verkställigheten eller lämnat över ansvaret för verkställigheten till Polismyndigheten. I de ärenden som överlämnats till Polismyndigheten för verkställighet bygger statistiken på Migrationsverkets registreringar när ett ärende har återredovisats från Polismyndigheten. Ett ärende ska återredovisas från Polismyndigheten till Migrationsverket när Polismyndighetens verkställighetsärende avslutas, till exempel när utlänningen rest ut från landet eller när ett avlägsnandebeslut har preskriberats. Efter återredovisningen ska Migrationsverket registrera om utlänningen har rest ut. Om ärendet återredovisas på grund av att avlägsnandebeslutet har preskriberats registreras ärendet som avskrivet. Det kan vara så att en utresa inte alltid registreras. Det gör att det totala antalet preskriberade avlägsnandebeslut är osäkert. Om det är så att en utresa inte har registrerats i alla ärenden där en utresa faktiskt skett skulle det verkliga antalet preskriberade avlägsnandebeslut kunna vara lägre än vad som framgår av figur 4.1 och figur 4.3 nedan. Polismyndigheten har tagit fram underlag som visar att antalet preskriberade avlägsnandebeslut i de återvändandeärenden som överlämnats från Migrationsverket för verkställighet skulle kunna vara cirka 20 procent lägre under åren 2018–2021 än det som redovisas i figur 4.1 och 4.3 nedan. Det gör att det inte kan dras alltför stora slutsatser baserat på det statistiska underlaget. Det som underlaget däremot kan visa är trender vad gäller preskriberade avlägsnandebeslut. Trenderna – vad gäller om andelen preskriberade avlägsnandebeslut

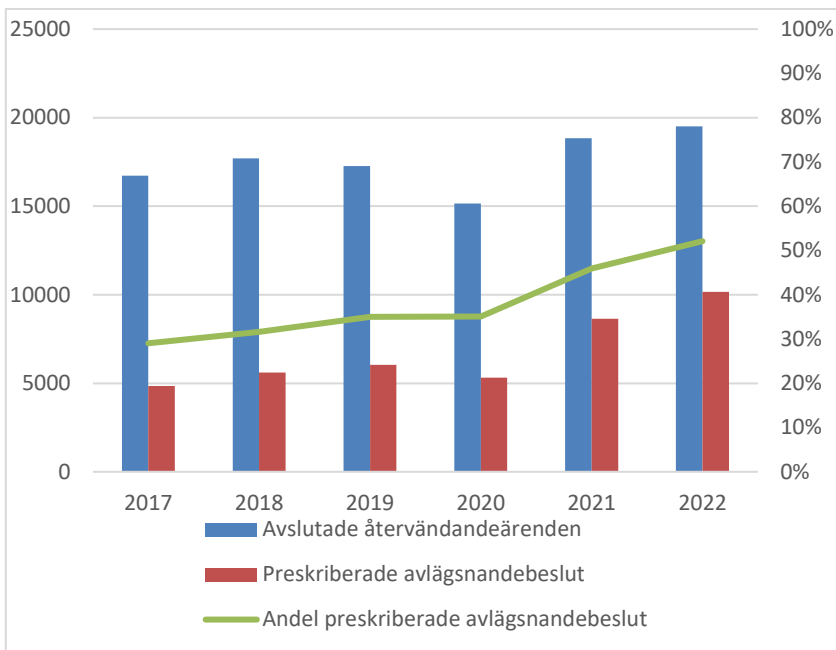
ökar eller minskar – är liknande oavsett om man använder sig av Migrationsverkets eller Polismyndighetens underlag.

Migrationsverket har också tagit fram statistik som visar hur många ansökningar om uppehållstillstånd som kommer in efter preskription.

I underlaget för statistiken ingår inte beslut om överföring med stöd av Dublinförordningen. Anledningen till detta är att det finns särskilda regler om hur länge ett beslut om överföring får verkställas i Dublinförordningen. Dessa beslut påverkas därför inte av ett förslag om förändrad preskriptionstid.

Polismyndigheten har försökt att ta fram statistik som visar hur vanligt det är att de avvisningsbeslut som myndigheten fattar preskriberas. Det kräver i princip en manuell genomgång av enskilda ärenden och det har därför inte varit möjligt att få fram någon statistik som kan redovisas i detta delbetänkande. Det är dock enligt Polismyndigheten ovanligt att de avvisningsbeslut som myndigheten fattar preskriberas. Det kan bland annat förklaras med att Polismyndighetens avvisningsbeslut får verkställas utan hinder av att de inte har fått laga kraft och att man som regel har utlänningen tillgänglig när beslutet fattas.

Figur 4.1 Totalt antal preskriberade avlägsnandebeslut

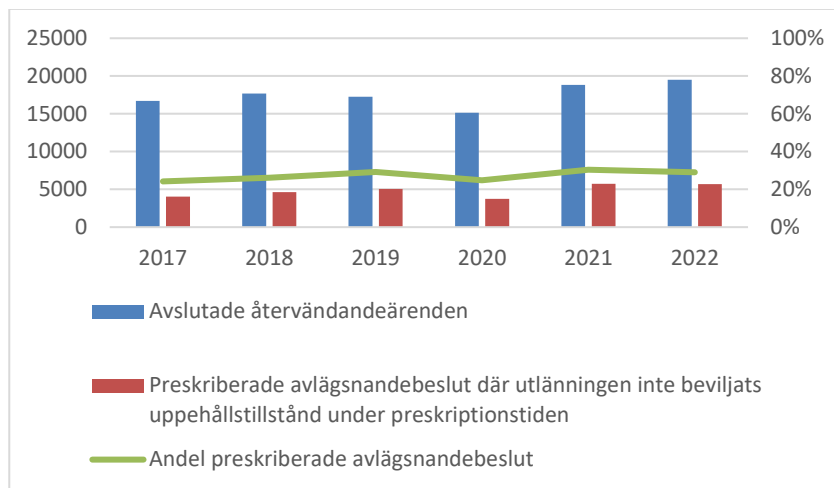


Källa: Migrationsverket, Simbas datalager den 21 april 2023.

Figur 4.1 visar antalet preskriberade avlägsnandebeslut som Migrationsverket har fattat i relation till det totala antalet avslutade återvändandeärenden som har inletts hos Migrationsverket under 2017–2022. Återvändandeärenden som lämnats över från Migrationsverket till Polismyndigheten redovisas som avslutade det år ärendet återredovisas till Migrationsverket från Polismyndigheten. Ett ärende återredovisas från Polismyndigheten till Migrationsverket när Polismyndighetens verkställighetsärende avslutas. Det är först vid denna tidpunkt som själva återvändandeärendet på nationell nivå har avslutats.

Som framgår ovan kan det faktiska antalet preskriberade avlägsnandebeslut vara lägre än det som framgår av denna figur. Trenden vad gäller andelen preskriberade avlägsnandebeslut är dock rättvisande. Under de år som utredningen har följt blir det vanligare att ett avlägsnandebeslut preskriberas. Särskilt syns en ökning under 2021 och 2022.

Figur 4.2 Preskriberade avlägsnandebeslut där utlänningen inte har beviljats uppehållstillstånd under preskriptionstiden



Källa: Migrationsverket, Simbas datalager den 21 april 2023.

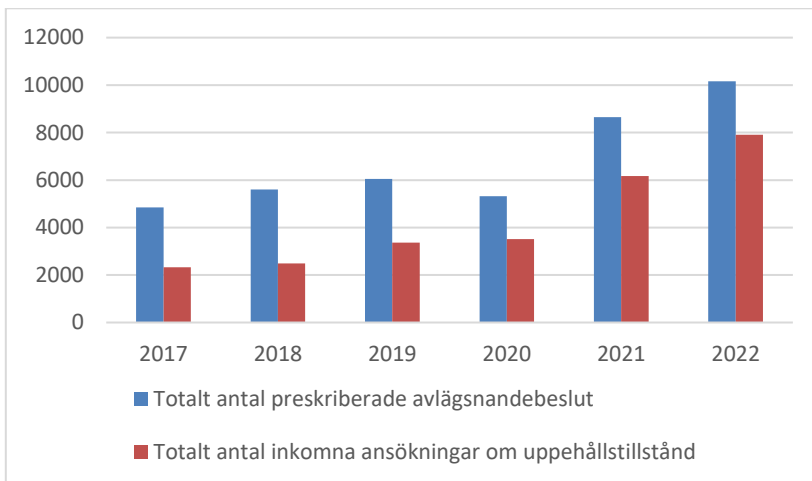
Det förekommer att den som vistas i Sverige med gällande avlägsnandebeslut beviljas uppehållstillstånd under tiden som avlägsnandebeslutet gäller. Det kan till exempel vara fråga om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen, uppehållstillstånd som beviljas efter ny prövning med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen eller uppehållstillstånd som beviljats på grund av arbete med stöd av 5 kap. 15 a § utlänningslagen (så kallat spårbyte). Från 2017 kan det också vara fråga om uppehållstillstånd som beviljats med stöd av det så kallade gymnasieregelverket i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige eller lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

Figur 4.2 visar antalet avlägsnandebeslut som har preskriberats utan att individen har beviljats uppehållstillstånd i Sverige under avlägsnandebeslutets giltighet. Genom att endast inkludera denna grupp ges en mer rättvisande bild av antalet avlägsnandebeslut som preskriberas på grund av att avlägsnandebeslutet inte har verkställts. Det är också denna grupp som framför allt kommer att påverkas av en förlängd eller avskaffad preskriptionstid. Den som redan har beviljats uppehållstillstånd under avlägsnandebeslutets giltighet har nämligen

ofta möjlighet att få en ny ansökan om uppehållstillstånd prövad och beviljad inifrån Sverige, trots att ett avlägsnandebeslut gäller.⁴

Andelen preskriberade avlägsnandebeslut är i figur 4.2 relativt konstant under de år som utredningen följt. Till skillnad från figur 4.1 syns ingen tydlig ökning av andelen preskriberade avlägsnandebeslut vad gäller denna grupp.

Figur 4.3 Inkomna ansökningar om uppehållstillstånd från utlänningar som har ett avlägsnandebeslut som har preskriberats



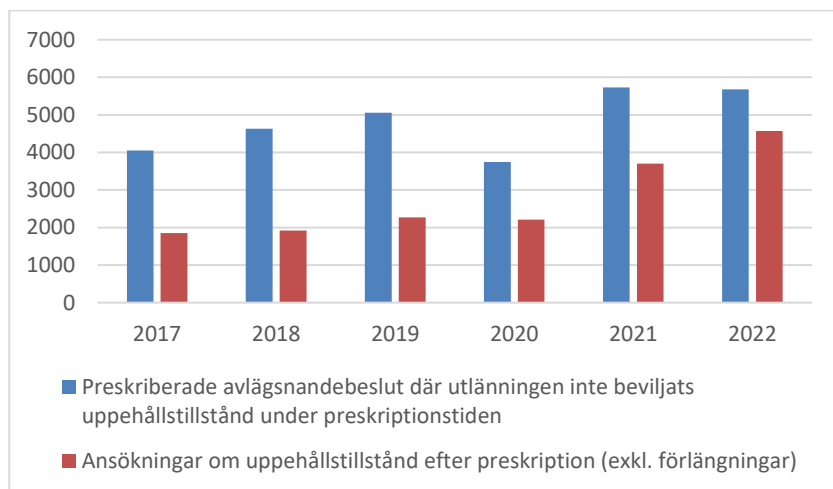
Källa: Migrationsverket, Simbas datalager den 21 april 2023.

Figur 4.3 visar hur vanligt det är att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning, arbetsmarknad, skydd eller studier efter att ett tidigare avlägsnandebeslut preskriberats. Figuren visar ansökningar om uppehållstillstånd från den som beviljats uppehållstillstånd under preskriptionstiden (ansökningar om förlängt uppehållstillstånd) och ansökningar om uppehållstillstånd från den som inte tidigare haft uppehållstillstånd. De inkomna ansökningarna visas i relation till det totala antalet preskriberade avlägsnandebeslut som har fattats av Migrationsverket (se figur 4.1). Som beskrivs under figur 4.1 kan det faktiska antalet preskriberade avlägsnandebeslut vara lägre än det som framgår av figur 4.3.

⁴ MIG 2013:13. Se även Migrationsverkets rättsliga ställningstagande Hantering av ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd, RS/082/021, version 2.0.

Eftersom en ansökan om uppehållstillstånd inte nödvändigtvis behöver komma in till Migrationsverket samma år som avlägsnandebeslutet preskriberas finns det svårigheter att dra slutsatser om andelen inkomna ansökningar. Det går dock att se att allt fler utlänningar som har ett preskriberat avlägsnandebeslut ansöker om uppehållstillstånd. Denna trend stämmer även om antalet preskriberade avlägsnandebeslut skulle vara lägre.

Figur 4.4 Inkomna ansökningar om uppehållstillstånd från utlänningar som har ett avlägsnandebeslut som har preskriberats (exkl. förlängningsansökningar)



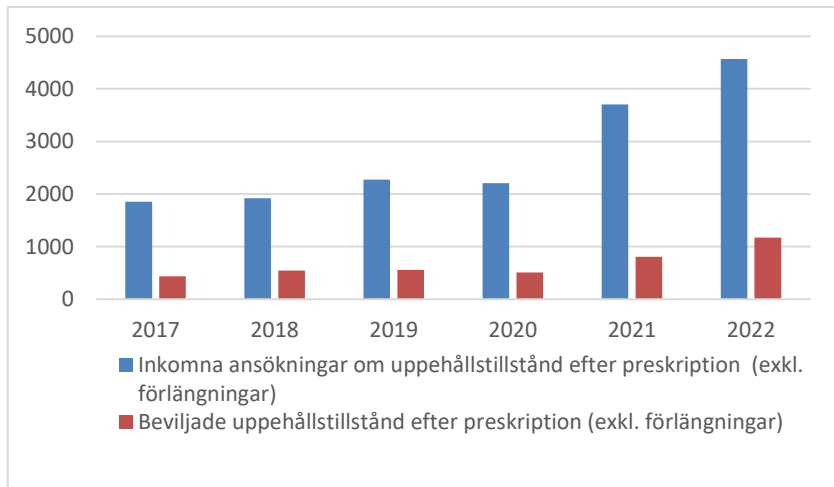
Källa: Migrationsverket, Simbas datalager den 21 april 2023.

Figur 4.4 visar hur vanligt det är att den som inte har beviljats uppehållstillstånd under preskriptionstiden ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning, arbetsmarknad, skydd eller studier efter att preskriptionstiden löpt ut. Från denna figur har alltså förlängningsansökningar exkluderats. Antalet ansökningar visas i relation till det totala antalet preskriberade avlägsnandebeslut som fattats av Migrationsverket där utlänningen inte har beviljats uppehållstillstånd under preskriptionstiden (se figur 4.2). Den klart vanligaste grunden för ansökan, såsom den registrerats av Migrationsverket, är skyddsskäl (asyl).

Inte heller här går det att dra några egentliga slutsatser om andelen ansökningar som kommer in eftersom en ansökan kan komma in ett

annat år än det år då avlägsnandebeslutet preskriberas. Det tycks dock bli vanligare att man ansöker om uppehållstillstånd efter att ett avlägsnandebeslut preskriberats.

Figur 4.5 Beviljade uppehållstillstånd efter preskription (exkl. förlängningsansökningar)

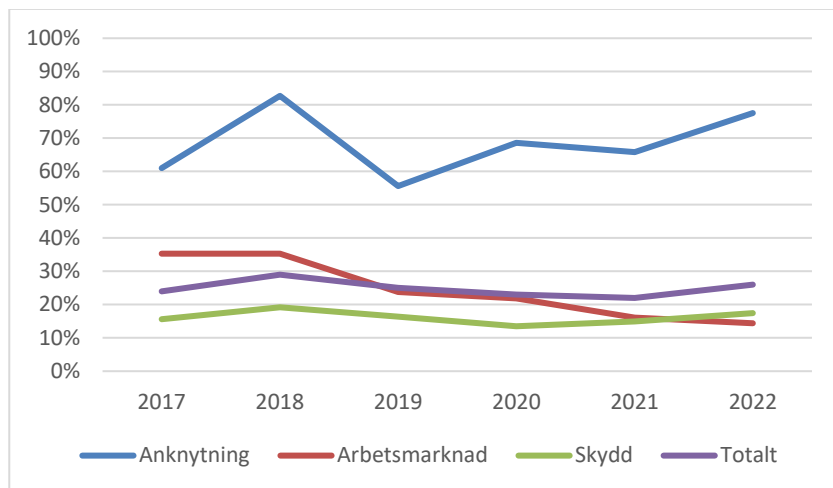


Källa: Migrationsverket, Simbas datalager den 21 april 2023.

Figur 4.5 visar hur vanligt det är att en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning, arbetsmarknad, skydd eller studier beviljas efter preskription, i de fall som utlänningen inte har beviljats uppehållstillstånd under avlägsnandebeslutets giltighet. Ansökningar om förlängt uppehållstillstånd ingår med andra ord inte i statistiken. Anledningen till detta är, som framgår ovan under figur 4.2, att denna grupp inte förväntas påverkas i särskilt stor utsträckning av en förlängd eller avskaffad preskriptionstid, eftersom deras vistelse i Sverige redan har legaliserats.

Som ses i figuren ökar antalet beviljade uppehållstillstånd. Även antalet inlämnade ansökningar ökar dock.

Figur 4.6 Bifallsandel för ansökningar om uppehållstillstånd efter preskription (exkl. förlängningsansökningar)



Källa: Migrationsverket, Simbas datalager den 21 april 2023.

Figur 4.6 visar bifallsandelen i procent för ansökningar om uppehållstillstånd efter preskription, uppdelat på den grund som Migrationsverket registrerat för ansökan. I figuren ingår inte förlängningsansökningar. Bifallsandelen för ansökningar om uppehållstillstånd på grund av studier redovisas inte i figuren eftersom mycket få sådana ansökningar registrerats, tio eller färre per år. Som nämns under figur 4.4 är den absolut vanligaste grunden för ansökan skyddsskäl (asyl).

En ansökan om uppehållstillstånd kan avgöras ett annat år än det år som ansökan kommer in. Det är därför egentligen inte möjligt att dra slutsatser om hur stor andel av ansökningarna som bifalls årligen. Den totala bifallsandelen för hela perioden är dock 24 procent. Den totala bifallsandelen varierar år för år mellan 22 och 29 procent. Någon ökande trend syns inte.

Bifallsandelen för ansökningar om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl varierar mellan 14 och 19 procent mellan 2017 och 2022. Någon ökande trend syns inte. Detta kan jämföras med den totala

bifallsandelen för förstagångsansökningar på grund av skyddsskäl⁵ som varierar mellan 23 och 32 procent för åren 2018–2022.⁶

4.4 Internationell utblick

Det finns svårigheter med att göra jämförelser av regler om avlägsnandebesluts giltighet mellan olika länder. För att en sådan jämförelse ska bli rättvisande krävs djupare kunskap om lagstiftningen och tillståndsprocessen i olika medlemsländer. En sådan undersökning och analys har inte varit möjlig att genomföra inom ramen för denna utredning.

Trots detta har utredningen bedömt att det är värdefullt att få en överblick över hur övriga länder i EU behandlar frågan om avlägsnandebesluts giltighet i sin lagstiftning. För att undersöka hur regelverket om preskription av avlägsnandebeslut ser ut i övriga EU-medlemsländer har utredningen gjort en undersökning genom det europeiska migrationsnätverket, EMN. I denna del ställde utredningen två frågor.

1. Ger lagstiftningen i ert land utrymme för en begränsad giltighet av avlägsnandebeslut?
2. Om ja, hur länge gäller avlägsnandebesluten, och när börjar giltighetsperioden löpa?

Svar har inkommit från 26 länder i nätverket (där även Serbien och Ukraina ingår) förutom Sverige.

Tio av de länder som har besvarat frågorna svarar att de har regler om preskription av avlägsnandebeslut.⁷ Hur preskriptionstiden är konstruerad varierar. Vissa länder har en preskriptionstid som löper en viss tid. I Kroatien och Lettland är preskriptionstiden till exempel fem år. I Ungern kan ett avlägsnandebeslut som huvudregel verkställas i fem år. I särskilda fall får avlägsnandebeslutet verkställas i

⁵ Här ingår såväl ansökningar om asyl från den som inte tidigare har fått någon sådan ansökan prövad, som ansökningar om asyl från den som tidigare har fått ett avlägsnandebeslut preskriberat. Även ansökningar om asyl som inte sakprövats, till exempel på grund av att det i stället fattats ett beslut om överföring med stöd av Dublinförordningen, ingår.

⁶ Exceldokumentet Beviljade uppehållstillstånd 2018, 2019, 2020, 2021 och 2022. Hämtade från <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Beviljade-uppehållstillstand-oversikter.html> den 11 september 2023.

⁷ Österrike, Kroatien, Tjeckien, Grekland, Ungern, Lettland, Litauen, Portugal, Spanien och Ukraina.

tio år. I Portugal är preskriptionstiden tre, fyra eller fem år. Andra länder har avlägsnandebeslut som preskriberas vid verkställighet. Så är fallet i Grekland. I Österrike gäller avlägsnandebeslut utan återreseförbud som huvudregel till dess att de verkställs. Om avlägsnandebeslutet har utfärdats efter ett avslag på en ansökan om asyl och utlänningen återvänder och söker asyl på nytt inom 18 månader från verkställigheten kan dock det tidigare beslutet verkställas på nytt. En tredje grupp länder har kopplat preskriptionen av avlägsnandebeslut till återreseförbud. I Spanien är avlägsnandebeslut giltiga två år efter att ett återreseförbud har löpt ut. I Tjeckien preskriberas avlägsnandebeslut när ett återreseförbud löper ut. Finns inget återreseförbud preskriberas avlägsnandebeslutet när det verkställs. Därutöver finns det vissa länder som har en annan sorts reglering av avlägsnandebesluts giltighet. I Litauen inhiberas ett avlägsnandebeslut som inte kan verkställas. Efter ett år beviljas utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om verkställighetssvårigheterna kvarstår. Därefter utvärderas om avlägsnandebeslutet kan verkställas. Ukraina skiljer på ”forced return” och ”forced expulsion”. Vid verkställighet av ett beslut om ”forced return” ska processen inte ta mer än 30 dagar. Vid ”forced expulsion” finns ingen begränsad giltighet.

Estland har svarat att ett avlägsnandebeslut inte har begränsad giltighet, utan att det är giltigt till dess att skyldigheten att lämna landet uppfyllts.

I övriga 15 länder⁸ som har besvarat utredningens frågor preskriberas inte avlägsnandebeslut.

⁸ Belgien, Bulgarien, Cypern, Finland, Frankrike, Tyskland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Slovakien, Slovenien, Norge och Serbien.

5 Förändrade regler om preskription av avlägsnandebeslut

5.1 Inledning

I detta kapitel finns utredningens överväganden och förslag som gäller ändrade regler om när avlägsnandebeslut preskriberas. Utredningens uppdrag omfattar enbart sådana avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol. I avsnitt 5.2 finns en redogörelse för behovet av en förändring av regleringen om preskription. I avsnitt 5.3 tar utredningen ställning till om preskriptionstiden helt bör avskaffas. Avsnitt 5.4 innehåller utredningens förslag till en förändrad preskriptionsreglering. I avsnitt 5.5 beskrivs alternativa sätt att åstadkomma en förändrad preskriptionsreglering som utredningen har övervägt. I avsnitt 5.6 tar utredningen ställning till om förslaget till en förändrad preskriptionsreglering innebär oskäligen konsekvenser för den vars avlägsnandebeslut inte kan verkställas trots att han eller hon medverkar till verkställigheten. Slutligen lämnar utredningen i avsnitt 5.7 ett förslag till en möjlighet att upphäva ett avlägsnandebeslut i samband med att uppehållstillstånd beviljas på grund av skyddsskäl.

5.2 Behöver reglerna om preskription ändras?

Utredningen ska enligt direktiven ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska förlängas eller om det ska införas en ordning där avlägsnandebeslut inte preskriberas alls eller där de preskriberas först efter det att beslutet verkställts och preskriptions-

fristen löpt ut. Utredningen ska beskriva för- och nackdelar med de olika alternativen.

I dag preskriberas ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol fyra år från det att beslutet har fått laga kraft. Om ett avlägsnandebeslut har förenats med ett återreseförbud som är längre än fyra år upphör beslutet att gälla först när tiden för återreseförbudet har löpt ut.¹ I detta avsnitt kommer utredningen att redogöra för ett antal konsekvenser av dagens reglering om när avlägsnandebeslut preskriberas. Därefter kommer utredningen att ta ställning till om det finns behov av att förändra regleringen om när avlägsnandebeslut preskriberas.

5.2.1 Konsekvenser av dagens reglering om när ett avlägsnandebeslut preskriberas

Rätten till uppehållstillstånd kan prövas på nytt

I Sverige gäller principen om reglerad invandring vilket innebär att den som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats sådant tillstånd före inresan i landet.² Från detta finns flera undantag. Till exempel får en ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen beviljas trots att sökanden befinner sig i landet. Detsamma gäller om utlänningen bör beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen.³ Dessa båda tillståndsgrunder förutsätter dessutom att utlänningen befinner sig i landet för att tillstånd ska kunna beviljas.

Efter att ett avlägsnandebeslut har fått laga kraft är utgångspunkten att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska lämna landet och ansöka om sådant tillstånd från utlandet. Prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd som lämnas in under vistelsen i Sverige är därför som huvudregelbegränsad till om det råder hinder mot verkställigheten med stöd av 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen⁴. 12 kap. 18 § utlänningslagen är en grund för att

¹ 12 kap. 22 § första stycket utlänningslagen.

² 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen. Se även 5 b kap. 15 §, 6 a kap. 4 §, 6 b kap. 7 § och 6 c kap. 7 § utlänningslagen.

³ 5 kap. 18 § andra stycket 1 och 2 utlänningslagen.

⁴ Av 5 kap. 18 § sjätte stycket utlänningslagen följer att i fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 5 kap. 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

bevilja uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. 12 kap. 19 § utlänningslagen ger en möjlighet att bevilja ny prövning av rätten till uppehållstillstånd om vissa förutsättningar är uppfyllda. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av verkställighetshinder, eller för att en ny prövning av rätten till uppehållstillstånd ska beviljas, krävs att utlänningen åberopar nya omständigheter. Avsikten är att alla relevanta skäl för uppehållstillstånd ska komma fram redan när ansökan prövas för första gången.⁵

När ett avlägsnandebeslut upphör att gälla kan utlänningen på nytt få en ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl prövad utan de begränsningar som finns under tiden som avlägsnandebeslutet gäller. Det innebär att resurser behöver läggas på att pröva ansökningar om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl som redan prövats genom en lagakraftvunnen process och detta även om inga nya omständigheter åberopas. Om det inte finns någon ny rätt till uppehållstillstånd innebär också en fullständig sådan prövning att det tar lång tid innan det på nytt finns ett verkställbart avlägsnandebeslut, eftersom ett nytt avlägsnandebeslut då, som huvudregel, måste få laga kraft innan det kan verkställas.⁶ Om ärendet i stället hade hanterats inom ramen för en prövning av om det finns hinder mot verkställigheten hade verkställighet som utgångspunkt fått ske redan efter Migrationsverkets beslut, om man konstaterat att hinder mot verkställigheten saknats.⁷

Verkställighetsarbetet avbryts

En utlänning som befinner sig i landet utan att ha rätt att vara här ska avvisas eller utvisas.⁸ Ett sådant beslut om avlägsnande ska verkställas snarast möjligt.⁹ Det förväntas att den som har meddelats ett beslut om avlägsnande respekterar detta beslut.¹⁰ Utgångspunkten är att utlänningen självmant ska lämna landet.¹¹ Om så inte sker har de verkställande myndigheterna möjligheter att vidta tvångsåtgärder mot utlänningen.

⁵ Prop. 2004/05:170 s. 225.

⁶ 12 kap. 8 a § utlänningslagen.

⁷ 12 kap. 19 a § utlänningslagen.

⁸ 8 kap. 2, 3 och 6 §§ utlänningslagen.

⁹ 12 kap. 15 § utlänningslagen. Se även skäl 4 och artikel 8 i återvändandedirektivet.

¹⁰ Prop. 1997/98:173 s. 18.

¹¹ MIG 2007:46, MIG 2008:23.

Att avlägsnandebeslut verkställs på ett effektivt sätt är en viktig förutsättning för att legitimiteten i tillståndssystemet ska upprätthållas och en grundläggande del i statens kontroll över vilka som vistas i landet. Samtliga avlägsnandebeslut verkställs dock inte innan de upphör att gälla. I många fall beror detta på omständigheter som de verkställande myndigheterna har begränsade möjligheter att påverka. Ett vanligt sådant exempel är att en utlänning inte medverkar till ett återvändande och det saknas förutsättningar för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut med tvång. I sådana fall är den enskilde utlänningens medverkan avgörande för att återvändande ska kunna ske. Det kan också vara så att ett avlägsnandebeslut på grund av ändrade förutsättningar inte bör eller får verkställas.

I de återvändandeärenden som avslutades under perioden 2017–2022, och där Migrationsverket fattat det inledande avlägsnandebeslutet, är det relativt vanligt att avlägsnandebeslutet har preskriberats (se figur 4.1 i kapitel 4). Ett stort antal av de utlänningar som har ett avlägsnandebeslut som preskriberats ansöker om uppehållstillstånd på nytt (se figur 4.3 i kapitel 4). Endast ett begränsat antal av dessa ansökningar beviljas (se figur 4.5 i kapitel 4).

När ett avlägsnandebeslut upphör att gälla kan myndigheterna inte längre vidta åtgärder för att verkställa beslutet. Det betyder dock inte att den vars avlägsnandebeslut har preskriberats har fått en rätt att stanna i Sverige. Denne har i stället fått en ny möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd, även om inget nytt har inträffat. Om en ny ansökan om uppehållstillstånd avslås – vilket den gör i majoriteten av fallen – fattas ett nytt avlägsnandebeslut. När detta beslut senare fått laga kraft återupptas arbetet med att verkställa beslutet.

Det kan också förekomma att en utlänning 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.

Återreseförbud får inte avsedd effekt

Ett avlägsnandebeslut innebär att en utlänning måste lämna Sverige och i många fall även Schengenområdet. Avlägsnandebeslutet har sin främsta betydelse under perioden då utlänningen vistas i Sverige eller i Schengenområdet. Ett avlägsnandebeslut som en gång verkställts kan verkställas på nytt om utlänningen skulle resa in i Sverige utan att ha rätt att vistas här.¹² Preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut löper från det att beslutet får laga kraft.

Ett återreseförbud innebär å sin sida att en utlänning som har lämnat medlemsstaternas territorium inte får resa in på territoriet på nytt. Återreseförbudet har sin främsta betydelse för möjligheterna att på nytt resa in på medlemsstaternas territorium. Ett återreseförbud börjar löpa vid den tidpunkt då utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium (se avsnitt 6.2).

Återreseförbud och avlägsnandebeslut är separata beslut, oavsett om beslutet om återreseförbud meddelas omedelbart i samband med avlägsnandebeslutet eller om det meddelas senare.¹³ Även om det är separata beslut finns det ett samband – en koppling – mellan besluten, till exempel genom att giltighetstiden för ett återreseförbud kan medföra att giltighetstiden för avlägsnandebeslutet som sådant förlängs.¹⁴ Ett återreseförbuds existens är alltså beroende av att det finns ett gällande avlägsnandebeslut. Enligt Migrationsöverdomstolen måste därför även ett återreseförbud upphöra att gälla när ett avlägsnandebeslut upphävs.¹⁵

Ett återreseförbud förutsätter med andra ord att det finns ett gällande avlägsnandebeslut. När ett avlägsnandebeslut preskriberas upphör också ett återreseförbud att gälla. Det gäller även om återreseförbudet ännu inte har löpt ut. Om utlänningen har meddelats ett återreseförbud som är längre än fyra år inträder dock preskriptionen först när återreseförbudet har gått ut.¹⁶

Det betyder att dagens reglering om när avlägsnandebeslut upphör att gälla kan bidra till att förkorta ett återreseförbud. Det sker när en utlänning som har meddelats ett återreseförbud som är kortare än fyra år lämnar medlemsstaternas territorium nära inpå att avlägsnande-

¹² 12 kap. 23 § utlänningslagen.

¹³ MIG 2013:24.

¹⁴ MIG 2014:10.

¹⁵ MIG 2014:25.

¹⁶ 12 kap. 22 § utlänningslagen.

beslutet ska preskriberas. Återreseförbudets giltighetstid förkortas då eftersom det upphör att gälla när avlägsnandebeslutet preskriberas.

Dagens reglering om när avlägsnandebeslut preskriberas kan också bidra till att en utlänning i vissa situationer helt undkommer rättsverkningarna av ett återreseförbud. Det inträffar när en utlänning lämnar medlemsstaternas territorium efter att ett avlägsnandebeslut preskriberats och därmed innan ett återreseförbud har börjat löpa. Då finns inget återreseförbud som kan börja löpa.

Konsekvensen av detta är att en utlänning som inte skulle ha haft rätt att återvända till medlemsstaternas territorium under en viss period kan återvända innan denna period löpt ut.

5.2.2 2022 års Schengenutvärdering

Schengens utvärderings- och övervakningsmekanism har i uppdrag att övervaka tillämpningen av Schengenregelverket.¹⁷ Sveriges tillämpning av nämnda regelverk i frågor rörande återvändande var senast föremål för utvärdering 2022. Av rapporten från utvärderingen framgår – under rubriken *Efterlevnad, men förbättringar är nödvändiga* – att den begränsade giltighetstiden för avlägsnandebeslut, i kombination med den höga andelen avvikande och andra förfarandemässiga faktorer som kräver att myndigheterna inleder en ny återvändande-process vart fjärde år, försämrar återvändandesystemets effektivitet. Medan detta på nationell nivå innebär att en ny administrativ process med att utfärda ett nytt beslut om återvändande måste inledas, kan den tidsmässiga begränsningen av beslut om återvändande på europeisk nivå leda till sekundära förflyttningar eller uppmuntra till avvikande.¹⁸ EU-kommissionen har rekommenderat Sverige att säkerställa att avlägsnandebesluts giltighet inte är tidsbegränsade, med anledning av 2022 års Schengenutvärdering.¹⁹

¹⁷ Se Rådets förordning (EU) 2022/922 av den 9 juni 2022 om inrättande och användning av en utvärderings- och övervakningsmekanism för att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket och om upphävande av förordning (EU) nr 1053/2013.

¹⁸ Avsnitt 4.2.3 i rapporten om 2022 års utvärdering av Sveriges tillämpning av Schengenregelverket i fråga om återvändande C(2022) 4780 final.

¹⁹ 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 (15831/22).

5.2.3 Regleringen om när avlägsnandebeslut preskriberas behöver ändras

Utredningens bedömning: Den nuvarande regleringen om när avlägsnandebeslut preskriberas kan skapa incitament att hålla sig kvar i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut. Den kan också leda till ett onödigt utnyttjande av resurser. EU-kommissionen har rekommenderat Sverige att inte tidsbegränsa avlägsnandebeslutens giltighet. Regleringen om när avlägsnandebeslut preskriberas behöver därför ändras.

I avsnitt 5.2.1 har utredningen redogjort för flera konsekvenser som följer av dagens reglering om när avlägsnandebeslut preskriberas. I detta avsnitt kommer utredningen att redovisa varför det finns behov av att ändra regleringen om när avlägsnandebeslut preskriberas.

Dagens reglering skapar incitament att stanna i Sverige och leder till ineffektivt utnyttjande av resurser

Det nuvarande regelverket innebär att den som har fått ett beslut om avlägsnande efter en viss period kan få en ny prövning av sin rätt till uppehållstillstånd, utan att det framkommit några nya omständigheter. Detta riskerar att skapa en förväntan hos enskilda om att den första bedömningen av rätten till uppehållstillstånd kan komma att förändras. Hos vissa kan detta framkalla en vilja att stanna kvar i Sverige i avvaktan på att avlägsnandebeslutet upphör att gälla för att på så sätt få tillgång till en ny prövning. För den enskilde utlänningen kan det givetvis ses som positivt att man får tillgång till en ny prövning av rätten till uppehållstillstånd men om utlänningens möjligheter att få uppehållstillstånd i Sverige är begränsade bör lagstiftningen inte vara utformad på ett sätt som skapar falska förhoppningar om att uppehållstillstånd ändå kan komma att beviljas vid en senare tidpunkt. Den som har fått ett avlägsnandebeslut har haft möjlighet att åberopa samtliga sina skäl för uppehållstillstånd i Sverige – inklusive asylskäl – och få rätten till uppehållstillstånd prövad av Migrationsverket. Handläggningen hos verket är som regel muntlig. Migrationsverkets beslut kan överklagas till en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen. Den som har sökt asyl har i många

fall haft bistånd av ett offentligt biträde. Om man återoppar asylskäl för första gången efter att ett avlägsnandebeslut har fått laga kraft kommer dessa att prövas trots avlägsnandebeslutet.²⁰

Utredningens utgångspunkt är mot denna bakgrund att det inte finns behov av en generell omprövning av rätten till uppehållstillstånd efter att denna en gång prövats. Däremot gör utlänningsrättens speciella karaktär att det finns ett starkt behov av att kunna få prövat om nya omständigheter gör att ett avlägsnandebeslut inte kan eller får verkställas. Det bör ske genom regelverket om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. Det är däremot onödigt att detta hanteras genom att avlägsnandebeslutet upphör att gälla för alla, oavsett om nya omständigheter föreligger. Det leder nämligen till att resurser används för onödiga prövningar av rätten till uppehållstillstånd. Om utlänningsrätten återoppar andra skäl än asylskäl till grund för sin ansökan om uppehållstillstånd är utgångspunkten dessutom att utlänningsrätten ska följa avlägsnandebeslutet och ansöka om uppehållstillstånd från hemlandet.

Regleringen om preskription av avlägsnandebeslut kan också skapa incitament att stanna i Sverige genom att ett återreseförbud upphör att gälla när avlägsnandebeslutet preskriberas. Det gäller särskilt när preskriptionstidpunkten närmar sig. Genom att invänta preskription i Sverige, eller lämna Sverige nära inpå att ett återreseförbud löper ut, kan man undkomma ett återreseförbuds rättsverkningar. Det undergräver syftet med återreseförbuden.

Dagens reglering om när avlägsnandebeslut upphör att gälla bidrar också till ett ineffektivt återvändandearbete genom att återvändandearbetet behöver avbrytas under långa perioder i samband med att ett avlägsnandebeslut upphör att gälla. Att den begränsade giltighetstiden för avlägsnandebesluten försämrar återvändandesystemets effektivitet har också konstaterats i den ovan nämnda Schengenutvärderingen.

Regleringen om när avlägsnandebeslut preskriberas behöver ändras

En grundläggande del av utlänningsrätten är att de beslut som myndigheterna fattar också följs. Utlänningsrättens medverkan är ofta en avgörande faktor för att verkställighet ska kunna ske. Preskriptions-

²⁰ 12 kap. 19 § tredje stycket utlänningslagen.

regleringen kan i vissa situationer skapa incitament att stanna i Sverige, vilket kan påverka utlänningens vilja att medverka till att avlägsnandebeslut verkställs. Detta talar starkt för ett behov av en förändrad reglering.

Även det faktum att dagens reglering om när avlägsnandebeslut upphör att gälla bidrar till ett ineffektivt återvändandearbete, genom att det behöver avbrytas under långa perioder i samband med att ett avlägsnandebeslut upphör att gälla, är skäl som talar för en förändrad preskriptionsreglering. Det gör också omständigheten att resurser behöver läggas på omprövningar av rätten till uppehållstillstånd även när inget nytt har inträffat.

Sammanfattningsvis finns det flera och tungt vägande skäl för att förändra regleringen om när avlägsnandebeslut upphör att gälla. De argument som förs fram för en oförändrad preskriptionsreglering hänför sig framför allt till att det kan behövas en ventil för att kunna bevilja uppehållstillstånd till utlänningar som lever med ett avlägsnandebeslut i Sverige, eftersom dessa befinner sig i en utsatt situation. Detta är dock inte något som beror på preskriptionstidens längd utan snarare vilka grunder för uppehållstillstånd som finns här. I den mån det finns skäl för att bevilja uppehållstillstånd till någon med ett gällande avlägsnandebeslut bör detta hanteras genom systemet för verkställighetshinder. Utredningen bedömer därför att den nuvarande regleringen om när avlägsnandebeslut preskriberas bör ändras.

5.3 Ska preskriptionstiden för avlägsnandebeslut avskaffas helt?

5.3.1 Preskriptionstidens historiska funktion

Regler om när avlägsnandebeslut preskriberas infördes i den dåvarande utlänningslagen 1976. I utredningen som låg till grund för införandet av regler om preskription uttalades att frånvaron av bestämmelser om preskription innebar att beslut om avlägsnande, som inte kunde verkställas på grund av politiskt verkställighetshinder, kunde bli gällande under mycket lång tid. Denna ordning ansågs i vissa fall leda till ohållbara resultat. Flyktingar, som på grund av risk för förföljelse inte kunde återvända till sitt hemland eller hade möjlighet att resa till annat land, behövde vistas i landet under långvarigt hot om utvis-

ning. Denna otrygghet var enligt utredningens uppfattning oförenlig med principerna för utlänningslagstiftningen.²¹

Bestämmelsen om preskription infördes med motiveringen 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 tider. Preskriptionstiden bestämdes till två år. Preskription omfattade också ett beslut om återreseförbud, även om återreseförbudet skulle gälla längre än två år.²²

Preskriptionstiden förlängdes 1989 till fyra år, mot bakgrund av att det blivit allt vanligare att utläningar undandrog sig verkställighet genom att hålla sig undan under långa tider.²³

Tidigare fanns en stark presumtion för att uppehållstillstånd skulle beviljas efter att ett avlägsnandebeslut preskriberats om utläningen hade medverkat till verkställigheten. Någon ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd fanns dock inte. Frågan om utvisning kunde till exempel väckas på nytt om ett avlägsnandebeslut hade preskriberats på grund av att utläningen hållit sig gömd eller annars hållit sig undan.²⁴

Migrationsöverdomstolen har i två avgöranden betonat utlänningsansvar för att medverka till att ett avlägsnandebeslut kan verkställas, vilket har betydelse för när uppehållstillstånd kan beviljas på grund av preskription. Det är utläningen som ska visa att preskription inträtt utan hans eller hennes förskyllan och inte den verkställande myndigheten som ska visa att avlägsnandebeslutet inte kunnat verkställas.²⁵ Utläningen är skyldig att medverka till att skaffa nödvändiga resedokument, vilket normalt förutsätter att hans eller hennes identitet är tillfredsställande utredd. Skyldigheten att medverka innefattar även ett krav på att utläningen i så stor utsträckning som möjligt ska delta aktivt i arbetet med att fastställa sin identitet. En av- eller utvisad person som visserligen inte håller sig gömd eller på annat sätt undviker kontakt i samarbetet med de verkställande myndigheterna men som annars förhåller sig passiv uppfyller därför inte kravet på medverkan.²⁶ Migrationsöverdomstolens praxis har

²¹ SOU 1972:84 s. 80.

²² Prop. 1975/76:18 s. 120–123.

²³ Prop. 1988/89:86 s. 117 och 204.

²⁴ Prop. 1979/80:96 s. 109 samt Utlänningsnämndens avgöranden den 29 september 1992 (UN 28-92), den 5 november 1992 (UN 15-92), den 9 juni 1998 (UN 316-98) och den 25 april 2000 (UN 401-00).

²⁵ MIG 2007:46.

²⁶ MIG 2009:13.

medfört att uppehållstillstånd efter preskription i dag endast beviljas i undantagsfall.²⁷

5.3.2 Preskriptionstiden bör inte avskaffas helt

Utredningens bedömning: De skäl som föranledde att regler om preskription av avlägsnandebeslut infördes är inte längre aktuella. Den nuvarande regleringen i 5 kap. 18 § sjätte stycket utlänningslagen gör dock att det fortfarande finns behov av att avlägsnandebeslut som har verkställts upphör att gälla vid någon tidpunkt. Detta på grund av de begränsade möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd för den som befinner sig i landet när det finns ett gällande avlägsnandebeslut. Utredningen bedömer därför att preskriptionstiden för avlägsnandebeslut inte bör avskaffas helt.

Preskriptionstiden har historiskt haft funktionen att säkerställa att utlänningar inte tvingas leva i Sverige under alltför långa perioder med hot om utvisning. Detta har kombinerats med en tidigare presumtion för att uppehållstillstånd ska beviljas efter att ett avlägsnandebeslut har preskriberats, om avlägsnandebeslutet inte kunnat verkställas trots att utlänningen medverkat till verkställigheten.

Att den som får skyddsskäl under tid med gällande avlägsnandebeslut inte riskerar att utvisas från Sverige säkerställs i dag genom att uppehållstillstånd kan beviljas på grund av hinder mot verkställigheten eller att ny prövning av rätten till uppehållstillstånd kan beviljas. Utredningen föreslår också i avsnitt 5.7.2 en möjlighet att upphäva ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut om ett uppehållstillstånd skulle beviljas på grund av skyddsskäl. Det finns därför inte behov av att avlägsnandebeslut preskriberas vid någon tidpunkt för att säkerställa att den som har skyddsskäl inte riskerar att utvisas från Sverige.

Som framgår av avsnitt 5.3.1 finns det inte längre någon presumtion för att uppehållstillstånd ska beviljas efter att ett avlägsnandebeslut har preskriberats. En sådan presumtion framstår också som olämplig. En presumtion för att uppehållstillstånd ska beviljas efter att ett avlägsnandebeslut har preskriberats kan uppfattas som att det går att få uppehållstillstånd i Sverige bara man kan vara kvar i landet

²⁷ Se SOU 2017 :84 s. 326 f. Detta bekräftas även av Migrationsverket.

tillräckligt länge. Det leder till att legitimiteten i utlänningslagstiftningen kan ifrågasättas. Det är inte heller en önskvärd utveckling, eftersom den som lever i Sverige utan att ha rätt att vistas här lever i stor utsatthet. Om ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas trots att en utlänningsmedverkare till verkställigheten bör detta därför snarare hanteras inom ramen för en prövning av om uppehållstillstånd ska beviljas på verkställighetsstadiet.

De tidigare argumenten för införandet av en ordning där avlägsnandebeslut preskriberas gör sig därför inte längre lika starkt gällande. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om det överhuvudtaget finns behov av att ett avlägsnandebeslut preskriberas. Om preskriptionstiden skulle avskaffas skulle ett avlägsnandebeslut vara gällande för all framtid, även om utlänningsmedverkaren skulle lämna Sverige eller Schengenområdet. Det betyder också att ett återreseförbud aldrig skulle riskera att förkortas på grund av att avlägsnandebeslutet upphört att gälla. Skulle utlänningsmedverkaren återvända till Sverige efter att ett återreseförbud löpt ut eller upphävts, skulle avlägsnandebeslutet kunna verkställas på nytt under de förutsättningar som följer av 12 kap. 23 § utlänningslagen. Dessutom blir en utlänningsmedverkare som inte lämnar Sverige i princip hänvisad till en prövning av om det finns hinder mot verkställigheten vad gäller rätten till uppehållstillstånd. Allt detta är fördelar i förhållande till dagens reglering om när avlägsnandebeslut preskriberas. Ska preskriptionstiden avskaffas helt behöver man endast upphäva första stycket i 12 kap. 22 § utlänningslagen.

Enligt utredningens bedömning finns det dock fortfarande ett behov av att ett avlägsnandebeslut preskriberas 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. Sådana nya omständigheter skulle visserligen kunna hanteras inom ramen för regelverket om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. Det framstår dock som mindre lämpligt i de fall som utlänningsmedverkaren lämnat landet och vistats under en längre period utomlands under vilken omständigheterna kan ha förändrats på ett genomgripande sätt. Det kan då vara enklare att hantera dessa eventuella nya grunder för uppehållstillstånd inom ramen för en ny grundprövning.

Om ett avlägsnandebeslut aldrig ska preskriberas så skulle det dessutom behöva göras en översyn av bestämmelserna i 5 kap. 18 §

utlänningslagen, om i vilka fall en ansökan om uppehållstillstånd som görs inifrån landet kan prövas. Det kan annars uppstå besvärliga situationer, till exempel för den som blivit utvisad från Sverige som barn och därefter, i vuxen ålder, får tillstånd för studier, arbete eller näringsverksamhet 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. En översyn av denna bestämmelse ryms dock inte inom den här utredningens uppdrag. Ett annat sätt att lösa denna problematik skulle kunna vara att införa mer generösa möjligheter att upphäva ett gällande avlägsnandebeslut. Ett avlägsnandebeslut skulle till exempel kunna upphävas när uppehållstillstånd beviljas, oavsett grunden för uppehållstillståndet. Detta skulle dock innebära att det blir möjligt att på nytt ansöka om uppehållstillstånd och få en fullständig prövning av både skyddsskäl och andra skäl för uppehållstillstånd när det beviljade uppehållstillståndet har löpt ut. Dessutom kommer det att vara möjligt att få en ansökan om statusförklaring med stöd av 4 kap. 3 c § utlänningslagen prövad under tiden med gällande uppehållstillstånd utan att något nytt har inträffat. En av anledningarna till att reglerna om preskription behöver förändras är att resurserna för prövning av asylansökningar under tiden som utlänningslagen är kvar i Sverige ska koncentreras till de fall där det inträffat nya omständigheter. Om avlägsnandebeslut kan upphävas i en större omfattning redan under vistelsen i Sverige, utan att utlänningslagen beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl, motverkas detta syfte. En sådan lösning är därför inte lämplig.

Det är vidare inte rimligt att ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol aldrig preskriberas, samtidigt som ett beslut om utvisning på grund av brott upphör att gälla när tiden för ett återreseförbud löper ut. En sådan skillnad när det gäller hur länge ett avlägsnandebeslut gäller, beroende på varför beslutet har fattats, är svårt att motivera. Ska preskriptionstiden avskaffas helt bör det gälla för samtliga avlägsnandebeslut. En översyn av frågan om när ett beslut om utvisning på grund av brott preskriberas ryms dock inte inom ramen för utredningens direktiv.

Utredningens samlade bedömning är därför att det är lämpligt att ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol preskriberas en period efter att utlänningslagen har lämnat landet. Det

kan också medföra fördelar ur ett återvändandeperspektiv. Att avlägsnandebeslutet kommer att preskriberas en period efter att utläningen har lämnat landet kan användas som sätt att motivera utläningen att följa avlägsnandebeslutet och lämna landet. Utredningen föreslår därför inte att preskriptionstiden helt ska avskaffas.

5.4 Utformningen av en förändrad reglering om när avlägsnandebeslut preskriberas

5.4.1 Utgångspunkter för regleringen

Utredningens bedömning: En ny reglering om när avlägsnandebeslut preskriberas bör vara utformad på ett sätt som gör att rätten till uppehållstillstånd för den som inte lämnar landet endast kan prövas när det finns behov av det. Regleringen bör också utformas på ett sätt som medför att återreseförbud inte riskerar att förkortas av att ett avlägsnandebeslut upphör att gälla.

Ett avlägsnandebeslut bör därför inte upphöra att gälla innan utläningen har följt avlägsnandebeslutet. En sådan reglering bedöms öka incitamenten att följa avlägsnandebeslutet.

Utredningen har ovan i avsnitt 5.2.3 konstaterat att det finns behov av att ändra regleringen om när avlägsnandebeslut preskriberas. I avsnitt 5.3.2 har utredningen bedömt att preskriptionstiden inte helt ska avskaffas. Frågan är då hur en ny preskriptionsreglering bör se ut.

Målen för en reglering om när avlägsnandebeslut preskriberas

Målet är att en ny reglering om när avlägsnandebeslut preskriberas ska vara utformad på ett sätt som inte skapar incitament att hålla sig kvar i Sverige med gällande avlägsnandebeslut. Det betyder att möjligheten till en ny prövning av rätten till uppehållstillstånd under vistelsen i Sverige bör vara förbehållen de situationer som täcks av regelverket om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder samt de övriga situationer där det bedömts vara rimligt att en prövning av rätten till uppehållstillstånd får ske, trots att det finns ett gällande avlägsnandebeslut. Dessutom bör inte lagstiftningen med-

föra att återreseförbuds giltighet förkortas av att ett avlägsnandebeslut preskriberas. Lagstiftningen bör inte heller leda till att arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut behöver avbrytas i onödan under vistelsen i Sverige.

Ett avlägsnandebeslut bör preskriberas först efter att utläningen har följt beslutet

För att uppnå målen för en ny preskriptionsreglering krävs att ett avlägsnandebeslut inte upphör att gälla förrän en tid efter att utläningen har följt avlägsnandebeslutet och inte som nu en tid efter att det fått laga kraft.

Det finns flera fördelar med att ett avlägsnandebeslut inte kan upphöra att gälla förrän utläningen har följt beslutet. Då försvinner incitamentet att stanna i Sverige för att på nytt få en fullständig prövning av sin rätt till uppehållstillstånd eller för att förkorta giltighetstiden på ett återreseförbud. Utläningen kommer att vara hänvisad till att få sin rätt till uppehållstillstånd prövad genom bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder under tiden som han eller hon är kvar i Sverige. Dessutom kommer ett meddelat återreseförbud alltid att kunna löpa ut innan det upphör att gälla. Att avlägsnandebeslut inte upphör att gälla under vistelsen i Sverige sänder en tydlig signal om att beslut som fattas av svenska myndigheter ska följas. En sådan reglering bör därför också öka incitamenten att följa ett meddelat avlägsnandebeslut.

En reglering där avlägsnandebeslut kan preskriberas först efter att utläningen har följt beslutet bör vidare minska risken för att en utläning reser till en annan EU-stat för att där invänta att avlägsnandebeslutet preskriberas. Regleringen bör därför inte bidra till sekundära förflyttningar inom Schengenområdet, något som påpekats inom ramen för 2022 års Schengenuvärdering som en nackdel med nuvarande regler om preskription.

Om avlägsnandebeslut inte preskriberas under vistelsen i Sverige uppnås ökad effektivitet på så vis att avlägsnandebeslutet blir verkställbart under längre perioder. Återvändandearbetet behöver alltså inte avbrytas på grund av preskription under vistelsen i Sverige.

En ordning där avlägsnandebeslut inte preskriberas förrän utläningen har följt beslutet avhjälpes med andra ord de negativa effekter som konstaterades i samband med 2022 års Schengenuvärdering av

Sverige. En reglering där avlägsnandebeslut preskriberas vid någon tidpunkt efter verkställighet bedöms inte medföra effekter som liknar dem som påpekats i Schengenutvärderingen. Däremot säkerställs att avlägsnandebeslutet i sig inte medför oskäligen konsekvenser för den som följer avlägsnandebeslutet och därefter ansöker om och beviljas uppehållstillstånd i Sverige.

En konsekvens av att preskriptionstiden börjar löpa i samband med att utlänningen följt avlägsnandebeslutet är att preskriptionstiden kan börja löpa redan innan avlägsnandebeslutet har fått laga kraft. Det kan till exempel ske om utlänningen reser ut till ett tredje land efter att avlägsnandebeslutet har fattats men innan utlänningen har delgivits beslutet. Normalt sett krävs att beslut av förvaltningsmyndigheter får laga kraft innan de kan verkställas. Det är i utlänningslagen särskilt reglerat i vilka situationer som ett avlägsnandebeslut får verkställas innan det har fått laga kraft.²⁸ Denna reglering riktar sig dock mot myndigheterna. Det finns inget hinder mot att en utlänning själv, redan innan ett beslut har fått laga kraft, väljer att lämna landet. Migrationsverket får per automatik kännedom om en sådan utresa via SIS från Polismyndigheten. Uppgiften sparas hos Migrationsverket.

Vad gäller återreseförbud har i tidigare förarbeten gjorts bedömningen att ett beslut om återreseförbud både kan börja löpa och registreras i SIS, även om det inte har fått laga kraft.²⁹ Ett löpande återreseförbud har kännbara konsekvenser för den enskilde. Att preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut kan börja löpa redan innan beslutet har fått laga kraft innebär i sig inga negativa konsekvenser för utlänningen. Snarare är det positivt för utlänningen att preskriptionstiden löper.

En preskriptionstid som börjar löpa innan ett avlägsnandebeslut har fått laga kraft kan dock innebära vissa negativa konsekvenser för de verkställande myndigheterna. Har avlägsnandebeslutet inte fått laga kraft kan de verkställande myndigheterna som huvudregel inte vidta åtgärder för att verkställa avlägsnandebeslutet. Om en utlänning som har ett avlägsnandebeslut som inte har fått laga kraft återvänder till Sverige kan myndigheterna därför inte verkställa beslutet förrän det har fått laga kraft, om det inte är ett beslut som får verkställas trots att det inte har fått laga kraft. Denna situation kan upp-

²⁸ 12 kap. 6 och 7 §§ utlänningslagen.

²⁹ Prop. 2020/21:222 s. 52 f.

stå redan i dag och påverkas inte av en ändrad preskriptionsreglering. Det som däremot kan påverkas är att avlägsnandebeslutet kan upphöra att gälla kort inpå att det har fått laga kraft, om utlänningen underrättas om beslutet när mycket kort tid återstår innan avlägsnandebeslutet preskriberas. Med dagens regelverk skulle i den situationen preskriptionstiden i stället börja löpa. Det finns dock ingenting som hindrar myndigheterna från att fatta ett nytt avlägsnandebeslut när det tidigare beslutet har upphört att gälla.

En annan konsekvens är att det inte börjar löpa någon tidsfrist för frivillig avresa om utlänningen skulle resa ut innan avlägsnandebeslutet har fått laga kraft. En tidsfrist för frivillig avresa kan dock börja löpa om utlänningen därefter återvänder till Sverige och underrättas om avlägsnandebeslutet. Om utlänningen inte följer avlägsnandebeslutet ska ett återreseförbud meddelas. Eftersom preskriptionstiden för avlägsnandebeslutet då redan löper riskerar man att hamna i en situation där avlägsnandebeslutet preskriberas innan återreseförbudet har börjat löpa, om utlänningen inte lämnar landet. Att uppställa ett krav på att beslutet ska ha fått laga kraft, utöver att utresa skett i enlighet med beslutet, för att preskriptionstiden ska börja löpa skulle kunna uppfattas som ett krav på att utlänningen måste stanna kvar i landet i avvaktan på laga kraft, vilket vore olyckligt. Skulle man i undantagsfall vara i situationen att avlägsnandebeslutet upphör att gälla innan ett återreseförbud kan meddelas finns inget som hindrar att myndigheterna meddelar ett nytt avlägsnandebeslut, om förutsättningarna för detta är uppfyllda. Skulle utlänningen ha påförts ett återreseförbud som har börjat löpa kommer dessutom, enligt utredningens förslag i avsnitt 5.4.4, avlägsnandebeslutet att preskriberas först när återreseförbudet löper ut. Utredningens bedömning är därför att de nackdelar som i undantagsfall kan finnas med att ett avlägsnandebeslut kan upphöra att gälla innan det har fått laga kraft inte är sådana att de i sig överväger de fördelar som denna konstruktion har.

5.4.2 Preskriptionstiden ska börja löpa vid tidpunkten då utlännen lämnar landet i enlighet med beslutet

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 12 kap. 22 § utlänningslagen om när avlägsnandebeslut upphör att gälla ska ändras så att preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol börjar löpa när utlännen lämnar landet i enlighet med beslutet om avlägsnande.

Ovan har utredningen beskrivit flera mål för en förändrad preskriptionsreglering samt konstaterat att för att en reglering ska uppfylla dessa mål krävs att ett avlägsnandebeslut inte upphör att gälla förrän utlännen har följt beslutet.

Ett avlägsnandebeslut som har meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska verkställas genom att utlännen sänds till det land eller till något av de länder som anges i beslutet. Ett beslut om avvisning som meddelas av Polismyndigheten ska verkställas genom att utlännen sänds till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket utlännen kom till Sverige. Om verkställighet inte ska ske till något av dessa länder får en utlänning i stället sändas till ett land som utlännen har anknytning till. En utlänning som ska avvisas eller utvisas får dessutom alltid sändas till ett land som utlännen visar att mottagande kan ske i.³⁰

Utredningens förslag till förändrad preskriptionsreglering i 12 kap. 22 § utlänningslagen är att preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut ska börja löpa när en utlänning lämnar landet i enlighet med beslutet. Det innebär att om utlännen aldrig lämnar Sverige i enlighet med beslutet så preskriberas inte avlägsnandebeslutet. Om utlännen däremot följer avlägsnandebeslutet så upphör det att gälla en tid efter att utlännen lämnat landet i enlighet med beslutet. Att utlännen ska ha lämnat landet i enlighet med beslutet betyder att det inte är tillräckligt att beslutet har verkställts i den mening som avses i 12 kap. 21 § utlänningslagen för att preskriptionstiden ska börja löpa. Enligt 12 kap. 21 § utlänningslagen ska ett avlägsnandebeslut anses verkställt om utlännen har lämnat landet, vilket alltså inte är detsamma som att lämna landet i enlighet med beslutet. Det är inte heller tillräckligt att utlännen har gjort en utresa så som

³⁰ 12 kap. 4 § utlänningslagen.

det definieras i 1 kap. 6 § utlänningslagen, det vill säga passerat ut över gränsen för svenskt territorium. Rekvisitet ”i enlighet med beslutet” återfinns i andra bestämmelser i utlänningslagen.³¹ Den vägledning som finns kring tillämpningen av dessa bestämmelser är av betydelse även för utredningens förslag. För att utlänningen ska anses ha lämnat landet i enlighet med beslutet krävs att han eller hon reser till det land som angetts i avlägsnandebeslutet. Även om utlänningen reser till ett annat tredjeland än det som särskilt pekas ut i beslutet bör utlänningen anses ha följt beslutet. Om utlänningen i stället för att resa till det land som anges i beslutet reser till en annan EU-stat har utlänningen däremot inte följt avlägsnandebeslutet.³² Ska beslutet om avvisning eller utvisning i stället verkställas genom att utlänningen reser till ett annat EU-land börjar preskriptionstiden löpa när utlänningen reser till detta land.

Det kan finnas svårigheter i att avgöra när preskriptionstiden börjar löpa. Det är utlänningen som har bevisbördan för sitt påstående att han eller hon har följt avlägsnandebeslutet och att preskriptionstiden därmed har börjat löpa. Kan han eller hon inte visa att så är fallet blir konsekvensen att preskriptionstiden inte börjar löpa. Det bör skapa motiv till att resa ut från Schengenområdet på ett sätt som registreras i SIS vilket underlättar bedömningen.

Konstruktionen skulle kunna innebära att preskriptionstiden och ett återreseförbud i vissa situationer börjar löpa vid olika tidpunkter. Ett återreseförbud kan börja löpa redan när utlänningen lämnar territoriet för de medlemsstater som tillämpar återvändandedirektivet (se avsnitt 6.2.4). Preskriptionstiden börjar å andra sidan att löpa först när utlänningen reser till ett tredjeland där han eller hon tas emot eller, om beslutet ska verkställas till en annan EU-stat, när utlänningen reser till detta land. Det betyder alltså att ett återreseförbud i vissa fall kan börja löpa utan att preskriptionstiden börjar löpa. Utredningen har övervägt att preskriptionstiden också ska börja löpa vid den tidpunkt då ett återreseförbud börjar löpa. Med en sådan lösning kan dock preskriptionstiden börja löpa när en utlänning reser till ett medlems-

³¹ Ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken utlänningen frivilligt ska lämna landet i enlighet med beslutet (8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen). Om ett beslut om avvisning eller utvisning innehåller en tidsfrist för frivillig avresa ska utlänningen lämna landet i enlighet med beslutet senast när tidsfristen löper ut (12 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen). Om utlänningen inte har lämnat landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning när en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut ska den myndighet som meddelat tidsfristen meddela ett återreseförbud (12 kap. 15 a § utlänningslagen).

³² Prop. 2016/17:61 s. 25 och 37.

land som inte tillämpar återvändandedirektivet, oavsett om han eller hon tas emot där. De fördelar som finns med att konstruktionen på preskriptionstiden i sig uppmuntrar till att följa avlägsnandebeslutet går då förlorade. En sådan lösning föreslås därför inte.

5.4.3 Preskriptionstiden ska som huvudregel vara fem år

Utredningens förslag: Ett avlägsnandebeslut ska preskriberas fem år från det att en utlänning lämnat landet i enlighet med beslutet om avlägsnande. Detta ska regleras i 12 kap. 22 § utlänningslagen.

I nuläget preskriberas ett avlägsnandebeslut fyra år från det att det fått laga kraft. Utredningen föreslår nu att preskriptionstiden ska börja löpa först då utlänningen lämnat landet i enlighet med beslutet. Frågan är då hur lång preskriptionstiden bör vara från denna tidpunkt. Utredningens förslag till ändrad preskriptionsreglering innebär i sig en evig preskriptionstid för den som inte följer ett meddelat avlägsnandebeslut. Det behövs därför inte en mycket lång preskriptionstid i syfte att minska incitamenten att hålla sig kvar i Sverige för att få en ny prövning av rätten till uppehållstillstånd. En förlängning av preskriptionstiden skulle däremot medföra att ett avlägsnandebeslut kan verkställas på nytt under en längre period. Detta måste vägas mot att även den som har ett gällande avlägsnandebeslut kan ansöka om och beviljas uppehållstillstånd i Sverige om en sådan ansökan görs före inresan. Att ett avlägsnandebeslut gäller under långa perioder kan innebära nackdelar framför allt vid ansökan om en förlängning av ett beviljat uppehållstillstånd och som tidigare konstaterats bör inte preskriptionstiden avskaffas helt.

När det gäller längden på preskriptionstiden bör man också beakta vad som gäller för den som utvisas på grund av brott. Ett beslut om utvisning på grund av brott som har meddelats av allmän domstol preskriberas när tiden för ett återreseförbud har gått ut. Ett återreseförbud som meddelas vid utvisning på grund av brott är som regel fem eller tio år eller utan tidsbegränsning.³³ Preskriptionstiden för den som ska avvisas eller utvisas på grund av att denne saknar rätt att vistas i landet bör enligt utredningen inte vara längre än den som

³³ 8 a kap. 11 § utlänningslagen.

gäller för brottsutvisade. Preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol bör därför inte vara längre än tio år.

Preskriptionstiden bör med detta resonemang alltså kunna bestämmas till en period om mellan fyra och tio år. Detta bör regleras i 12 kap. 22 § utlänningslagen. Enligt utredningen skulle en lämplig avvägning kunna vara att ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol som huvudregel ska preskriberas fem år från det att en utlänning har lämnat landet i enlighet med beslutet. Preskriptionstiden blir då något längre än i dag samtidigt som preskriptionstiden för avlägsnandebeslut som inte meddelas av allmän domstol som regel inte blir längre än för de beslut som meddelas vid utvisning på grund av brott.

5.4.4 Preskriptionstiden ska förlängas när ett återreseförbud löper

Utredningens förslag: Om det finns ett återreseförbud som löper när fem år har gått från att utlänningen lämnat landet i enlighet med avlägsnandebeslutet, preskriberas avlägsnandebeslutet först när tiden för återreseförbudet löper ut.

Detta ska regleras i ett nytt andra stycke i 12 kap. 22 § utlänningslagen.

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 – det vill säga först i samband med att beslutet verkställs – gäller det framför allt de situationer där utlänningen har meddelats ett återreseförbud som är längre än fem år. Det är, som utredningen tidigare konstaterat, inte lämpligt att rättsverkningarna av ett återreseförbud upphör på grund av att avlägsnandebeslutet preskriberas. Om ett återreseförbud löper när preskription annars skulle ha inträtt ska avlägsnandebeslutet därför preskriberas först när tiden för återreseförbudet löper ut. Detta bör regleras i ett nytt andra stycke i 12 kap. 22 § utlänningslagen. Uttrycken *löper* och *löper ut* i har valts för att korrespondera med terminologi i utredningens förslag till ny 12 kap. 15 b § utlän-

ningslagen (se avsnitt 6.2.4). Eftersom varken preskriptionstiden eller ett återreseförbud börjar löpa förrän utlänningen lämnar landet saknas ändå incitament för någon att invänta preskription i Sverige för att på så vis undkomma rättsverkningarna av ett återreseförbud.

5.5 Alternativa utformningar av en förändrad preskriptionsreglering

Utredningen har i avsnitt 5.3.2 konstaterat att det inte är lämpligt att helt avskaffa preskriptionstiden för avlägsnandebeslut och har i avsnitt 5.4 föreslagit en ny utformning av bestämmelsen om när avlägsnandebeslut preskriberas. Utredningen har därutöver övervägt flera andra alternativ för att åstadkomma en förändrad preskriptionsreglering. I vissa fall har utredningen på ett tidigt stadium konstaterat att dessa utformningar inte är lämpliga. I andra fall har utredningen gjort mer ingående överväganden men funnit att den lösning som utredningen föreslår i avsnitt 5.4 är lämpligare. I detta avsnitt redogör utredningen för de alternativa lösningar att åstadkomma en ändrad preskriptionsreglering som utredningen har identifierat samt för- och nackdelar med dessa.

5.5.1 En förlängd preskriptionstid

Det första alternativet som utredningen övervägt är att förlänga den nuvarande preskriptionstiden i 12 kap. 22 § utlänningslagen.

Längden på en förlängd preskriptionstid

Ett avlägsnandebeslut preskriberas i dag fyra år från det att det fått laga kraft. Det förekommer att personer med gällande avlägsnandebeslut stannar i Sverige under långa perioder. För att en längre preskriptionstid ska få någon effekt, såväl för effektiviteten som för incitamenten att återvända, bör förlängningen inte vara alltför kort. Ska en preskriptionstid behållas bör den dock inte vara så lång att den i praktiken avskaffas. Enligt utredningens bedömning vore en preskriptionstid om tio år från det att beslutet fått laga kraft tillräckligt lång för att innebära ett effektivare utnyttjande av resurserna

för prövning av rätten till uppehållstillstånd och för verkställighet av avlägsnandebeslut, samtidigt som ett avlägsnandebeslut vid någon tidpunkt upphör att gälla.

Utformningen av en förlängd preskriptionstid

Som utredningen konstaterat tidigare innebär den nuvarande regleringen om preskription av avlägsnandebeslut flera oönskade konsekvenser, till exempel att ett återreseförbud kan förkortas av att ett avlägsnandebeslut preskriberas. Det är därför inte lämpligt att enbart förlänga preskriptionstiden, utan man måste i sådana fall också förändra utformningen av 12 kap. 22 § utlänningslagen.

Utformningen av 12 kap. 22 § utlänningslagen behandlades i departementspromemorian *Ett nytt regelverk för Schengens informationssystem (SIS)*. I promemorian konstaterades att den nuvarande utformningen av 12 kap. 22 § utlänningslagen innebär att preskriptionstiden bara blir längre än fyra år när utlänningen har meddelats ett återreseförbud med längre giltighetstid än fyra år. En tredjelandsmedborgare som ska utvisas med ett tvåårigt eller treårigt återreseförbud, men som verkställs först efter tre år, kommer endast få ett års återreseförbud.³⁴

Följande utformning av 12 kap. 22 § utlänningslagen föreslogs i promemorian: Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla fyra år från det att beslutet har fått laga kraft. Om beslutet *vid den tidpunkten är förenat med ett återreseförbud som löper*, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut.³⁵

I remissvaren framförde Polismyndigheten bland annat att det var oklart om förslaget omhändertog problematiken fullt ut. Om en person håller sig undan verkställighet av avlägsnandebeslutet fram till preskription kommer det inte att finnas något återreseförbud att registrera i SIS om utlänningen först därefter lämnar landet. En person med återreseförbud kan därmed undkomma rättsverkningarna av återreseförbudet.³⁶ Även Migrationsverket framförde att utformningen av bestämmelsen fick denna konsekvens och konstaterade att

³⁴ Ds 2019:27 s. 122–124.

³⁵ Ds 2019:27 s. 29 och 122–124.

³⁶ Polismyndighetens remissyttrande den 28 februari 2020 (dnr A637.010/2019) över Ett nytt regelverk för Schengens informationssystem (SIS) (Ds 2019:27), s. 6.

det av utlännningen kunde uppfattas som ett bättre val att stanna i Sverige hela preskriptionstiden, särskilt om den närmar sig, framför att lämna landet innan preskription.³⁷ Förslaget i promemorian har inte genomförts.

En ändrad utformning av 12 kap. 22 § första och andra stycket utlänningslagen

Om man skulle välja att ändra 12 kap. 22 § utlänningslagen för att åstadkomma en längre preskriptionstid skulle de två första styckena i bestämmelsen kunna utformas på följande sätt.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla tio år från det att beslutet fick laga kraft. Om beslutet är förenat med ett återreseförbud med längre giltighetstid upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla först när tiden för återreseförbudet löper ut.

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.

Avsikten är att en sådan utformning av 12 kap. 22 § utlänningslagen ska leda till att preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut som huvudregel blir tio år från det att beslutet fick laga kraft. Från detta finns två undantag.

Det första undantaget är att preskriptionstiden blir längre än tio år om utlännningen har meddelats ett återreseförbud som är längre än tio år. I ett sådant fall löper preskriptionstiden ut först när återreseförbudet löper ut.

Det andra undantaget är att preskriptionstiden blir längre än tio år om ett återreseförbud har börjat löpa och inte har löpt ut när det har gått tio år från det att avlägsnandebeslutet fick laga kraft. I ett sådant fall inträder preskription när återreseförbudet har löpt ut.

³⁷ Migrationsverkets remissyttrande den 2 mars 2020 (dnr 1.4.1-2020-2736) över Ett nytt regelverk för Schengens informationssystem (SIS) (Ds 2019:27), s. 6.

För- och nackdelar med en förlängd preskriptionstid

En tioårig preskriptionstid som löper från att ett avlägsnandebeslut får laga kraft bedöms öka incitamenten att följa ett avlägsnandebeslut, i vart fall inledningsvis. När tidpunkten då avlägsnandebeslutet ska upphöra att gälla närmar sig ökar dock incitamenten att hålla sig undan verkställighet för att undkomma rättsverkningarna av avlägsnandebeslutet och därmed eventuellt sammanhängande återreseförbud och för att på nytt kunna ansöka om uppehållstillstånd.

En tioårig preskriptionstid innebär längre perioder mellan det att man får tillgång till en fullständig prövning av rätten till uppehållstillstånd, vilket förväntas leda till ett effektivare utnyttjande av resurser än med nuvarande lagstiftning. Avlägsnandebeslut blir också verkställbara under längre perioder.

En förlängd preskriptionstid med denna utformning innebär också att ett återreseförbud som har börjat löpa inte riskerar att förkortas av att avlägsnandebeslutet upphör att gälla. Återreseförbud som inte har börjat löpa och som är kortare än tio år – det vill säga den stora majoriteten av de återreseförbud som meddelas – kommer dock att upphöra att gälla i samband med att avlägsnandebeslutet preskriberas. Som utredningen konstaterat ovan kan det, särskilt när tidpunkten för preskription närmar sig, göra att det framstår som mer fördelaktigt att stanna kvar i Sverige och invänta att avlägsnandebeslutet preskriberas än att följa beslutet.

Utformningen av bestämmelsen kan också innebära tillämpningssvårigheter. Det kan vara svårt både för myndigheterna och för utlänningen att avgöra om ett avlägsnandebeslut har upphört att gälla eller om något av undantagen som förlänger preskriptionstiden är tillämpliga.

Sammanfattningsvis är utredningens bedömning att det finns flera nackdelar än fördelar med en förlängd preskriptionstid som löper från det att ett avlägsnandebeslut fått laga kraft. Utredningen har därför valt att inte föreslå en sådan preskriptionsreglering.

5.5.2 Övriga alternativa utformningar

Preskription i samband med utresa

Ytterligare en alternativ utformning som utredningen övervägt är att ett avlägsnandebeslut preskriberas i samband med att en utlänning reser ut från EU-medlemsstaternas territorium eller, för den vars beslut ska verkställas till en annan medlemsstat, när utlänningen lämnar Sverige.

En sådan lösning skulle innebära att ett eventuellt återreseförbud upphör att gälla i samband med att avlägsnandebeslutet verkställdes. Dessutom förloras de effektivitetsvinster som finns med att ett avlägsnandebeslut kan verkställas på nytt utan att ett nytt avlägsnandebeslut behöver fattas om utlänningen skulle återvända till Sverige utan att ha rätt att vistas här. En ordning där ett avlägsnandebeslut preskriberas vid utresa från medlemsstaternas territorium framstår därför redan av dessa anledningar inte som en lämplig lösning.

Preskription i samband med att ett återreseförbud löper ut

En annan alternativ utformning vore att ett avlägsnandebeslut preskriberas i samband med att ett återreseförbud löper ut. Denna utformning har likheter med det förslag till förändrad preskriptionsreglering som utredningen lämnar. En sådan utformning vore lagtekniskt enkel och förhållandevis lätt att tillämpa. En nackdel är däremot att den inte kommer att innebära en förlängd preskriptionstid i alla fall. I majoriteten av fallen är ett återreseförbud ett eller två år. Det innebär en mycket kort preskriptionstid för den som följer sitt avlägsnandebeslut. Denna utformning har därför samma nackdelar som lösningen ovan, det vill säga att man förlorar de effektivitetsvinster som finns i att ett avlägsnandebeslut kan verkställas på nytt utan att ett nytt beslut behöver fattas om utlänningen skulle återvända till Sverige utan att ha rätt att vistas här. En sådan utformning gör det också möjligt att söka asyl i Sverige på nytt efter en mycket kort tid.

En annan nackdel är att det inte är i alla fall som ett återreseförbud meddelas. Bestämmelsen skulle därför behöva kompletteras med en lösning för den grupp som inte har ett återreseförbud. Preskriptionstiden för denna grupp skulle kunna knytas till utresan eller till laga kraft. Som utredningen konstaterat ovan är det olämpligt att ett avlägsnandebeslut upphör att gälla redan vid utresan. Om preskriptions-

tiden i stället knöts till laga kraft skulle preskriptionsregleringen inte uppfylla de mål som utredningen anser att en preskriptionsreglering bör uppfylla. Utredningen anser därför inte heller att en sådan lösning vore lämplig.

5.6 Kan förslaget om ändrad preskriptionsreglering medföra oskäligen konsekvenser?

Utredningens bedömning: Utredningens förslag om ändrad preskriptionsreglering innebär inte oskäligen konsekvenser för den vars avlägsnandebeslut inte kan verkställas trots att han eller hon medverkar till verkställigheten. I en sådan situation kan uppehållstillstånd beviljas med stöd av 5 kap. 11 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen.

Utredningen ska också enligt direktiven ta ställning till om och hur det kan säkerställas att utlänningslagar som medverkar till ett återvändande inte drabbas på ett oskäligt sätt av utredningens förslag. Som tidigare konstaterats är en viktig utgångspunkt att ett avlägsnandebeslut ska verkställas, samtidigt som det måste finnas tillräckligt utrymme för att kunna bevilja uppehållstillstånd i de fall ett avlägsnandebeslut inte kan eller får verkställas. Regelverket bör inte vara utformat på ett sätt som skapar incitament att stanna i Sverige i syfte att skapa en rätt till uppehållstillstånd på verkställighetsstadiet. Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd när ett avlägsnandebeslut har fått laga kraft regleras genom regelverket om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. Utredningens utgångspunkt är att den nuvarande utformningen av detta regelverk är tillräcklig för att Sverige ska uppfylla sina internationella konventionsåtaganden enligt till exempel FN:s flyktingkonvention³⁸ och EKMR³⁹.

Den fråga som utredningen har att ta ställning till är om befintliga regler om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder är tillräckliga för att en förändrad preskriptionsregel inte ska innebära oskäligen konsekvenser för den vars avlägsnandebeslut inte kan verkställas trots att han eller hon medverkar till verkställigheten. Det rör

³⁸ 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning.

³⁹ Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

sig om utlänningar vars avlägsnandebeslut inte kan verkställas på grund av ett verkställighetshinder som ligger utanför deras kontroll. Sådana hinder kan ha många olika orsaker. Det kan vara ett hinder som bara finns i enstaka fall eller hinder som gäller generellt för vissa länder eller vissa grupper i vissa länder. Verkställighetshindret kan till exempel bero på de praktiska förutsättningarna att genomföra en verkställighet eller på ett besked från mottagarlandet om att en utlänning inte tas emot. Omfattningen av verkställighetshindren kan variera över tid och vara beroende av andra staters ställningstaganden. Det är därför inte möjligt att uppskatta hur vanligt det kan komma att bli att denna typ av verkställighetshinder förekommer.

Genom 12 kap. 18 § utlänningslagen finns en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder i de fall det finns anledning att anta att mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen. En förutsättning för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av sådana praktiska verkställighetshinder är att svårigheterna att verkställa inte till någon del beror på den enskildes vägran att medverka.⁴⁰

Det finns kritik mot att det är svårt att beviljas uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen, till exempel på grund av att Migrationsverket ställer upp ett alltför högt beviskrav då det gäller att visa att ett verkställighetshinder föreligger. Beslut som fattas med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen är inte överklagbara. Det finns därför anledning att kort beröra Migrationsverkets vägledning kring hur bestämmelsen tillämpas. Migrationsverket har i ett rättsligt ställningstagande gjort bedömningen att det måste vara styrkt att det finns nya omständigheter som medför ett konkret hinder för att man ska kunna konstatera att det finns praktiska hinder för att verkställa ett avlägsnandebeslut. Utgångspunkten i utlänningslagen är att tyngdpunkten i migrationsprocessen ska ligga i grundprövningen, vilket medför att bestämmelserna om verkställighetshinder ska tillämpas restriktivt. Enligt Migrationsverkets bedömning kan därmed bestämmelserna om verkställighetshinder inte innehålla lägre beviskrav för verkställighetshindret än det som finns i grundprövningen. I grundprövningen har Migrationsöverdomstolen fastställt att bevisningen måste visa att det finns ett konkret verkställighetshinder.⁴¹ Migrationsverket bedömer i det rättsliga ställningstagandet att det kan vara styrkt

⁴⁰ Prop. 2004/05:170 s. 299.

⁴¹ MIG 2008:38 och MIG 2010:6.

att det finns nya omständigheter som medför ett konkret hinder till exempel om det finns ett besked från det aktuella landets myndigheter om att utlänningen inte har rätt att återvända eller ny landinformation som visar att ett återvändande är omöjligt. Migrationsverket konstaterar i sitt rättsliga ställningstagande att utlänningen får beviljas uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen när det finns anledning att anta att mottagarlandet på grund av ett konkret hinder inte kommer att vara villigt att ta emot personen.⁴²

Enligt utredningens mening är de svårigheter som kan finnas att visa att förutsättningarna för att bevilja ett uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder är uppfyllda inte i sig en oskäligen konsekvens. Det är snarast en följd av att utlänningen har bevisbördan för sin rätt till uppehållstillstånd.

En förändrad preskriptionsregel innebär en förskjutning av prövningen från en ny grundprövning till regelverket om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. Förskjutningen av prövningen till verkställighetshindersprövningen kommer att innebära att gruppen som kan komma att beviljas uppehållstillstånd med stöd av regelverket över tid blir större. Då kommer också sannolikt antalet personer som uppfyller kraven för att beviljas uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder med tiden att öka. Det innebär dock inte i sig att verkställighetshindersprövningens funktion av att vara ett extraordinärt rättsmedel förtas.

Det finns också kritik mot att det inte går att överklaga Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd med stöd av paragrafen. Det ligger inte inom ramen för utredningens direktiv att se över möjligheterna att överklaga beslut med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen. Att beslut som fattas med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen inte kan överklagas är dock inte tillräckligt för att en ändrad preskriptionsreglering ska anses innebära oskäligen konsekvenser för den enskilde när det inte går att verkställa ett avlägsnandebeslut trots att denne medverkar till verkställigheten.

Det finns också en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd vid tidsbegränsade verkställighetshinder med stöd av 5 kap. 11 § utlänningslagen. Bestämmelsen tar sikte på fall då det innan ett avlägsnandebeslut har fattats visar sig att ett sådant beslut inte skulle gå att

⁴² Migrationsverkets rättsliga ställningstagande Praktiska verkställighetshinder m.m., RS/048/2021 version 3.0.

verkställa under viss tid.⁴³ Uppehållstillstånd kan också beviljas med stöd av bestämmelsen om det vid en senare tidpunkt visar sig att verkställighet inte kan ske.⁴⁴ Migrationsöverdomstolen har framhållit bestämmelsen som ett exempel på situationer där uppehållstillstånd kan beviljas trots att det finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut.⁴⁵ 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.

Utredningens bedömning är därför att nuvarande regelverk om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder ger tillräckligt utrymme för att bevilja uppehållstillstånd för den vars avlägsnandebeslut inte kan verkställas trots att han eller hon medverkar till verkställigheten. Den förändrade preskriptionsregeln riskerar därför inte att innebära oskäliga konsekvenser för denna grupp.

5.7 En möjlighet att upphäva avlägsnandebeslut

5.7.1 Rättsliga utgångspunkter

Den svenska utlänningsrätten har under lång tid varit uppbyggt kring att ett avlägsnandebeslut upphör att gälla antingen när preskriptionstiden löpt ut eller när permanent uppehållstillstånd beviljats. Fram till 2016 var huvudregeln att ett uppehållstillstånd som beviljades med stöd av 5 kap. 1 § utlänningslagen efter att ny prövning beviljats enligt 12 kap. 19 § samma lag var permanent. Det förekom också att uppehållstillstånd tidsbegränsades.⁴⁶ Även ett uppehållstillstånd som beviljades med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen var som utgångspunkt permanent. Om det endast fanns ett tillfälligt hinder mot verkställighet fick dock ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas.⁴⁷

När lagen med tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige trädde i kraft i juli 2016 inleddes en övergång till tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel. I juli 2021 gjordes ändringar i utlänningslagen som innebär att tidsbegränsade uppehållstillstånd numera är huvudregel. I dag gäller att ett uppe-

⁴³ Prop. 2004/05:170 s. 282 och 283.

⁴⁴ Prop. 2009/10:31 s. 108.

⁴⁵ MIG 2022:7.

⁴⁶ Jfr 5 kap. 1 § utlänningslagen i lydelse före den 20 juli 2016.

⁴⁷ Jfr 12 kap. 18 § utlänningslagen i lydelse före den 20 juli 2016.

hållstillstånd som beviljas med stöd av 5 kap. 1 § utlänningslagen ska vara tidsbegränsat. Permanent uppehållstillstånd får beviljas när en utlänning haft uppehållstillstånd under tre år under förutsättning att de särskilda kraven om försörjning med mera i 5 kap. 7 § utlänningslagen är uppfyllda.⁴⁸ Även ett uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen ska vara tidsbegränsat. Permanent uppehållstillstånd får beviljas när utlänningen haft uppehållstillstånd i tre år under förutsättning att hindret mot verkställighet är bestående och de särskilda kraven i 5 kap. 7 § utlänningslagen är uppfyllda.⁴⁹

Ett avlägsnandebeslut får inte verkställas under tiden som ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller.⁵⁰

Det finns begränsade möjligheter att upphäva ett gällande avlägsnandebeslut. Om Migrationsverket efter omprövning beviljar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får verket samtidigt upphäva ett av verket fattat beslut om avvisning eller utvisning.⁵¹ Denna möjlighet infördes i samband med att en särskild möjlighet till omprövning infördes i 1980 års utlänningslag. En likartad bestämmelse finns i dag i 13 kap. 13 § utlänningslagen.

Enligt återvändandedirektivet får en medlemsstat när som helst bevilja ett självständigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på territoriet. I sådana fall ska inget beslut om återvändande utfärdas. Om ett sådant beslut redan har utfärdats ska det återkallas eller tillfälligt skjutas upp under giltighetstiden för uppehållstillståndet.⁵² Enligt EU-kommissionens handbok om återvändande avgör medlemsstaterna själva vilket tillvägagångssätt de ska tillämpa, med hänsyn till formen av och den sannolika varaktigheten för det uppehållstillstånd eller den rätt att stanna i landet som beviljades och behovet att säkerställa effektiva förfaranden för återvändande.⁵³

Migrationsverket har i ett rättsligt ställningstagande gjort bedömningen att ett uppehållstillstånd som har beviljats under tid då en utlänning har ett gällande avlägsnandebeslut kan förlängas, under

⁴⁸ 5 kap. 1 a § utlänningslagen.

⁴⁹ 12 kap. 18 a § utlänningslagen.

⁵⁰ 12 kap. 16 § andra stycket utlänningslagen.

⁵¹ 12 kap. 16 § utlänningslagen.

⁵² Artikel 6.4 i återvändandedirektivet.

⁵³ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 av den 16 november 2017 om upprättande av en gemensam "Handbok om återvändande" som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande, under rubrik 5.6 Tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig och som har uppehållstillstånd eller andra former av tillstånd av humanitära skäl.

förutsättning att ansökan om förlängning kommit in till Migrationsverket före det att det tidigare tillståndet upphört att gälla. Om ansökan lämnas in efter att det tidigare uppehållstillståndet har löpt ut kan ansökan enligt Migrationsverket i princip endast prövas enligt 12 kap. 18–20 §§ utlänningslagen.⁵⁴

5.7.2 Ett avlägsnandebeslut ska kunna upphävas i vissa fall

Utredningens bedömning: Utredningens förslag till förändrad preskriptionsreglering innebär att utlänningar kan behöva leva i Sverige under långa perioder med ett gällande avlägsnandebeslut samtidigt som de har uppehållstillstånd här. Det skulle kunna innebära oskäligen konsekvenser för den som beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande.

Utredningens förslag: Det ska införas ett nytt andra stycke i 12 kap. 16 § utlänningslagen som reglerar att ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol får upphävas om en utlänning skulle beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 § utlänningslagen.

Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska kunna upphäva avlägsnandebeslutet.

Säkerhetspolisen ska kunna överklaga Migrationsverkets beslut att upphäva ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut i ett säkerhetsärende. I övrigt ska Migrationsverkets beslut inte kunna överklagas.

Det bör finnas en möjlighet att upphäva avlägsnandebeslut

Utredningens förslag till ändrad reglering om när avlägsnandebeslut preskriberas betyder att den som beviljas uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder kommer att ha ett gällande avlägsnandebeslut fram till dess att permanent uppehållstillstånd kan beviljas. Eftersom uppehållstillstånd som beviljas på grund av verkställighetshinder är tidsbegränsade innebär det att ett uppehållstillstånd kommer att behöva förlängas vid åtminstone ett tillfälle under tiden som utlänningen har

⁵⁴ Migrationsverkets rättsliga ställningstagande Hantering av ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd m.m., RS/082/2021, version 2.0.

ett gällande avlägsnandebeslut. Det blir en skillnad från vad som gäller i dag då avlägsnandebeslutet upphör att gälla på grund av preskription under vistelsen i Sverige. Utredningens förslag kommer alltså att leda till att det blir vanligare att uppehållstillstånd behöver förlängas under tiden som ett avlägsnandebeslut gäller. I vissa fall rör det sig om personer som beviljas uppehållstillstånd där grunden för tillståndet kan förväntas bestå under avsevärd tid framöver. Det är framför allt fallet när en utlänning efter en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen beviljas uppehållstillstånd på grund av skydds-skäl och får flyktingstatusförklaring eller alternativt skyddsstatusförklaring.

Som framgår ovan prövar Migrationsverket i dag ansökningar om förlängt uppehållstillstånd i sak även när det finns ett gällande avlägsnandebeslut, under förutsättning att ansökan lämnas in innan det tidigare uppehållstillståndet har upphört att gälla. Det framstår som olämpligt att en flykting eller en alternativt skyddsbehövandes rätt till förlängt uppehållstillstånd är beroende av vilken dag som ansökan lämnas in. Det framstår också som olämpligt att personer i denna grupp lever med gällande avlägsnandebeslut under långa perioder, om förutsättningarna för att bevilja permanent uppehållstillstånd inte skulle vara uppfyllda. Det gäller även om avlägsnandebeslutet inte får verkställas under tiden som uppehållstillståndet gäller.

Utredningens förslag till förändrad preskriptionsreglering skapar därför ett behov av att kunna upphäva ett gällande avlägsnandebeslut i vissa situationer. Den möjlighet som nu finns för Migrationsverket att upphäva ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut efter omprövning enligt 13 kap. 13 § utlänningslagen är inte tillräcklig för att kunna tillgodose detta behov. Det är nämligen mycket ovanligt att det är ett sådant omprövningsförfarande som föranleder att uppehållstillstånd beviljas.

Ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut bör få upphävas om uppehållstillstånd beviljas på grund av skydds-skäl

Ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut bör få upphävas om en utlänning beviljas uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Denna grupp har beviljats en status som flykting eller alternativt skyddsbehövande som i princip ger en rätt till uppehållstillstånd i samband med en förlängning så länge statusen inte åter-

kallas. Historiskt sett har tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl förlängts i mycket stor utsträckning.⁵⁵ För att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas måste en skyddsstatusförklaring först återkallas. Det gör att det saknas behov av att låta ett avlägsnandebeslut fortsätta att gälla för denna grupp efter att uppehållstillstånd har beviljats. Om Migrationsverket beslutar att återkalla en skyddsstatusförklaring kan verket samtidigt fatta ett nytt avlägsnandebeslut. Det kan dessutom finnas fördelar ur ett återvändandeperspektiv med att fatta ett nytt avlägsnandebeslut efter att en skyddsstatusförklaring har återkallats. Då kan det finnas förutsättningar för att besluta om tidsfrist för frivillig avresa eller att påföra ett återreseförbud. Det bör därför införas en möjlighet att upphäva ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol om ett uppehållstillstånd beviljas med stöd av 5 kap. 1 § utlänningslagen. Det bör regleras i ett nytt andra stycke i 12 kap. 16 § utlänningslagen.

Det bör vara 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 då avlägsnandebeslutet inte bör upphävas, till exempel om det är fråga om ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen eller om giltighetstiden för uppehållstillståndet begränsas med stöd av 5 kap. 1 a § fjärde stycket utlänningslagen (det vill säga på grund av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen).

Vad gäller övriga typer av uppehållstillstånd (till exempel på grund av anknytning eller arbete) finns det inte samma principiella rätt till uppehållstillstånd i samband med en förlängning. Effektivitetsskäl gör därför att beviljandet av andra former av uppehållstillstånd inte bör föranleda att ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut får upphävas. Fortfarande gäller dock att ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut förfaller om permanent uppehållstillstånd beviljas.

⁵⁵ Under åren 2018–2022 är bifallsandelen för ansökningar om förlängt uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl mellan 93 och 94 procent. Om avskrivningar och ärenden som hanteras enligt Dublin-förordningen räknas bort är bifallsandelen mellan 97 och 100 procent. Se exceldokumentet Avgjorda asylärenden 2018, 2019, 2020, 2021 och 2022, hämtade från <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html> den 1 december 2023.

Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska få upphäva avlägsnandebeslutet

Som utgångspunkt bör det vara den instans som beviljar uppehållstillståndet som också upphäver avlägsnandebeslutet. Det betyder att Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen bör ges denna möjlighet. Av principiella skäl framstår det inte som lämpligt att Migrationsverket får upphäva ett beslut som en domstol har meddelat. En sådan begränsning finns i 8 kap. 26 § utlänningslagen vad gäller upphävande av återreseförbud. Begränsningen gäller dock inte i de fall där Migrationsverket har meddelat ett återreseförbud och domstol senare har avslagit ett överklagande av återreseförbudet.⁵⁶ Eftersom ett beslut om avvisning eller utvisning med stöd av utlänningslagen alltid fattas Migrationsverket eller Polismyndigheten som första instans (i de fall det inte är fråga om utvisning på grund av brott) finns det inte behov av en sådan begränsning för den nu föreslagna bestämmelsen. Migrationsverket kommer att få möjlighet att upphäva Polismyndighetens lagakraftvunna avlägsnandebeslut. Det kan riktas principiella invändningar även mot detta. Grunden för att upphäva beslutet är dock inte att det varit felaktigt när det fattades, utan att det beviljade uppehållstillståndet gör att det inte längre finns behov av beslutet. Det gör att det framstår som en lämplig lösning att den myndighet som beslutar i frågan om uppehållstillstånd också ges möjlighet att upphäva avlägsnandebeslutet.

Beslut i frågan om upphävande av avlägsnandebeslut ska endast kunna överklagas i vissa fall

Migrationsverkets beslut enligt utlänningslagen får endast överklagas i de fall det särskilt anges i 14 kap. utlänningslagen. Ett beslut i frågan om upphävande av ett avlägsnandebeslut föranleds inte av någon ansökan från utlänningen. Det är snarast en följd av att uppehållstillstånd beviljas. Beslutet att bevilja en utlänning uppehållstillstånd är som utgångspunkt inte överklagbart. Det bör därför inte införas någon generell möjlighet att överklaga ett beslut i frågan om avlägsnandebeslutet ska upphävas eller ej.

⁵⁶ MIG 2014:14.

Det kan dock finnas ett särskilt intresse för Säkerhetspolisen att kunna överklaga ett beslut att upphäva ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. Säkerhetspolisen kan även överklaga frågan om att bevilja uppehållstillstånd i ett säkerhetsärende. Det bör därför införas en möjlighet för Säkerhetspolisen att kunna överklaga frågan om att upphäva ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, för att domstolen ska ha möjlighet att ta ställning till även den frågan.

En migrationsdomstols beslut om att upphäva ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut kommer att kunna överklagas med stöd av 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

6 Frågor om återreseförbud

6.1 Inledning

I detta kapitel finns utredningens överväganden och förslag avseende regler om återreseförbud som inte meddelas av allmän domstol. I avsnitt 6.2 lämnas förslag om att det ska införas en bestämmelse som klargör när ett återreseförbud börjar löpa. I avsnitt 6.3 finns förslag om ändrade regler för fastställande av längden på ett återreseförbud som meddelas när en utlänning inte har iakttagit en tidsfrist för frivillig avresa. Slutligen finns i avsnitt 6.4 utredningens bedömning i frågan om det finns möjlighet att meddela återreseförbud utan tidsbegränsning i fler fall än i dag.

En allmän redogörelse för nu gällande reglering om återreseförbud finns i avsnitt 3.5.

6.2 En bestämmelse som klargör när ett återreseförbud börjar löpa

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till om det bör införas en bestämmelse som klargör vid vilken tidpunkt ett återreseförbud börjar löpa. De återreseförbud som avses är sådana som meddelas antingen i samband ett avlägsnandebeslut (8 kap. 23 § utlänningslagen) eller när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut eller upphävts (12 kap. 14 b¹ och 15 a §§ utlänningslagen).

EU-domstolen har i ett avgörande från den 26 juli 2017 (mål C-225/16, Ouhrami) slagit fast att ett återreseförbud, som meddelas i en situation där återvändandedirektivet är tillämpligt, ska beräknas från tidpunkten då den berörda personen faktiskt lämnar medlems-

¹ Paragrafen ska enligt förslag i prop. 2023/24:36 ändra beteckning från 12 kap. 14 a § till 12 kap. 14 b §. Förslaget ikraftträdandedatum är den 1 mars 2024. I kapitlet hänvisas till paragrafens lydelse enligt prop. 2023/24:36.

staternas territorium. Innan detta avgörande kom var den allmänna uppfattningen i Sverige att ett återreseförbud började löpa den dag avlägsnandebeslutet fick laga kraft. Beräkningen av återreseförbudens varaktighet sker i dag i rättstillämpningen på ett sätt som är förenligt med EU-rätten även om det saknas en uttrycklig reglering om detta i utlänningslagen.

En uttrycklig reglering om när ett återreseförbud börjar att löpa finns däremot redan avseende återreseförbud som meddelas av allmän domstol vid utvisning på grund av brott. Det finns också bestämmelser i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar (LSU) som reglerar när ett återreseförbud som meddelas enligt den lagen börjar löpa.

6.2.1 EU-domstolens dom i mål C-225/16 (Ouhrami)

Genom EU-domstolens avgörande i mål C-225/16 (Ouhrami) blev det klargjort att ett återreseförbud, som faller inom återvändandenedirektivets tillämpningsområde, börjar löpa först när berörd person faktiskt lämnar medlemsstaternas territorium. Domstolens slutsats grundar sig på en analys av återvändandenedirektivets lydelse, systematik och syfte.

I domskälen framhåller domstolen att det av det valda uttrycket inreseförbud (som motsvaras av återreseförbud i svensk rätt) och av lydelsen av de bestämmelser som reglerar detta² går att utläsa att ett beslut om återreseförbud är avsett som ett komplement till ett beslut om avlägsnande. Detta genom att hindra utläningen från att under en viss tidsperiod efter återvändandet på nytt resa in i och vistas inom medlemsstaternas territorium. För att ett beslut om återreseförbud ska ge upphov till faktiska rättsverkningar krävs alltså att utläningen i fråga har lämnat medlemsstaternas territorium.

EU-domstolen framhåller att även återvändandenedirektivets systematik talar för att avsikten är att ett beslut om återreseförbud ska vara ett komplement till ett beslut om avlägsnande. Även om båda besluten kan fattas vid samma tillfälle är det tydligt att det är fråga om två separata beslut. Avlägsnandebeslutet avser rättsverkningarna av att den ursprungliga vistelsen var olovlig, medan beslutet om åter-

² Artikel 3 och 11.1 i återvändandenedirektivet.

reseförbud avser rättsverkningarna av en eventuell framtida vistelse och medför att även den vistelsen blir olovlig.

Ett återreseförbud utgör alltså en självständig åtgärd som syftar till att öka effektiviteten av unionens återvändandepolitik. Detta genom att säkerställa att en utlänning, som vistats olagligt inom medlemsstaternas territorium, inte lagligen kan återvända under en viss tidsperiod efter avlägsnandet. EU-domstolen konstaterar att återreseförbudets syfte riskerar att undergrävas om det börjar löpa vid en tidigare tidpunkt än vid den faktiska utresan, som exempelvis vid tidpunkten när avlägsnandebeslutet får laga kraft. En sådan ordning skulle göra det möjligt för en utlänning att helt eller delvis undkomma rättsverkningarna av sitt återreseförbud genom att vägra att iakttä skyldigheten att återvända och genom att inte medverka under avlägsnandeförfarandet. EU-domstolen finner därför att slutsatsen måste vara att ett återreseförbud ska börja löpa vid tidpunkten för den faktiska avresan.

Domstolen understryker att den omständigheten att frågan om från vilken tidpunkt ett återreseförbud ska börja löpa ger upphov till faktiska rättsverkningar, medför att den inte kan överlåtas till varje medlemsstats skönsmässiga bedömning. Det innebär att domstolens bedömning är bindande för medlemsstaterna och att återreseförbud som meddelas med stöd av nationell rätt måste börja löpa vid den faktiska utresan.

6.2.2 Återreseförbud som meddelas av allmän domstol

Om allmän domstol dömer en utlänning för brott och på grund därav beslutar att han eller hon ska utvisas ska domstolen även meddela ett återreseförbud. Återreseförbudets varaktighet kan fastställas till viss tid eller gälla utan tidsbegränsning (8 a kap. 10 § utlänningslagen). I 8 a kap. 12 § första stycket utlänningslagen finns ett uttryckligt stadgande om att återreseförbudet börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningen lämnar Sverige.

Bestämmelsen i 8 a kap. 12 § första stycket utlänningslagen trädde i kraft den 1 augusti 2022. Ikraftträdandet innebar en ändring jämfört

med tidigare praxis³ enligt vilken ett återreseförbud som meddelats i samband med utvisning på grund av brott beräknades från dagen för underrättens dom i brottmålet. Den tidigare gällande ordningen innebar att återreseförbudet löpte under både den straffrättsliga processen och eventuell straffverkställighet. Detta medförde en risk för att förbudet upphörde att gälla innan utvisningen kunnat verkställas, vilket innebar att utlänningen helt undkom återreseförbudets rättsverkningar. I förarbetena till den aktuella bestämmelsen konstateras att en sådan ordning inte var önskad och ansågs skapa incitament för den som utvisats att förhålla domstols- och verkställighetsförfarandet. Redan av den anledningen ansågs det finnas behov av en ny bestämmelse som klargjorde hur återreseförbudet ska beräknas.⁴

En ändring i fråga om återreseförbudets beräkning bedömdes dessutom vara nödvändig för att svensk rätt skulle vara förenlig med EU-rätten. Medlemsstaterna får enligt artikel 2.2 i återvändandedirektivet besluta att inte tillämpa direktivet på vissa tredjelandsmedborgare, däribland de som utvisats på grund av brott. Sverige har beslutat att undanta tredjelandsmedborgare som brottsutvisats från direktivets tillämpning i vissa specifika frågor, bland annat beträffande frågan om fastställande av återreseförbudets längd.⁵ Undantag har dock inte gjorts för denna grupp beträffande frågan om från vilken tidpunkt ett återreseförbud ska beräknas. Det innebär att EU-domstolens uttalanden i *Ouhrami*-domen om att ett återreseförbud ska börja löpa på utresedagen är bindande även för den som utvisas på grund av brott och att bestämmelsen i 8 a kap. 12 § utlänningslagen behövde utformas i enlighet med detta.⁶

Återvändandedirektivet är däremot inte tillämpligt på EES-medborgare och deras familjemedlemmar.⁷ Dessa personer kan dock utvisas på grund av brott och i samband därmed meddelas ett återreseförbud. För denna grupp fanns alltså inte några EU-rättsliga hinder mot att beräkna återreseförbudet på ett annat sätt än från utresedagen. Lagstiftaren ansåg dock att det inte fanns något skäl till särbehandling av denna grupp, utan att samma regler för att beräkna ett återreseförbuds längd skulle gälla i samtliga fall. I förarbetena till 8 a kap. 12 § utlänningslagen framhålls att risken för att en person

³ NJA 2016 s. 719.

⁴ Prop. 2021/22:224 s. 71.

⁵ Se avsnitt 6.4.3.

⁶ Prop. 2011/12:60 s. 26 och 52 samt prop. 2021/22:224 s. 72.

⁷ Artikel 2.3 i återvändandedirektivet.

undkommer rättsverkningarna av sitt återreseförbud genom att förhålla processen föreligger även beträffande EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Vidare framhålls vikten av att regleringen om återreseförbud så långt som möjligt är enhetlig.⁸

I 8 a kap. 12 § andra stycket utlänningslagen tydliggörs innebörden av kravet på att en utlänning ska ha lämnat medlemsstaternas territorium. Med medlemsstaterna avses i detta sammanhang de stater där återvändandedirektivet är tillämpligt. Eftersom dessa stater kan ändras över tid gjordes hänvisningen till återvändandedirektivet dynamisk, det vill säga att den avser de medlemsstater vari direktivet är tillämpligt i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

6.2.3 Återreseförbud som meddelas enligt bestämmelser i LSU

I LSU finns bestämmelser om utvisning av utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet. I samband med utvisning av en sådan person ska det enligt 2 kap. 5 § LSU även meddelas ett återreseförbud. Av bestämmelsens andra stycke följer att återreseförbudet ska gälla utan tidsbegränsning eller under viss tid. Om återreseförbudet gäller under viss tid ska utlänningen upplysas om att förbudet börjar löpa den dag han eller hon lämnar Sverige.

Bestämmelsen i 2 kap. 5 § LSU infördes den 1 juli 2022 i samband med en total översyn av regelverket för kvalificerade säkerhetsärenden. Åtgärder som beslutas med stöd av bestämmelser i LSU faller – med hänsyn till att de syftar till att skydda den nationella säkerheten – utanför EU:s kompetens. Det innebär att unionsrätten och återvändandedirektivet inte har beaktats vid utformningen av bland annat bestämmelsen om beräkningen av ett återreseförbud.⁹

Den relevanta tidpunkten för när ett återreseförbud enligt LSU ska börja löpa bestämdes till att vara när utlänningen lämnar Sverige. Genom att låta återreseförbudet börja löpa från dagen för utresa säkerställs, enligt uttalanden i förarbetena, att tidsbestämda återreseförbud får full genomslagskraft. En sådan ordning ansågs även bidra till att tydliggöra att det är först när utlänningen lämnat landet som återreseförbudet får verkan. Ordningen ansågs även korrespondera

⁸ Prop. 2021/22:224 s. 73.

⁹ Prop. 2021/22:131 s. 63.

väl med att beslut om förvar och uppsikt som meddelas med stöd av LSU upphör att gälla när utlänningen lämnar landet.¹⁰

6.2.4 En ny klagörande bestämmelse ska föras in i utlänningslagen

Utredningens förslag: En ny bestämmelse ska införas i utlänningslagen med innebörden att ett återreseförbud som inte har meddelats av allmän domstol 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.

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.

En ny bestämmelse ska föras in i utlänningslagen

Tidpunkten för när ett återreseförbud ska börja löpa är en grundläggande fråga som kan ge upphov till faktiska rättsverkningar. EU-domstolen har i Ouhrami- domen tydligt klargjort vad som ska gälla i fråga om beräkningen av återreseförbud som faller inom återvändandedirektivets tillämpningsområde och framhållit att en oriktig tillämpning riskerar att helt eller delvis undergräva syftet med ett återreseförbud. Utredningen anser att det finns starka skäl för att låta en så viktig och grundläggande princip även framgå uttryckligen av nationell rätt.

Tidpunkten från vilken ett återreseförbud ska beräknas är vidare inte enbart av betydelse för rättsverkningarna av återreseförbudet, utan även enligt nu gällande rätt av betydelse för bedömningen av vid vilken tidpunkt ett avlägsnandebeslut som inte meddelats av allmän domstol preskriberas. Ett beslut om avlägsnande upphör i dag som huvudregel att gälla fyra år från det att beslutet fick laga kraft. Om beslutet har förenats med ett återreseförbud som är längre än fyra år upphör beslutet dock att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut (12 kap. 22 § första stycket utlänningslagen). Enligt

¹⁰ Prop. 2021/22:131 s. 84.

nuvarande lagstiftning bestäms preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut alltså i vissa fall av återreseförbudets varaktighet och i förlängningen av från vilken tidpunkt förbudet ska börja löpa. Det är därför av vikt även för tillämpningen av de nu gällande reglerna om preskription att det är tydligt hur giltigheten av ett återreseförbud ska beräknas.

Utredningen har i kapitel 5 lämnat förslag på ändrade regler om preskription för beslut om avlägsnande. Utredningens förslag innebär i korthet att ett avlägsnandebeslut, som huvudregel, ska preskriberas fem år efter det att utlänningen lämnat landet i enlighet med beslutet. Om det fem år efter utresan finns ett återreseförbud som löper preskriberas avlägsnandebeslutet dock först när återreseförbudet löpt ut. Om utredningens förslag genomförs kommer det alltså även fortsatt att finnas intresse av en klargörande bestämmelse i fråga om från vilken tidpunkt ett återreseförbud ska beräknas beträffande frågan om preskription.

Bedömningen att det finns behov av att införa en uttrycklig bestämmelse som klargör när ett återreseförbud ska börja löpa har dessutom redan gjorts avseende återreseförbud som meddelas enligt LSU och sådana som meddelas av allmän domstol vid utvisning på grund av brott. Genom att föra in en motsvarande bestämmelse även för de administrativa återreseförbuden kommer en klargörande bestämmelse att finnas för samtliga återreseförbud, vilket bidrar till en mer enhetlig lagstiftning.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att frågan om från vilken tidpunkt ett återreseförbud ska börja löpa avser en väsentlig grundprincip av betydelse både för tillämpningen av reglerna om återreseförbud och preskription av avlägsnandebeslut. Principen bör därför anges uttryckligen i lagen. Införandet av en klargörande bestämmelse kommer även bidra till en mer enhetlig lagstiftning på återreseförbudens område. Utredningen föreslår därför att en sådan bestämmelse ska införas i utlänningslagen.

Bestämmelsens utformning

Den nya bestämmelse som föreslås syftar till att klargöra när administrativa återreseförbud ska börja löpa, det vill säga förbud som meddelas i samband med ett avlägsnandebeslut (8 kap. 23 § utlännings-

lagen) eller när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut eller upphävts (12 kap. 14 b¹¹ och 15 a §§ utlänningslagen). Tredjelandsmedborgare kan meddelas återreseförbud med stöd av samtliga dessa bestämmelser. Det står i dessa fall klart att utformningen av bestämmelsen måste vara anpassad till unionsrätten och återvändandedirektivet, det vill säga att förbudet ska börja löpa den dag utlännen lämnar medlemsstaternas territorium. Bestämmelsen bör i dessa fall lämpligen utformas på motsvarande sätt som bestämmelsen i 8 a kap. 12 § utlänningslagen som reglerar beräkningen av återreseförbud som meddelas i samband med ett beslut om utvisning på grund av brott. Det gäller bestämmelsens utformning i sin helhet, det vill säga även i fråga om att den bör innehålla en definition av vad som avses med medlemsstaternas territorium.

Ett administrativt återreseförbud kan även meddelas EES-medborgare och deras familjemedlemmar i samband med ett beslut om avlägsnande, under förutsättning att beslutet har meddelats av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Enligt artikel 2.3 i återvändandedirektivet är direktivet inte tillämpligt i dessa fall. Utredningen anser inte att det finns skäl att särbehandla denna grupp när det gäller beräkningen av ett meddelat återreseförbud. Skälen för detta är desamma som framfördes i förarbetena till 8 a kap. 12 § utlänningslagen, det vill säga att samma risk för att en person försöker undkomma rättsverkningarna av sitt återreseförbud genom att förhålla processen föreligger i förhållande till såväl tredjelandsmedborgare som EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Utredningen föreslår därför att tidsfristen i samtliga fall ska beräknas från dagen för den faktiska utresan.

Ett återreseförbud börjar löpa när berörd person lämnar medlemsstaternas territorium eller, i förekommande fall, Sverige oavsett om beslutet om återreseförbud vid den tidpunkten har fått laga kraft eller inte. Uppgift om ett meddelat återreseförbud för en tredjelandsmedborgare ska dessutom föras in i SIS så snart det börjar löpa, det vill säga när han eller hon lämnar medlemsstaternas territorium och oavsett om beslutet då fått laga kraft.¹²

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att bestämmelsen om när ett administrativt återreseförbud ska börja löpa bör utformas i enlighet med vad som gäller för beräkningen av återreseförbud som meddelas i

¹¹ Lydelse enligt prop. 2023/24:36.

¹² Se bland annat prop. 2020/21:222 s. 52.

samband med utvisning på grund av brott, det vill säga bestämmelsen bör ha motsvarande lydelse som 8 a kap. 12 § utlänningslagen.

6.3 Längden på återreseförbud när en person inte följt en tidsfrist för frivillig avresa

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att de återreseförbud som meddelas enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen kan bestämmas till en längre tid än i dag, det vill säga för återreseförbud som meddelas när en person inte följt en tidsfrist för frivillig avresa. Enligt nuvarande lagstiftning ska ett sådant återreseförbud alltid bestämmas till ett år. EU-kommissionen har dock, inom ramen för Schengenutvärderingen 2022, rekommenderat Sverige att säkerställa att längden i stället ska bestämmas efter en individuell bedömning.

Utredningen ska analysera vilka möjligheter EU-rätten ger att meddela längre återreseförbud och överväga hur en ordning kan utformas som innebär att längre återreseförbud än ett år kan meddelas om det är motiverat i det enskilda fallet. Utredningen ska även överväga vilka omständigheter som i så fall bör beaktas vid bedömningen av återreseförbudets längd.

6.3.1 Återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen

Enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen ska en utlänning som inte lämnat landet i enlighet med ett avlägsnandebeslut när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut meddelas ett återreseförbud. Längden på förbudet ska alltid bestämmas till ett år och meddelas av den myndighet som meddelat tidsfristen för frivillig avresa.

Bestämmelsen och möjligheten att meddela återreseförbud på grund av att någon inte iakttagit en tidsfrist för frivillig avresa infördes 2012 som en del i genomförandet av återvändandedirektivet i svensk rätt. Enligt artikel 11.1 b i återvändandedirektivet är medlemsstaterna skyldiga att införa en reglering med innebörden att återreseförbud ska påföras om utlänningen inte har lämnat landet inom tidsfristen. I fråga om ett sådant återreseförbuds längd föreskriver direktivet i artikel 11.2 att den ska bestämmas med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet

och i princip inte överstiga fem år. Som angetts ovan utformades den svenska bestämmelsen dock på så sätt att längden automatiskt ska bestämmas till ett år, utan hänsyn till de enskilda omständigheterna i fallet. I förarbetena anges att skälet till detta var att återreseförbudet i fråga är att betrakta som enbart en konsekvens av att utlänningen inte lämnat landet när en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut. Det ansågs därmed i praktiken inte finnas utrymme att beakta några andra omständigheter vid fastställandet av återreseförbudets längd. Vid bedömningen av hur långt förbudet skulle vara angavs att giltighetstiden som utgångspunkt i vart fall borde vara kortare än vad som gällde för ett återreseförbud som meddelas i samband med ett avlägsnandebeslut. Frågan om längden på ett återreseförbud som meddelades i samband med ett avlägsnandebeslut var föremål för bedömning i samma lagstiftningsärende. Slutsatsen var där att längden skulle bestämmas till högst fem år efter en individuell bedömning. Det framhölls dock att längden på sådana återreseförbud enligt fastlagd svensk praxis – som det inte ansågs finnas skäl att ändra på grund av återvändandedirektivets genomförande i svensk rätt – i allmänhet bestämdes till två år. Mot den bakgrunden ansågs en absolut förbudstid om ett år vara lämplig i fråga om återreseförbud som meddelas när en person inte lämnat landet när tidsfristen för frivillig avresa löpt ut.¹³

6.3.2 2022 års Schengenutvärdering

I rapporten från 2022 års utvärdering av Sveriges tillämpning av Schengenregelverket i fråga om återvändande påpekas att svensk rätt i fråga om återreseförbud som meddelas när utlänningen inte iakttagit en tidsfrist för frivillig avresa inte överensstämmer med kravet i artikel 11.2 i återvändandedirektivet på en individuell bedömning vid fastställande av förbudets längd. Utvärderingen mynnade ut i att EU-kommissionen rekommenderade Sverige att säkerställa att längden på ett återreseförbud som meddelas med stöd av 12 kap. 15 a § utlänningslagen fastställs med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet.

¹³ Prop. 2011/12:60 s. 51.

6.3.3 Närmare om fastställande av ett återreseförbuds längd

I detta avsnitt finns en allmän redogörelse för omständigheter som kan ha betydelse vid fastställandet av ett återreseförbuds längd. Inledningsvis redogörs för vad som gäller enligt EU-rätten och återvändandedirektivet. Därefter följer en redogörelse för svensk rätt avseende de administrativa återreseförbud vars längd ska fastställas efter en individuell bedömning, det vill säga återreseförbud som meddelas med stöd av 8 kap. 23 § och 12 kap. 14 b §¹⁴ utlänningslagen.

Återvändandedirektivet

Ett återreseförbuds längd ska som utgångspunkt fastställas till högst fem år eller en längre tid om tredjelandsmedborgaren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet. Längden ska fastställas med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet (artikel 11.2 i återvändandedirektivet). Frågan är då vilka omständigheter som kan vara relevanta vid denna bedömning.

I EU-kommissionens ”Handbok om återvändande” anges att återreseförbudets längd ska fastställas i enlighet med den nationella lag som införlivar återvändandedirektivet. Medlemsstaterna måste dock säkerställa att fastställandet sker efter en individuell granskning av alla relevanta omständigheter och med respekt för proportionalitetsprincipen. Särskild hänsyn bör, enligt vad som anges i handboken, tas till försvårande och förmildrande omständigheter som är kända för den beslutande myndigheten. Försvårande omständigheter kan till exempel vara att tredjelandsmedborgaren redan tidigare varit föremål för ett beslut om avlägsnande eller fått stöd för frivillig avresa eller återanpassning. Försvårande omständigheter kan också vara att tredjelandsmedborgaren redan tidigare brutit mot ett återreseförbud eller varit ovillig att samarbeta i återvändandeprocessen. Som exempel på förmildrande omständigheter anges att tredjelandsmedborgaren samarbetat i återvändandeprocessen eller visat sig villig att återvända. I handboken anges också att en medlemsstat kan tillämpa olika tidsramar för typiska kategorier av fall, som allmän vägledning för sin förvaltning, såsom tre år som allmän standardregel, fem år vid försvårande omständigheter (till exempel upprepade överträdelse

¹⁴ Lydelse enligt prop. 2023/24:36.

migrationslagstiftningen) och ett år vid förmildrande omständigheter (såsom överträdelser enbart på grund av försumlighet). Det understryks dock att medlemsstaterna, även om sådana tidsramar för typiska kategorier tillämpas, måste säkerställa att varje fall bedöms individuellt.¹⁵

Utlänningslagen

Uttryckliga bestämmelser om längden på administrativa återreseförbud infördes i utlänningslagen för första gången 2012 som en del i genomförandet av återvändandedirektivet i svensk rätt. För återreseförbud enligt 8 kap. 23 § och 12 kap. 14 b §¹⁶ utlänningslagen infördes en huvudregel om en längsta tidsperiod om fem år med möjlighet till en längre tidsperiod om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. Bestämmelsen anger alltså ramen inom vilken längden på respektive återreseförbud ska fastställas och lydelsen motsvarar i huvudsak den som används i återvändandedirektivet. I förarbetena framhålls att införandet av de nya bestämmelserna i utlänningslagen inte var avsett att medföra någon ändring av sedan tidigare gällande praxis rörande fastställande av ett återreseförbuds längd. Bland annat nämns att ett återreseförbud, enligt praxis från Migrationsöverdomstolen (MIG 2008:31), ska bestämmas utifrån en allsidig bedömning av vad som ligger utlänningen till last. Den längd som bestäms måste alltid stå i proportion till de individuella rättsverkningar återreseförbudet får för utlänningen.¹⁷

Längden på ett återreseförbud som meddelas i samband med avlägsnandebeslutet och när en tidsfrist för frivillig avresa upphävs bestäms enligt praxis i allmänhet till två år.¹⁸ Som försvärande omständigheter vid bedömningen kan ledning tas av de omständigheter som anges i 1 kap. 15 § utlänningslagen. Bestämmelsen innehåller en uppräkningslista av omständigheter som, ensamma eller i förening, får beaktas vid en bedömning av om det finns risk för att en utlänning avviker.

Begreppet risk för avvikande har betydelse för flera olika prövningar enligt utlänningslagen, däribland prövningen av frågor om tidsfrist för frivillig avresa och återreseförbud. Om sådan risk före-

¹⁵ Se avsnitt 11.5 *Inreseförbuds varaktighet* i EU-kommissionens ”Handbok om återvändande”.

¹⁶ Lydelse enligt prop. 2023/24:36.

¹⁷ Prop. 2011/12:60 s. 51.

¹⁸ Se bland annat prop. 2011/12:60 s. 51 och Migrationsverkets rättsliga ställningstagande (RS/057/2021) Överväganden vid bestämmande av längden på ett återreseförbud (version 1.0).

ligger ska någon tidsfrist för frivillig avresa inte meddelas utan avlägsnandebeslutet ska i stället förenas med ett återreseförbud. Om sådan risk uppstår under en meddelad tidsfrist för frivillig avresa får fristen upphävas och utlänningen i stället meddelas ett återreseförbud. Det sagda innebär att samma omständigheter som i förlängningen kan medföra att ett återreseförbud ska meddelas också kan beaktas vid fastställandet av återreseförbudets längd. De omständigheter som räknas upp i 1 kap. 15 § utlänningslagen är följande.

- Om utlänningen tidigare har hållit sig undan.
- Om utlänningen har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning.
- Om utlänningen har uppträtt under någon identitet som var felaktig.
- Om utlänningen inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd.
- Om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information.
- Om utlänningen tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud.
- Om utlänningen har dömts för ett brott som kan leda till fängelse.
- Om utlänningen har utvisats av allmän domstol på grund av brott.

Uppräkningen i 1 kap. 15 § utlänningslagen är uttömmande när det gäller omständigheter som får ligga till grund för bedömningen om det föreligger ”risk för avvikande” i utlänningslagens mening, såsom exempelvis vid bedömningen om det av denna anledning saknas skäl att meddela en tidsfrist för frivillig avresa. När det gäller fastställande av längden på ett återreseförbud är uppräknningen dock enbart vägledande och ska vägas mot eventuella andra förmildrande och försvårande omständigheter.

I 1 kap. 10 § utlänningslagen finns en allmän bestämmelse om att det i fall som rör ett barn särskilt ska beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Sådana särskilda

hänsyn kan behöva tas vid fastställandet av ett återreseförbuds längd med följd att en kortare tidsperiod bestäms när ett barn berörs.¹⁹

Om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet kan ett längre återreseförbud än fem år meddelas. För att ett sådant hot ska föreligga krävs att omständigheterna sammantaget innebär att det finns ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär. Omständigheter som kan vara av betydelse när ett sådant allvarligt hot ska fastställas kan vara såväl brott som allvarliga administrativa överträdelser. Exempel på allvarliga administrativa överträdelser är upprepad användning av falska identitetshandlingar eller upprepade och avsiktliga överträdelser av migrationslagstiftningen. Ju allvarligare hot en utlänning bedöms vara, desto längre återreseförbud kan vara motiverat. Hur allvarligheten av hotet påverkar återreseförbudets längd måste dock vägas mot andra relevanta omständigheter såväl förmildrande som försvårande och i övrigt med beaktande av proportionalitetsprincipen.

6.3.4 Nya bestämmelser om fastställande av återreseförbudets längd

Utredningens bedömning: Reglerna om fastställande av längden på ett återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen behöver ändras för att vara förenliga med EU-rättens krav på en individuell bedömning. En sådan ändring innebär att det också blir möjligt att meddela längre återreseförbud jämfört med nu gällande regler. Ändringen medför också att regleringen om fastställande av längden på återreseförbud som inte meddelas av allmän domstol blir mer enhetlig.

Utredningens förslag: Ett återreseförbud som meddelas när en utlänning, som har beviljats en tidsfrist för frivillig avresa, inte har lämnat landet när tidsfristen löpt ut ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

¹⁹ Prop. 2011/12:60 s. 90.

Bestämmelsen måste anpassas till återvändandedirektivet

Längden på ett återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen ska enligt nu gällande rätt alltid bestämmas till ett år. Bestämmelsen medger alltså inte en prövning av förbudets längd i det enskilda fallet. Detta trots att artikel 11.2 i återvändandedirektivet föreskriver att längden av ett återreseförbud ska bestämmas med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Stadgandet i direktivet är klart och tydligt i fråga om att en sammanvägd bedömning av omständigheterna ska ske i varje enskilt fall. I EU-kommissionens ”Handbok om återvändande” anges att medlemsstaterna kan tillämpa olika tidsramar för typiska kategorier av fall. Dessa tidsramar är dock enbart att betrakta som allmänna utgångspunkter och det måste säkerställas att varje fall bedöms individuellt i enlighet med proportionalitetsprincipen. Det saknas bestämmelser i återvändandedirektivet som ger medlemsstaterna möjlighet att göra ett allmänt undantag från kravet i artikel 11.2 på en individualiserad prövning.²⁰

Mot denna bakgrund anser utredningen, i likhet med vad som framfördes inom ramen för Schengenutvärderingen, att bestämmelsen i 12 kap. 15 a § utlänningslagen i sin nuvarande utformning inte överensstämmer med återvändandedirektivets krav på en individualiserad prövning. Det finns därmed behov av ändring för att bestämmelsen ska vara förenlig med EU-rätten. I följande avsnitt finns överväganden om hur en sådan ändring bör utformas för att vara anpassad till återvändandedirektivet och för att längre återreseförbud än i dag ska kunna meddelas.

Bestämmelsens utformning

Längden på ett återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen bestäms enligt nu gällande rätt med beaktande av en enda omständighet, nämligen den att utlänningen inte iakttagit sin tidsfrist för frivillig avresa. Hur denna omständighet ska värderas vid fastställandet av förbudets längd framgår uttryckligen av lagtexten, det vill säga att längden alltid ska fastställas till ett år. Det finns inte utrymme att vid

²⁰ Undantag från direktivets tillämpning kan endast göras avseende vissa kategorier av tredjelandsmedborgare, se artikel 2.2 i återvändandedirektivet.

tillämpningen i det enskilda fallet ta hänsyn till skälen bakom att utlänningen inte lämnat landet inom fristen eller andra omständigheter.

Syftet med ett återreseförbud är att säkerställa att en utlänning som vistats olagligt inom medlemsstaternas territorium inte lagligen kan återvända under en viss tidsperiod. Detta syfte är detsamma oavsett när under avlägsnandeprocessen som återreseförbudet meddelas, det vill säga oavsett om det sker i samband med avlägsnandebeslutet eller när en tidsfrist för frivillig avresa upphävts eller löpt ut. För att regleringen om fastställande av återreseförbudens längd ska vara enhetlig och för att samtliga förbud ska kunna tjäna samma syfte bör samma omständigheter beaktas vid fastställandet av längden, oberoende av när i avlägsnandeprocessen prövningen uppkommer. Mot denna bakgrund anser utredningen att fastställandet av längden på ett återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen bör ske på samma sätt som gäller för återreseförbud enligt 8 kap. 23 § och 12 kap. 14 b §²¹ utlänningslagen. En sådan ordning medför att lika fall kommer att kunna behandlas lika och olika fall kommer att kunna behandlas olika. Den innebär också att längden på ett återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen kommer att kunna fastställas till en längre tid än i dag.²² Detta överensstämmer också med unionsrätten. I återvändandedirektivet är regleringen om ett återreseförbuds längd samlad i en gemensam bestämmelse, artikel 11.2 i återvändandedirektivet, som gäller för samtliga återreseförbud. Även uttalandena i EU-kommissionens ”Handbok om återvändande” om vilka omständigheter som är relevanta för att fastställa ett återreseförbuds längd är formulerade på så sätt att de förefaller avse samtliga återreseförbud som faller inom direktivets tillämpningsområde, oberoende av på vilken grund förbudet har meddelats.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att fastställandet av längden på ett återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen ska regleras på ett sätt som motsvarar vad som redan gäller för återreseförbud enligt 8 kap. 23 § första stycket och 12 kap. 14 b §²³ utlänningslagen. Det innebär att ett återreseförbud som meddelas enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen ska bestämmas till högst fem år. Om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och

²¹ Lydelse enligt prop. 2023/24:36.

²² Enligt uppgift från Migrationsverket och Polismyndigheten fastställs längden på återreseförbud till hela år. Återreseförbud om ett år är således den kortaste längd som fastställs enligt nu gällande regler.

²³ Lydelse enligt prop. 2023/24:36.

säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas. Nedan beskrivs vilka överväganden som bör göras och vilka omständigheter som bör beaktas vid bedömningen av återreseförbudets längd.

Omständigheter som ska beaktas vid bedömningen

Som angetts ovan anser utredningen att fastställandet av längden på ett återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen ska regleras på ett sätt som motsvarar vad som redan gäller för återreseförbud enligt 8 kap. 23 § första stycket och 12 kap. 14 b §²⁴ utlänningslagen. Det gäller såväl bestämmelsens utformning – där längden som utgångspunkt ska bestämmas till högst fem år – som vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen. Det innebär, som redogjorts för i avsnitt 6.3.3, att längden ska bestämmas utifrån en allsidig bedömning av vad som kan läggas utlänningen till last och de individuella konsekvenser som återreseförbudet får för honom eller henne med beaktande av proportionalitetsprincipen. Bedömningen ska grundas på förhållandena vid tidpunkten för beslutet. De konkreta omständigheter som får beaktas vid bedömningen behöver dock inte nödvändigtvis ha uppkommit i nära anslutning till beslutet eller ens vara hänförliga till den aktuella avlägsnandeprocessen. Som framgår av EU-kommissionens ”Handbok om återvändande” och 1 kap. 15 § utlänningslagen kan ett återreseförbuds längd till exempel påverkas av att utlänningen tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud eller dömts för ett brott som kan leda till fängelse. Det kan också handla om att förekomsten av en viss konkret omständighet, som i och för sig funnits tidigare, blir känd för myndigheten först vid en senare tidpunkt i avlägsnandeprocessen.

I fråga om återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen kommer dock den omständigheten att utlänningen inte har lämnat landet inom fristen för frivillig avresa att vara av särskild relevans. Omständigheten utgör den rättsliga grunden för att ett återreseförbud ska meddelas och är samtidigt av betydelse för fastställandet av förbudets längd. Om det inte finns några andra förhållanden som är relevanta för fastställandet av förbudets längd kommer denna omständighet att vara ensamt avgörande. Det innebär dock inte att det saknas utrymme att göra en individuell bedömning av enbart denna

²⁴ Lydelse enligt prop. 2023/24:36.

omständighet. Längden på återreseförbudet kan till exempel påverkas av om det varit utlänningens uttalade avsikt att inte följa fristen eller om det är en följd av missförstånd, misstag eller omständigheter utanför utlänningens kontroll. Med hänsyn till att det är fråga om en sammanvägd bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall är det inte möjligt att ge någon närmare vägledning om hur bedömningen ska göras utan det får överlämnas till rättstillämpningen. Nya regler om hur återreseförbudets längd ska fastställas i dessa fall medför dock att äldre praxis inte längre är relevant.

6.4 Utökade möjligheter att meddela återreseförbud utan tidsbegränsning

Enligt direktiven ska utredningen överväga om det finns utrymme att meddela återreseförbud som gäller utan tidsbegränsning i fler fall än i dag. Ett obegränsat återreseförbud kan i dag meddelas i samband med att en utlänning utvisas på grund av brott (8 a kap. 8 § utlänningslagen). En sådan möjlighet finns även i kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs med stöd av reglerna i LSU (2 kap. 5 § LSU). Utlänningar som utgör ett säkerhetshot hanteras i vissa situationer även enligt utlänningslagen, i så kallade säkerhetsärenden (1 kap. 7 § utlänningslagen). Även i till exempel sådana ärenden kan det finnas omständigheter som talar för att meddela ett återreseförbud som gäller utan tidsbegränsning. Utredningen ska analysera vilket utrymme som finns enligt återvändandedirektivet att besluta om återreseförbud utan tidsbegränsning och ta ställning till om en reglering som möjliggör detta ska införas.

6.4.1 Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen

Utlänningslagen innehåller särskilda bestämmelser om ärenden med säkerhetsaspekter, så kallade säkerhetsärenden. Säkerhetsärenden är ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar en viss utgång i särskilda frågor. Det kan handla om frågan om en utlänning ska avvisas eller utvisas, att en ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller ett tillstånd återkallas, att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring eller att en statusförklaring ska återkallas.

Det kan också handla om att en utlänning inte ska beviljas resedokument eller att en utlännings ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller återkallas (1 kap. 7 § första stycket utlänningslagen). Även ett ärende hos Migrationsverket rörande frågan om ny prövning enligt 12 kap. 19 eller 19 b §§ utlänningslagen ska beviljas är ett säkerhetsärende, om beslutet om avvísning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende (1 kap. 7 § andra stycket utlänningslagen).

Säkerhetsärenden prövas i huvudsak på samma sätt som andra ärenden enligt utlänningslagen. Ett säkerhetsärende ska dock handläggas skyndsamt (1 kap. 13 § utlänningslagen). Vidare har Säkerhetspolisen i vissa fall rätt att överklaga Migrationsverkets beslut i ett säkerhetsärende och om ett sådant beslut överklagas är Säkerhetspolisen, vid sidan av Migrationsverket, motpart till utlänningen (14 kap. 11 § och 16 kap. 6 § andra stycket utlänningslagen).

6.4.2 Återvändandedirektivet och återreseförbud utan tidsbegränsning

Återvändandedirektivet är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium, artikel 2.1 i återvändandedirektivet. Medlemsstaterna har dock enligt artikel 2.2 i återvändandedirektivet möjlighet att besluta att inte tillämpa direktivet på vissa tredjelandsmedborgare. Det rör sig om tredjelandsmedborgare som har utvisats på grund av brott eller som är föremål för utlämningsförfaranden. Det rör sig också om tredjelandsmedborgare som har nekats inresa i enlighet med artikel 13 i kodexen om Schengengränserna eller som grips eller hejdas i samband med att de olagligen passerar en medlemsstats yttre gräns landvägen, sjövägen eller luftvägen och som inte därefter har fått tillstånd eller rätt att vistas i den medlemsstaten. Uppräkningen i artikeln är uttömmande.

EU-domstolen har i ett avgörande (EU-domstolens dom den 9 september 2013 i mål C-297/12, Filev och Osmani) prövat om vissa nationella bestämmelser om återreseförbud utan tidsbegränsning var förenliga med unionsrätten. Målet gällde regler i tysk rätt om att ett återreseförbud kunde tidsbegränsas endast om tredjelandsmedborgaren särskilt begärde det. Om ingen begäran lämnades in meddelades ett återreseförbud utan tidsbegränsning.

EU-domstolen konstaterade att enligt återvändandedirektivet ska ett återreseförbuds varaktighet fastställas med vederbörlig hänsyn till

alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet och ska i princip inte överstiga fem år. EU-domstolen uttalade vidare att det av uttrycket återreseförbudets ”varaktighet ska fastställas” tydligt framgår att det finns en skyldighet för medlemsstaterna att tidsbegränsa förbuden och detta oberoende av om berörd person lämnar in en särskild begäran. En sådan tolkning vinner också stöd i formuleringen av den andra meningen i skäl 14 i återvändandedirektivet, där anges att ett återreseförbuds varaktighet ”bör fastställas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet och i normala fall inte överstiga fem år”. Slutligen ansåg domstolen att tolkningen att det finns en skyldighet att tidsbegränsa återreseförbuden bekräftades av definitionen av begreppet återreseförbud (inreseförbud) i artikel 3.6 i återvändandedirektivet. Ett återreseförbud definieras där som ett beslut om förbud mot inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium ”under en viss period”. Mot den bakgrunden kom EU-domstolen till slutsatsen att de tyska bestämmelserna inte var förenliga med EU-rätten.

6.4.3 Återreseförbud utan tidsbegränsning vid utvisning på grund av brott

Ett beslut om utvisning på grund av brott ska innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning (8 a kap. 8 § utlänningslagen). Återreseförbudets längd bestäms i huvudsak med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde även om brottets karaktär, risken för återfall och vissa andra omständigheter kan vägas in vid bedömningen. Om utlänningen gjort sig skyldig till brottslighet som uppgår till ett straffvärde motsvarande fängelse i två år eller mer är utgångspunkten att återreseförbudet normalt inte ska tidsbegränsas. Beslut om återreseförbud till följd av utvisning på grund av brott fattas av allmän domstol och utgör en del av avgörandet i brottmålet.

Bestämmelserna om längden på återreseförbud som meddelas i samband med utvisning på grund av brott har utformats utan beaktande av EU-rätten och återvändandedirektivet. Som nämnts i avsnittet ovan finns enligt artikel 2.2 b i återvändandedirektivet en möjlighet för medlemsstaterna att från återvändandedirektivets tillämpningsområde undanta bland annat tredjelandsmedborgare som utvisas på grund av brott. Denna möjlighet har utnyttjats av Sverige i vissa specifika

frågor, däribland frågan om fastställande av återreseförbudets längd. Bestämmelserna i återvändandedirektivet utgör därför inte ett hinder mot svenska nationella bestämmelser om att ett återreseförbud meddelas utan tidsbegränsning för en utlänning som utvisats på grund av brott.²⁵

6.4.4 Återreseförbud utan tidsbegränsning enligt LSU

I fråga om utlänningar som bedöms utgöra ett kvalificerat säkerhets-hot finns en särskild reglering i LSU. Lagen innehåller bland annat bestämmelser om utvisning av utlänningar som kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller annars kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (2 kap. 1 § LSU). Ett beslut om utvisning med stöd av LSU ska innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Återreseförbudet ska gälla utan tidsbegränsning eller under viss tid (2 kap. 5 § LSU).

Den nuvarande lagstiftningen för kvalificerade säkerhetsärenden trädde i kraft den 1 juli 2022. I fråga om återreseförbud utan tidsbegränsning ansågs behov av sådana finnas med tanke på att lagen rör personer som utgör kvalificerade säkerhetshot.²⁶ Av förarbetena till LSU framgår att lagbestämmelserna har utformats utan beaktande av unionsrätten. Det framhålls att lagen och de åtgärder som vidtas med stöd av den – exempelvis ett beslut om utvisning som förenas med ett beslut om återreseförbud – riktas mot utlänningar som utgör ett kvalificerat säkerhetshot och alltså rör funktioner som syftar till att skydda den nationella säkerheten. Med hänsyn till att frågor om nationell säkerhet ligger utanför EU:s kompetens gjordes bedömningen att lagen kunde utformas utan anpassning till de krav som ställs i sekundärrätten, såsom exempelvis återvändandedirektivet.²⁷

²⁵ Prop. 2011/12:60 s. 26 och 52.

²⁶ Prop. 2021/22:131 s. 83. Möjlighet att meddela återreseförbud utan tidsbegränsning fanns även i den tidigare gällande lagen på området, lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

²⁷ Prop. 2021/22:131 s. 63 f.

6.4.5 En ny reglering om återreseförbud utan tidsbegränsning ska inte införas

Utredningens bedömning: Med utgångspunkt i EU-domstolens avgörande den 9 september 2013 i mål C-297/12 (Filev och Osmani) bedömer utredningen att medlemsstaterna har en skyldighet att säkerställa att återreseförbud som meddelas i en situation som faller inom återvändandedirektivets tillämpningsområde är tidsbegränsade. Utredningens bedömning är därför att det inte finns utrymme enligt återvändandedirektivet att besluta om återreseförbud utan tidsbegränsning. Utredningen lämnar därför inte något förslag i denna del.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 6.4.2 fann EU-domstolen i mål C-297/12 (Filev och Osmani) att vissa tyska regler som uppställde särskilda villkor för att ett återreseförbud skulle tidsbegränsas stred mot unionsrätten. I målet konstaterar domstolen att medlemsstaterna har en skyldighet att tidsbegränsa återreseförbuden till att gälla enbart under en viss tid, i princip högst fem år. Genom domen är det klarlagt att det inte finns utrymme att meddela återreseförbud utan tidsbegränsning i en situation som omfattas av artikel 11.2 i återvändandedirektivet. Som huvudregel ska ett återreseförbud i princip alltså inte överstiga fem år. Om den som meddelas ett återreseförbud utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet får längden överstiga fem år. Någon övre tidsgräns finns dock inte fastslagen för hur långt ett återreseförbud kan vara i dessa fall.²⁸

Utredningens uppfattning är därför att det inte är möjligt att meddela återreseförbud utan tidsbegränsning i situationer som omfattas av återvändandedirektivets tillämpningsområde. Medlemsstater kan med stöd av artikel 2.2 i återvändandedirektivet besluta att inte tillämpa direktivet på vissa tredjelandsmedborgare. Som redovisas i avsnitt 6.4.3 har Sverige beslutat att direktivets bestämmelser om ett återreseförbuds längd inte ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som utvisas på grund av brott. Övriga möjligheter till undantag enligt artikeln är avgränsade till tredjelandsmedborgare som nekas inresa eller som hejdas när de passerar en yttre gräns samt tredjelands-

²⁸ Situationer där det är aktuellt att meddela återreseförbud som överstiger fem år handläggs i nationell rätt ofta inom ramen för ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen.

medborgare som är föremål för utlämningsförfaranden. Utredningen bedömer att det inte med kvarvarande undantag i artikel 2.2 är möjligt att lämna förslag om återreseförbud utan tidsbegränsning som uppfyller de syften som anges i utredningens direktiv.

Vissa situationer kan, på grund av omständigheter som rör bland annat nationell säkerhet, falla utanför EU:s kompetens. Lagstiftning som avser sådana situationer kan utformas utan beaktande av unionsrätten, däribland bestämmelserna i återvändandedirektivet. Det är dock en komplex och långtgående åtgärd. Varken Migrationsverket eller Säkerhetspolisen – som är de myndigheter som hanterar säkerhetsärenden – anser att det finns ett behov av att meddela återreseförbud utan tidsbegränsning enligt utlänningslagen,²⁹ eftersom det ändå är möjligt att vid behov meddela ett återreseförbud som är betydligt längre än fem år. Något förslag om nya regler som innebär en möjlighet att meddela återreseförbud utan tidsbegränsning i fler fall än i dag lämnas därför inte.

²⁹ Myndigheternas uppfattning i fråga om behovet av ny lagstiftning om återreseförbud utan tidsbegränsning har förmedlats till utredningen av respektive myndighets expert.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

7.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Tidpunkten för ikraftträdandet bör därför bestämmas till den 1 januari 2025.

7.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: Det finns inte behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att rättstillämparen ska tillämpa den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen om inget annat föreskrivs. En sådan huvudregel innebär att om det inte införs några särskilda övergångsregler så kommer de föreslagna reglerna om preskription att bli tillämpliga på samtliga avlägsnandebeslut från och med den dag då de nya reglerna träder i kraft. De nya reglerna kommer då även gälla avlägsnandebeslut som har meddelats innan ikraftträdandet men som inte har preskriberats. Reglerna får alltså en viss retroaktiv verkan.

Det finns inte något förbud mot retroaktiv lagstiftning på förvaltningsrättens område. Regeringsformens förbud mot retroaktivitet gäller endast bestämmelser som utgör straffbud eller som reglerar

skatt- och avgiftsskyldighet.¹ Att lagbestämmelser får en tillbaka- verkande effekt som enskilda inte kunnat förutse är dock i vissa fall svårt att förena med legalitetsprincipens krav på förutsebarhet i lag- stiftningen. Trots att det inte finns något uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning kan viss försiktighet ändå vara motiverad i fråga om att införa bestämmelser som är tillämpliga på enskildas rättig- heter 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. Att de rättsliga möjligheterna att under viss tid vid- ta åtgärder för att verkställa ett avlägsnandebeslut ändras, genom att preskriptionstiden förlängs, kan inte anses påverka den enskildes rättigheter eller skyldigheter. Om det finns ett avlägsnandebeslut är utlänningen skyldig att följa detta oavsett när det preskriberas.

Syftet med de nya preskriptionsreglerna är bland annat att komma till rätta med vissa oönskade effekter av dagens regler. Dagens regler skapar incitament att stanna i Sverige, trots att det finns ett gällande avlägsnandebeslut, i avvaktan på att åter kunna söka asyl och få en ny prövning av rätten till uppehållstillstånd. Rätten till en sådan ny prövning gäller utan krav på att nya omständigheter måste ha till- kommit, vilket innebär att samma fråga (rätten till uppehållstillstånd) kan komma att prövas flera gånger på samma underlag. En sådan ordning innebär att resurser behöver läggas på att pröva ansökningar om uppe- hållstillstånd på grund av skäl som redan kan ha prövats tidigare. Den innebär också att verkställighetsarbetet behöver avbrytas även om det inte finns något verkligt hinder mot verkställigheten. Dagens pre- skriptionsregler medför även risk för att rättsverkningarna av ett med- delat återreseförbud helt eller delvis kan bortfalla.²

Det förslag till nya preskriptionsregler som läggs fram av utred- ningen syftar till att i stället öka incitamentet att följa ett meddelat avlägsnandebeslut och se till att rätten till uppehållstillstånd för den som inte lämnar landet endast ska prövas när det finns behov av det. Förslaget syftar också till att göra ett avlägsnandebeslut verkställbart under en längre sammanhållen tidsperiod och till att säkerställa att ett meddelat återreseförbud får fullt genomslag.³

¹ 2 kap. 10 § regeringsformen.

² Se avsnitt 5.2.2.

³ Se avsnitt 5.4.1.

Förslaget till nya preskriptionsregler har alltså betydelse för återvändandet i ett större sammanhang och inte enbart för frågan om när ett avlägsnandebeslut upphör att gälla. Det är, enligt utredningens uppfattning, därför angeläget att de nya reglerna får ett snabbt genomslag. Även praktiska skäl talar för detta. Att under en tid efter ikraftträdandet behöva tillämpa två olika regelsystem riskerar att leda till ottydlighet och olägenheter för de enskilda som berörs och för de myndigheter som handlägger ärenden om återvändande. Det finns också ett starkt intresse av att de principer som ligger till grund för den ändrade utformningen av preskriptionsreglerna inte enbart blir tillämpliga i förhållande till beslut om avlägsnande som meddelats efter ikraftträdandet. De nya reglerna påverkar inte avlägsnandebeslut som redan har preskriberats vid tidpunkten för ikraftträdandet.

När det gäller de föreslagna ändringarna av reglerna om återreseförbud bör också dessa kunna tillämpas direkt utan några särskilda övergångsbestämmelser. Den föreslagna nya bestämmelsen i 12 kap. 15 b § utlänningslagen innebär i praktiken en kodifiering av vad som redan anses vara gällande rätt och förändringen i 12 kap. 15 a § utlänningslagen får bara betydelse för återreseförbud som påförs efter att den föreslagna lagändringen trätt i kraft.

Mot denna bakgrund anser utredningen att de nya reglerna om preskription och återreseförbud, i enlighet med vad som är brukligt inom förvaltningsrätten, ska tillämpas från och med den dag de träder i kraft på samtliga då gällande beslut. Det finns alltså inte behov av några särskilda övergångsbestämmelser till utlänningslagen med anledning av de föreslagna ändringarna om när ett avlägsnandebeslut preskriberas och av reglerna om återreseförbud.

Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte heller behövas för de alternativa förslag till preskriptionsregler som utredningen redovisat.

8 Analys av förslagens konsekvenser

8.1 Inledning

Av utredningens direktiv framgår att utredningen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredningen ska analysera och beskriva de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas samt beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras. Utredningen ska också analysera och bedöma förslagets förenlighet med regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter samt beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn och unga. Förslagen ska också analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv.

Utredningen har i kapitel 5 och 6 beskrivit sina förslag och de problem som dessa förslag syftar till att lösa. I dessa kapitel har utredningen också beskrivit vissa konsekvenser om en ändring av reglerna inte genomförs och redovisat vissa alternativa lösningar.

8.2 Konsekvenser för enskilda

Utredningens förslag om ändrad preskriptionsreglering kommer framför allt att få betydelse för utlänningar som vistas i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut.

Utgångspunkten för processen enligt utlänningslagen är att en utlänning har rätt till en fullständig utredning och prövning av rätten till uppehållstillstånd, till exempel på grund av skyddsskäl, i två instanser –

hos Migrationsverket och en migrationsdomstol. Om en utlänning har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd efter en sådan prövning är utgångspunkten att utlänningen ska lämna landet – frivilligt i första hand eller annars med tvång. Det gäller också för den som fått ett avlägsnandebeslut utan att ha ansökt om uppehållstillstånd. I detta ligger också att utlänningen inte anses riskera någon form av skyddsgrundande förföljelse eller illabehandling vid en verkställighet. Skulle det inträffa något som ändrar den bedömningen eller om utlänningen till exempel blir allvarligt sjuk ska detta hanteras i enlighet med reglerna om verkställighetshinder i 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen. Utredningens förslag innebär ingen förändring i detta avseende. Förslaget medför dock att det inte längre kommer att vara möjligt att göra en ny grundansökan om uppehållstillstånd under vistelsen i landet.

En ändring av reglerna om preskription för avlägsnandebeslut påverkar inte utlänningens rätt att vistas i Sverige som sådan. Även om en ändring medför en längre preskriptionstid kan den därför inte anses innebära att människor får leva längre i ovisshet eller att den försvårar för en utlänning att legalisera sin vistelse i Sverige, något som ibland förts fram som ett argument mot ändrade preskriptionsregler. Utredningens förslag syftar bland annat till att ge ett starkare incitament för alla utlänningar att följa ett beslut om avlägsnande och att lämna landet i enlighet med detta. Någon längre tid i ovisshet eller ”limbo” uppstår därför inte enligt utredningen.

Utredningens förslag till ändrad preskriptionsreglering påverkar inte heller möjligheterna att beviljas uppehållstillstånd under tid med gällande avlägsnandebeslut.¹ Som utredningen har konstaterat i avsnitt 5.6 innebär inte heller det faktum att den vars avlägsnandebeslut inte kan verkställas, trots att han eller hon medverkar till verkställigheten, blir hänvisad till regelverket om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder några oskäligen konsekvenser för denna grupp.

Många i gruppen som berörs av utredningens förslag lever i stor utsatthet i Sverige. Levnadsförhållandena för gruppen är dock inte i sig beroende av reglerna om preskription av avlägsnandebeslut. Avsikten är också att utredningens förslag ska öka incitamenten att följa avlägsnandebeslutet, vilket kan göra att tiden i utsatthet i Sverige blir kortare.

Ett avlägsnandebesluts huvudsakliga funktion är inte att säkerställa att en utlänning inte kan återvända till Sverige. Det regleras

¹ Jfr 5 kap. 18 § sjätte stycket utlänningslagen.

genom ett beslut om återreseförbud. Däremot innebär ett avlägsnandebeslut dels att de verkställande myndigheterna kan vidta tvångsåtgärder i syfte att verkställa beslutet, dels att möjligheten att bevilja uppehållstillstånd under vistelsen i Sverige begränsas i förhållande till om inget avlägsnandebeslut finns. En förändrad preskriptionsreglering innebär därmed inte att tiden som en utlänning inte får återvända till Sverige efter att ett avlägsnandebeslut har verkställts blir längre. Det finns ingenting som hindrar att den som har ett gällande avlägsnandebeslut återvänder till Sverige om denne till exempel beviljas ett uppehållstillstånd.

Utredningens förslag om förändringar i regelverket som gäller återreseförbud bedöms få begränsade konsekvenser för enskilda. I vissa fall kommer ett återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen att bli längre än det skulle ha blivit enligt dagens regelverk. En möjlighet att meddela längre återreseförbud är dock det huvudsakliga syftet med ändringen och en sådan skärpt lagstiftning har bedömts både möjlig och lämplig i utredningens överväganden i avsnitt 6.3.4. Förslaget medför även möjlighet att ta hänsyn till individuella omständigheter vid bestämmandet av återreseförbudets längd vilket får anses vara positivt för den enskilde.

8.2.1 Särskilt om konsekvenser för 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. Ändrade preskriptionsregler, där preskriptionstiden inte börjar löpa förrän utlänningen har lämnat landet i enlighet med beslutet, kan påverka barn särskilt.

Ett argument som kan föras fram mot utredningens förslag är att det inte längre kommer att vara möjligt för ett barn 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 § utlänningslagen. Enligt utredningen kan dock inte den förväntan som i viss mån finns i dag, att man till slut kommer att få uppehållstillstånd i Sverige om man bara stannar kvar här tillräckligt länge, anses vara särskilt gynnsam för

barn eller barns utveckling. Att så snart som möjligt acceptera att något uppehållstillstånd inte har beviljats och anpassa sig till detta bör i längden vara bättre för ett barns utveckling. Utredningen bedömer inte heller att en sådan förändring i sig innebär att avlägsnandebeslut riskerar att verkställas i strid med barnkonventionen² eller EKMR. Det finns möjlighet att inom ramen för 12 kap. 18 § första stycket 3 utlänningslagen beakta om verkställigheten av ett avlägsnandebeslut som rör ett barn kan strida mot internationella åtaganden.³

Att reglerna om när avlägsnandebeslut preskriberas ändras innebär inte att barns rättigheter i övrigt påverkas. Ett barn som vistas i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut kommer även i framtiden att ha rätt till skolgång under tiden med gällande avlägsnandebeslut och att ha rätt till sjukvård utan begränsningar. Barnfamiljer som har sökt asyl har också rätt till boende med stöd av LMA även efter att en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut.

Utredningens förslag om vissa förändringar i regelverket om återreseförbud bedöms inte innebära några särskilda konsekvenser för barn. Bestämmelsen i 1 kap. 10 § utlänningslagen innebär att hänsynen till barnets bästa kan beaktas när längden på ett återreseförbud bestäms.

8.3 Konsekvenser för återvändandet

En preskriptionstid som börjar löpa först när avlägsnandebeslutet verkställs sänder en tydlig signal om att de beslut som meddelas av svenska myndigheter ska respekteras. Återvändandeprocessen är dock komplex och beroende av flera samverkande faktorer. Omständigheter som är av betydelse för återvändandet är till exempel 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, i vilken utsträckning uppehållstillstånd beviljas under gällande avlägsnandebeslut samt individens inställning till återvändande. Flera av dessa faktorer påverkas av händelser i omvärlden som kan ha stor betydelse för förutsättningarna för återvändandeverksamheten. Det gör att utredningen inte kan uppskatta i hur stor utsträckning som en

² FN:s konvention om barnets rättigheter.

³ Se till exempel prop. 2013/14:216 s. 24 och MIG 2020:24.

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. Här är utredningens förslag till förändrad preskriptionsreglering av betydelse på så vis att det inte längre finns situationer där det är mer förmånligt att stanna kvar i Sverige för att invänta att ett avlägsnandebeslut preskriberas. Utredningens förslag innebär att preskription av avlägsnandebeslut inte längre blir en faktor av betydelse för återvändandet. Snarare skapar utredningens förslag incitament att följa avlägsnandebeslutet och resa ut från Sverige eftersom preskriptionstiden då börjar löpa.

Utredningens förslag om förändrad preskriptionsreglering kan påverka förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar, vilket i sin tur kan påverka förutsättningarna för att verkställa ett avlägsnandebeslut. Beslut om förvar fattas bland annat för att hålla utlänningen tillgänglig inför att ett avlägsnandebeslut ska verkställas. I dagsläget är den längsta period som en utlänning kan hållas i så kallat verkställighetsförvar tolv månader.⁴ Tolvmånadersgränsen gäller så länge det är fråga om samma verkställighetsärende. Är det däremot fråga om ett nytt verkställighetsärende kan en ny tolv månadersperiod börja löpa. Det kan till exempel ske efter att ett avlägsnandebeslut har preskriberats.⁵ Med utredningens förslag kommer avlägsnandebeslut inte längre att preskriberas under tiden som utlänningen är kvar i Sverige. Det kommer därmed inte längre att uppstå någon ny tolv månadersperiod för beräkning av maximal förvarstid på grund av att ett avlägsnandebeslut har preskriberats innan beslutet har verkställts. Det kan begränsa möjligheterna att använda sig av förvarstagande inför verkställighet av ett avlägsnandebeslut i de fall en utlänning vistas under en lång period i Sverige med gällande avlägsnandebeslut. Regelverket om förvar utreds för närvarande av 2023 års förvarsutredning (Ju 2023:15).

Ett argument som förts fram mot en ändrad preskriptionsreglering är att incitamenten för att hålla kontakt med de verkställande myndigheterna riskerar att minska. Det gäller framför allt under den tid som ett avlägsnandebeslut gäller. För att kunna nyttja den möjlighet som finns i dag att på nytt söka asyl när avlägsnandebeslutet preskriberats, behöver utlänningen med viss regelbundenhet ta kontakt med de verkställande myndigheterna. När denna möjlighet tas bort

⁴ 10 kap. 1 § andra stycket 3 och 10 kap. 4 § utlänningslagen.

⁵ MIG 2019:17 och MIG 2023:13.

kan det finnas utlänningar som i stället avviker. Risken för minskad kontakt mellan utlänningen och myndigheterna kan dock inte i sig anses vara ett argument för att behålla en möjlighet till ny fullständig prövning av skälen för uppehållstillstånd under vistelsen i Sverige. Dessutom kan även dagens reglering om när avlägsnandebeslut preskriberas skapa incitament att avvika och hålla sig undan myndigheterna under tiden som preskriptionstiden löper, i syfte att invänta att avlägsnandebeslutet preskriberas. Utredningen bedömer alltså att de förslag som utredningen lämnar inte i sig bör leda till ett ökat avvikande eller minskade förutsättningar för kontakt med myndigheterna i förhållande till nuvarande regelverk.

Sammanfattningsvis är utredningens bedömning att förslaget om en ändrad preskriptionsregel kan förväntas ha positiv påverkan på återvändandet. Detta genom att incitamenten att stanna i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut minskar, samtidigt som incitamenten att lämna Sverige ökar. Utredningens förslag bör också frigöra resurser som kan läggas på åtgärder som främjar återvändandet. Vilka överväganden en person gör inför valet att följa eller inte följa ett avlägsnandebeslut är dock högst subjektiva och kan vara beroende av faktorer som är svåra att förutse. Det är därför inte möjligt för utredningen att närmare uppskatta i vilken utsträckning förslaget leder till att fler avlägsnandebeslut kommer att kunna verkställas.

Ett beslut om återreseförbud syftar till att hindra en person vars avlägsnandebeslut har verkställts från att åter resa in på medlemsstaternas territorium eller i Sverige. Återreseförbud får alltså rättsverkan först efter det att en person har lämnat landet. Utredningens förslag i dessa delar bedöms därför inte ha någon påverkan på återvändandet som sådant.

8.4 Ekonomiska konsekvenser

Utredningen beskriver ovan att förslaget om ändrad preskriptionstid kan förväntas ha en positiv påverkan på återvändandet. Svårigheten att på ett konkret sätt uppskatta hur stor denna påverkan blir medför att det också är svårt att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av en ändrad preskriptionsreglering.

8.4.1 Kostnader för prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd och mottagandet

En ändrad preskriptionsreglering, där preskriptionstiden börjar löpa först när en utlänning lämnar landet, innebär 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. Kostnaden för prövningen av en ny ansökan om asyl under vistelsen i Sverige försvinner därmed. Det behöver dock ställas i relation till kostnaden för prövning av ansökningar och ärenden om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder.

En prövning av ansökan om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder skiljer sig åt från en prövning av en ansökan om asyl. Det sker till exempel som regel ingen muntlig utredning av skälen för en ansökan om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder och i normalfallet förordnas inte heller ett offentligt biträde förrän en ny prövning har beviljats.

I sin årsredovisning för 2022 redovisar Migrationsverket styckkostnader för avgjorda ärenden. Styckkostnaden för ett asylärende under perioden 2020–2022 är enligt ett medeltal 21 385 kronor. För samma period är styckkostnaden för ett verkställighetshindersärende som medeltal 10 606 kronor. I styckkostnaderna ingår också kostnader för offentliga biträden hos Migrationsverket.⁶ Till detta kommer kostnaden för offentliga biträden i domstol och kostnaden för prövningen i domstol. Den genomsnittliga styckkostnaden för ett avlägsnandemål hos migrationsdomstolarna är 39 710 kronor enligt ett medeltal under 2020–2022. Den genomsnittliga styckkostnaden för ett verkställighetsmål är enligt ett medeltal för samma period 14 048 kronor.⁷

Den största skillnaden mellan ärendeslagen är kostnaden för mottagandeverksamheten, särskilt i de fall som vistelsetiden i mottagandesystemet blir lång. För en vuxen utlänning som inte bor tillsammans med ett barn upphör rätten till bistånd enligt LMA normalt sett när en tidsfrist för frivillig avresa löper ut.⁸ För en barnfamilj kvarstår rätten till bistånd dock även efter denna tidpunkt. Den som ansöker om asyl på nytt efter att ett avlägsnandebeslut har preskriberats omfattas på nytt av LMA och har därmed de rättigheter som

⁶ Migrationsverkets årsredovisning för 2022 och underlag från Migrationsverket den 7 november 2023.

⁷ Domstolsverkets årsredovisning för 2022.

⁸ 11 § andra stycket LMA.

följer av lagen, till exempel boende⁹. Den som ansöker om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder har rätt till bistånd enligt LMA först om Migrationsverket inhiberar verkställighetsärendet eller om ny prövning beviljas.¹⁰

Styckkostnaden för ett boendedygn i mottagandesystemet varierar en del från år till år. Ett medeltal för 2020–2022 kan beräknas utifrån Migrationsverkets årsredovisning för 2022. Styckkostnaden per boendedygn blir då 371 kronor.¹¹ Den genomsnittliga vistelsetiden i mottagandesystemet för den som skrevs ut från systemet under 2022 var 875 dagar för den som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och 335 dagar för den som fått bifall på sin ansökan hos Migrationsverket.¹²

Utredningen har försökt att uppskatta den totala kostnadsminskningen för asylprövningen med anledning av utredningens förslag om ändrade preskriptionsregler. Under 2023 (fram till november) kom cirka 25 procent av alla ansökningar om asyl från utlänningar med preskriberade avlägsnandebeslut.¹³ Utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2025. Enligt Migrationsverkets planeringsantagande väntas 13 000 asylansökningar under 2025.¹⁴ Om 25 procent av dessa skulle komma från personer med ett preskriberat avlägsnandebeslut skulle utredningens förslag leda till att kostnaderna för prövning av ansökningar om asyl hos Migrationsverket minskar med knappt 70 miljoner kronor¹⁵ under 2025, i förhållande till nuvarande rättsläge. Därtill kommer minskade kostnader för prövningen i domstol och minskade kostnader i mottagandesystemet.

Den faktiska kostnadsminskningen påverkas av om, och i så fall i vilken utsträckning, enskilda i stället kommer att ansöka om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. Det är svårt att bedöma hur antalet ansökningar om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder kan komma att utvecklas med anledning av utredningens

⁹ 1 och 3 §§ LMA.

¹⁰ 11 a § LMA.

¹¹ Migrationsverkets årsredovisning för 2022 och underlag från Migrationsverket den 7 november 2023.

¹² Migrationsverkets årsredovisning för 2022.

¹³ Underlag från Migrationsverket den 9 november 2023.

¹⁴ Dessutom väntas 23 500 ansökningar från ukrainska medborgare som förväntas söka asyl efter att det tillfälliga skyddet enligt massflyktsdirektivet upphört. Denna grupp räknas dock inte med i utredningens uppskattning av kostnaderna eftersom personer i gruppen inte förväntas ha ett preskriberat avlägsnandebeslut i någon större utsträckning. Se Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos den 23 oktober 2023 (dnr 1.1.3-2023-294).

¹⁵ 3 250 ansökningar x 21 385 kr/ärende = 69 501 250 kr.

förslag. Enligt uppgifter från Migrationsverket görs i dag ansökningar om verkställighetshinder i normalfallet i nära anslutning till att ett avlägsnandebeslut ska verkställas. Om samma handlingsmönster fortsätter att gälla talar det för att utredningens förslag inte i sig skulle leda till avsevärt fler ansökningar om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. Om samtliga personer som hade ansökt om asyl på nytt i stället skulle ansöka om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder skulle den faktiska minskningen bli cirka 35 miljoner kronor¹⁶. Det är dock enligt utredningens bedömning inte särskilt sannolikt att samtliga personer som hade haft möjlighet att söka asyl på nytt i stället kommer att ansöka om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder enbart på grund av utredningens förslag.

Vid en beräkning av den potentiella kostnadsminskningen i mottagandesystemet som utgår från samma antaganden som ovan och från den genomsnittliga vistelsetiden i systemet 2022 samt den genomsnittliga kostnaden för ett boendedygn under perioden 2020–2022 leder utredningens förslag till avsevärda kostnadsminskningar utifrån nuvarande regelverk.¹⁷ Utredningen utgår i dessa beräkningar från att 50 procent av de förväntade ansökningarna om asyl från personer med preskriberade avlägsnandebeslut¹⁸ kommer från barnfamiljer och att dessa redan är inskrivna i mottagandesystemet. För denna grupp leder utredningens förslag alltså inte till någon kostnadsminskning för mottagandet. Utredningen utgår också från att cirka 17 procent av de kvarvarande ansökningarna¹⁹ hade beviljats enligt nu gällande rättsläge, vilket påverkar vistelsetiden i mottagandesystemet. En uppskattning utifrån dessa variabler ger en kostnadsminskning om cirka 472 miljoner kronor²⁰ i förhållande till om ingen lagändring hade genomförts.

Utredningen vill betona att uppskattningarna är präglade av stor osäkerhet. Ingångsvärdena är antaganden som i huvudsak baseras antingen på historiska data eller på prognoser. Utredningen har vidare

¹⁶ 69 501 250 kr – (3 250 ansökningar x 10 606 kr/ärende) = 35 031 750 kr.

¹⁷ Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12) har bland annat i uppdrag att analysera vilka effekter det skulle kunna få för återvändandet om även vuxna asylsökande utan barn skulle omfattas av mottagandesystemet fram till dess att de lämnar landet samt ta ställning till om regelverket i detta avseende behöver ändras för att främja ett ordnat återvändande, se dir. 2023:93.

¹⁸ 3 250 ansökningar / 2 = 1 625 ansökningar.

¹⁹ 1 625 ansökningar x 17 procent = 276 ansökningar.

²⁰ (1 349 ansökningar x 875 dagar i mottagandesystemet) + (276 ansökningar x 335 dagar i mottagandesystemet) x 371 kr per dag = 472 221 785 kr.

inte haft tillgång till underlag om gruppens sammansättning, varför antagandet om att 50 procent av ärendena avser barnfamiljer är just ett antagande. Ingångsvärdena kan också komma att påverkas av yttre omständigheter, som säkerhetsläget i omvärlden. Dessutom varierar kostnaderna dels över tid, dels mellan olika ärenden. Ärendets beskaffenhet styr hur prövningen utformas, hur omfattande det offentliga bitrådets insatser blir och tiden som sökanden vistas i mottagandesystemet. Det kan till exempel antas att en ansökan om asyl från en person som har haft ett ärende som har preskriberats är enklare att avgöra än en förstagångsansökan.

Sammantaget är utredningens bedömning att de totala kostnaderna för prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av asyl och för mottagandet kommer att minska med anledning av utredningens förslag om förändrade preskriptionsregler jämfört med nu gällande rättsläge. Kostnaderna för prövning av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder kan komma att öka något, men inte i samma omfattning som kostnaden för asylprövningen minskar. Osäkerhetsfaktorerna är dock alltför stora för att det ska kunna gå att göra en rättvisande uppskattning av de totala kostnadsminskningarna.

Utredningens förslag i de delar som rör återreseförbud beräknas inte medföra några ekonomiska konsekvenser i detta avseende.

8.4.2 Kostnader för sjukvård och skolgång

Utlänningar som omfattas av ett gällande avlägsnandebeslut har begränsade rättigheter. Det finns en rätt till sjukvård som ser likadan ut oavsett om man är asylsökande eller vistas i landet med gällande avlägsnandebeslut. Barn har också rätt till skolgång. Rätten till skolgång är något mer omfattande under tid som barnet är asylsökande – då finns en rätt till förskola och fritidshem som inte finns för den som vistas i landet utan tillstånd. Regioners och kommuners kostnader för sjukvård och skolgång för den som är asylsökande finansieras genom ersättning från Migrationsverket.²¹ Kostnaderna för skolgång för den som vistas i Sverige utan tillstånd, däribland den som vistas i Sverige med gällande lagakraftvunnet avlägsnandebeslut,

²¹ Förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande och förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

finansieras genom riktade statsbidrag.²² Från och med år 2015 finansieras kostnaderna för vård för denna grupp genom det generella statsbidraget.²³ En förändrad preskriptionsreglering, där preskriptionstiden börjar löpa först när ett avlägsnandebeslut har verkställts, innebär att utlänningar inte längre med viss regelbundenhet kan ansöka om asyl under vistelsen i Sverige. Ändringen av reglerna av preskription kommer alltså att medföra en förändring av antalet asylsökande jämfört med antalet personer som vistas i landet med ett gällande avlägsnandebeslut. Denna förändring påverkar i sin tur med vilka medel kommunernas och regionernas kostnader ska finansieras. Utredningen bedömer dock inte att förslaget innebär en ökning av kostnaderna i sig då enskildas behov av sjukvård och skolgång får antas vara opåverkat. Det kan dock behöva göras en viss omfördelning av kostnaderna från den statliga ersättning som Migrationsverket betalar ut för kostnader för asylsökande till de statsbidrag som regioner och kommuner får för kostnader för vård och skolgång för den som vistas i landet utan tillstånd.

8.4.3 Övriga kostnader för de verkställande myndigheterna och domstolarna

Utredningens förslag om ändrade preskriptionsregler har påverkan på Migrationsverkets, Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet. Förslagen innebär dock inte att myndigheterna åläggs några helt nya uppgifter. För samtliga myndigheter gäller att avlägsnandebeslut som ska verkställas blir verkställbara under längre tid vilket påverkar hur återvändandearbetet kan bedrivas. Utredningens bedömning är att det bör kunna leda till ett mer effektivt arbete.

Förslaget om en ny möjlighet att upphäva ett avlägsnandebeslut om uppehållstillstånd skulle beviljas på grund av skyddsskäl är snarast att betrakta som en följd av att uppehållstillstånd beviljas. Det innebär inte någon självständig ärendehandläggning och bör ha mycket begränsad påverkan för Migrationsverket och migrationsdomstolarna.

Utredningens förslag om förändringar i regelverket som rör återreseförbud innebär visserligen att Polismyndigheten, Migrationsverket och migrationsdomstolarna, till skillnad mot i dag, måste pröva frågan om längden på återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen.

²² Förordning (2013:361) om statsbidrag för utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd.

²³ Prop. 2013/14:1 s. 576.

Prövningen motsvarar dock i huvudsak den prövning som redan i dag gäller för fastställande av längden på övriga återreseförbud som inte meddelas av allmän domstol. Förslaget bedöms därför inte kräva några särskilda utbildningsinsatser eller medföra längre handläggningstider.

Utredningens bedömning är därför att de eventuella merkostnader som förslagen kan innebära för berörda myndigheter och domstolar bör rymmas inom befintliga anslag.

8.5 Förenlighet med Sveriges internationella åtaganden och regeringsformen

Utredningens förslag om ändrade preskriptionsregler påverkar inte förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder eller de andra grunder för uppehållstillstånd som kan beviljas under tid med gällande avlägsnandebeslut. Som redogjorts för i avsnitt 5.6 är utredningens uppfattning att reglerna om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder är tillräckliga för att verkställighet av ett avlägsnandebeslut inte ska riskera att ske i strid mot Sveriges internationella åtaganden genom till exempel EKMR, barnkonventionen och 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 bedöms inte heller innehålla något som påverkar förenligheten med regeringsformen.

Utredningens förslag om en bestämmelse som klargör när ett återreseförbud börjar löpa innebär en kodifiering av redan gällande rätt. Genom utredningens förslag om ändringar i 12 kap. 15 a § utlänningslagen säkerställs att individuella omständigheter kan beaktas vid fastställandet av ett återreseförbuds längd. Dessa båda förslag stärker förutsättningarna för en riktig rättstillämpning vilket är positivt för Sveriges åtagande enligt unionsrätten att säkerställa att reglerna om återreseförbud är förenliga med återvändandedirektivet.

8.6 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag har inte haft till syfte att påverka brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Förslagen kan dock trots detta innebära vissa positiva konsekvenser i dessa avseenden.

Utredningens förslag om återreseförbud innebär bland annat att det blir möjligt att i fler fall än i dag beakta tidigare brottslighet vid fastställandet av förbudets längd. Det gör att den som har begått brott inte får återvända till medlemsstaternas territorium under en period som bättre korresponderar mot den risk som personen utgör. Att låta tidigare brottslighet få betydelse vid fastställande av ett återreseförbuds längd kan således motiveras av brottspreventiva skäl. Förslaget kan därmed antas ha vissa positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet.

Även utredningens förslag om förändrade preskriptionsregler kan ha vissa positiva konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, i den mån förslaget leder till att fler avlägsnandebeslut verkställs. Den som lever i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut lever i många fall i stor utsatthet i det så kallade skuggsamhället. Personer i gruppen riskerar att utnyttjas och utsättas för brott, men kan också begå brott till exempel genom att arbeta utan arbetstillstånd i syfte att försörja sig.

8.7 Andra konsekvenser

Utredningens förslag bedöms inte medföra några konsekvenser för företag eller sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Inte heller bedöms förslagen få några konsekvenser för miljön.

Eftersom betydligt fler män än kvinnor kommer till Sverige som asylsökande kommer förslagen att beröra fler män än kvinnor. Förslagen bedöms dock inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och syftar inte heller till sådana konsekvenser.

Förslagen bedöms också vara av begränsad betydelse för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Förslagen innebär inte heller några nya åtaganden för kommuner eller regioner.

8.8 Övergripande om konsekvenser av alternativa utformningar av en ändrad preskriptionsreglering

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till olika sätt att åstadkomma ändrade regler om preskription av avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol och belysa för- och nackdelar med dessa alternativ. Utredningen har i avsnitt 5.3.2 gjort bedömningen att det inte är lämpligt att helt avskaffa preskriptionstiden för avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol. I avsnitt 5.5.1 har utredningen redovisat varför det inte föreslås ändringar som innebär en längre preskriptionstid som löper från tidpunkten då avlägsnandebeslutet har fått laga kraft. I dessa båda avsnitt har utredningen också redogjort för de för- och nackdelar som finns med respektive alternativ. I många delar finns i dessa avsnitt ett resonemang om de konsekvenser av respektive alternativ som gör att utredningen inte föreslår dem. Även om utredningen inte lämnar några förslag i dessa delar finns anledning att på en övergripande nivå kort beröra konsekvenserna av dessa båda alternativa utformningar till ändrad preskriptionsreglering.

8.8.1 Konsekvenser för enskilda

En avskaffad preskriptionstid har liknande konsekvenser för enskilda som utredningens förslag. Båda alternativen innebär att ett avlägsnandebeslut inte kan upphöra att gälla så länge utlänningen stannar kvar i Sverige. Den stora skillnaden mellan utformningarna är att en avskaffad preskriptionstid leder till att den som följer beslutet kommer att ha ett gällande avlägsnandebeslut om han eller hon återvänder till Sverige efter att ha vistats mer än fem år utanför landet. Att det finns ett gällande avlägsnandebeslut kan vara problematiskt till exempel när en ansökan om förlängt uppehållstillstånd ska prövas. Detta beskrivs utförligare i avsnitt 5.3.2.

En förlängd preskriptionstid som löper från det att ett avlägsnandebeslut har fått laga kraft leder också till viss del till liknande konsekvenser för enskilda som utredningens förslag. Den stora skillnaden är att med en preskriptionstid som löper från att ett avlägsnandebeslut fått laga kraft kommer en utlänning som stannar kvar i Sverige att ha möjlighet att på nytt få en ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl prövad utan att ha lämnat landet. Det kan givet-

vis framstå som positivt för den enskilde. Enligt utredningen är det dock inte en positiv konsekvens att reglerna om preskription av avlägsnandebeslut skapar incitament att stanna i Sverige med gällande avlägsnandebeslut – i många fall i stor utsatthet – trots att möjligheterna att få uppehållstillstånd efter att ett avlägsnandebeslut har preskriberats är små.

8.8.2 Konsekvenser för återvändandet

En avskaffad preskriptionstid innebär, precis som utredningens förslag, att de incitament att stanna kvar i landet med ett gällande avlägsnandebeslut som finns i vissa situationer i dag försvinner. Utredningens förslag kan dock också ge incitament att lämna landet i syfte att en preskriptionstid ska börja löpa, vilket inte är fallet med en avskaffad preskriptionstid. Även en avskaffad preskriptionstid kan dock förväntas ha positiv påverkan på återvändandet. Ett sådant exempel är att om en utlänning återvänder till Sverige utan att ha rätt att vistas här kommer de verkställande myndigheterna att ha möjlighet att vidta tvångsåtgärder mot utlänningen i syfte att verkställa avlägsnandebeslutet på nytt. Om utlänningen återvänder efter att preskriptionstiden har löpt ut kommer det först att behöva fattas ett nytt avlägsnandebeslut, som dessutom kan behöva få laga kraft, innan det kan verkställas på nytt.

En längre preskriptionstid som löper från att ett avlägsnandebeslut har fått laga kraft gör att vissa av de incitament att stanna i Sverige med gällande avlägsnandebeslut som finns med dagens reglering kvarstår, särskilt när preskriptionstiden närmar sig. Detta har beskrivits i avsnitt 5.5.1. En längre preskriptionstid innebär dock att det tar längre tid innan dessa incitament infinner sig. Även en längre preskriptionstid som löper från att ett avlägsnandebeslut har fått laga kraft bör således ha vissa positiva konsekvenser för återvändandet i förhållande till nuvarande rättsläge men de bedöms vara mindre positiva än de som följer av utredningens förslag.

8.8.3 Ekonomiska konsekvenser

En avskaffad preskriptionstid har i princip samma ekonomiska konsekvenser avseende kostnaden för prövningar av ansökningar om uppehållstillstånd som utredningens förslag till dess att avlägsnandebeslutet har verkställts.

Efter att ett avlägsnandebeslut har verkställts kan en avskaffad preskriptionstid ha vissa positiva ekonomiska effekter jämfört med utredningens förslag. En avskaffad preskriptionstid innebär att en utlänning som vill återopa skyddsskäl är hänvisad till regelverket om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder för all framtid. En utlänning som har vistats utanför Sverige under en lång period och som vill söka asyl kan dock i många fall förväntas återopa sådana nya omständigheter rörande sitt skyddsbehov att det måste beviljas en ny prövning med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen. Kostnadsbesparingen i förhållande till utredningens förslag bör därför inte överdrivas. Om en utlänning däremot påträffas i landet på nytt utan att återopa skyddsskäl innebär en avskaffad preskriptionstid att det redan finns ett avlägsnandebeslut som kan verkställas även efter att fem år har gått från att utlänningen lämnat landet. Det kan vara kostnadsbesparande i förhållande till utredningens förslag.

Även en förlängd preskriptionstid som löper från att ett avlägsnandebeslut har fått laga kraft innebär inledningsvis liknande ekonomiska konsekvenser som utredningens förslag vad gäller kostnaden för prövning av ansökningar om uppehållstillstånd. Med en förlängd preskriptionstid som löper från att ett avlägsnandebeslut har fått laga kraft kan avlägsnandebeslutet preskriberas innan det har verkställts. Det betyder att utlänningen på nytt har möjlighet att få en ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl prövad utan att ha lämnat landet och utan att något nytt har inträffat, med de kostnader som detta medför.

I övrigt bedömer utredningen att ingen av de alternativa lösningarna innebär några särskilda ekonomiska konsekvenser i förhållande till utredningens förslag.

8.8.4 Övriga konsekvenser

I övriga delar är utredningens bedömning att varken en avskaffad preskriptionstid eller en förlängd preskriptionstid som löper från att ett avlägsnandebeslut har fått laga kraft innebär några särskilda konsekvenser i förhållande till utredningens förslag.

9 Författningskommentar

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

12 kap. Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

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 löpt ut. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.4.

Första stycket ändras på så sätt att längden på återreseförbudet som huvudregel ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas. Ändringen innebär att längden på ett återreseförbud enligt paragrafen regleras på ett sätt som motsvarar vad som redan gäller för återreseförbud enligt 8 kap. 23 § första stycket och 12 kap. 14 b §¹ utlänningslagen. Det gäller såväl bestämmelsens utformning som vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen. Det innebär att längden ska bestämmas på sedvanligt sätt utifrån en allsidig bedömning av vad som kan läggas utlänningen till last

¹ Paragrafen ska enligt förslag i prop. 2023/24:36 ändra beteckning från 12 kap. 14 a § till 12 kap. 14 b §. Förslaget ikraftträdandedatum är den 1 mars 2024. I författningskommentaren hänvisas till paragrafens lydelse enligt prop. 2023/24:36.

och de individuella konsekvenser återreseförbudet får för honom eller henne med beaktande av proportionalitetsprincipen.

Av särskild relevans vid paragrafens tillämpning är den omständigheten att utlänningen inte har lämnat landet inom fristen för frivillig avresa. Omständigheten utgör den rättsliga grunden för att ett återreseförbud ska meddelas samtidigt som den är av betydelse för fastställande av förbudets längd. Om det inte finns några andra förhållanden som är relevanta för fastställandet av förbudets längd kommer denna omständighet att vara ensamt avgörande. Det innebär dock inte att det saknas utrymme att göra en individuell bedömning av enbart denna omständighet. Längden på återreseförbudet kan till exempel påverkas av om det är utlänningens uttalade avsikt att inte följa fristen eller om det är en följd av missförstånd, misstag eller omständigheter utanför utlänningens kontroll. Med hänsyn till att det är fråga om en sammanvägd bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall är det inte möjligt att ge någon närmare vägledning om hur bedömningen ska göras utan det får överlämnas till rättstillämpningen. Nya regler om hur återreseförbudets längd ska fastställas i dessa fall medför att äldre praxis inte längre är relevant.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

När ett återreseförbud börjar löpa

15 b §

Ett återreseförbud enligt 8 kap. 23 §, 12 kap. 14 b §² eller 15 a § börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om avvísning 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 6.2.4.

Enligt *första stycket* börjar ett återreseförbud enligt 8 kap. 23 §, 12 kap. 14 b §³ eller 15 a § utlänningslagen löpa den dag utlänningen

² Lydelse enligt prop. 2023/24:36.

³ Lydelse enligt prop. 2023/24:36.

lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till ett land inom detta område, den dag utläningen lämnar Sverige.

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

16 §

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 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.

Bestämmelsen reglerar vissa möjligheter att upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.2.

Andra stycket är nytt. Det innehåller en ny möjlighet att upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol och som har fått laga kraft om en utläning skulle beviljas ett uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande med stöd av 5 kap. 1 § utlänningslagen. Beslutet får upphävas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Bestämmelsen är fakultativ, vilket innebär att den beslutande instansen kan välja att avstå från att upphäva avlägsnandebeslutet. Beslutet om avvisning eller utvisning bör inte upphävas om det finns behov av att det kvarstår. Så kan till exempel vara fallet i ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen eller om tillståndstiden har begränsats med stöd av 5 kap. 1 a § fjärde stycket utlänningslagen.

I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

22 §

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.

Paragrafen reglerar när beslut om avvisning och utvisning upphör att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.2, 5.4.3 och 5.4.4.

I *första stycket* har förändringar gjorts som innebär att preskriptionstiden för ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol börjar löpa när en utlänning lämnar landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning. Preskriptionstiden är som huvudregel fem år från denna tidpunkt. Det betyder att preskriptionstiden kan börja löpa redan innan beslutet om avvisning eller utvisning har fått laga kraft. För att preskriptionstiden ska börja löpa är det inte tillräckligt att utlänningen lämnar landet. Det krävs också att utlänningen reser till det land som anges i beslutet om avvisning eller utvisning eller till ett annat land där han eller hon visar att han eller hon kan tas emot. Utlänningen har bevisbördan för att utresa skett på ett sätt som gör att preskriptionstiden har börjat löpa. Det bör i första hand visas genom en registrering i Schengens informationssystem (SIS). Även om en sådan registrering saknas kan utlänningen visa att preskriptionstiden har börjat löpa, till exempel genom underlag som visar att utlänningen har vistats i mottagarlandet.

Andra stycket är nytt. Här anges att om det finns ett återreseförbud som fortfarande löper när ett beslut om avvisning eller utvisning skulle ha upphört att gälla enligt första stycket upphör beslutet att gälla först när tiden för återreseförbudet löper ut. Med att ett återreseförbud löper avses samma sak som i 12 kap. 15 b § utlänningslagen.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

14 kap.

11 §

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetsstillstånd, 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.

Paragrafen reglerar Säkerhetspolisens möjligheter att överklaga vissa av Migrationsverkets beslut i ett säkerhetsärende. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.2.

I paragrafen har gjorts ett tillägg som ger Säkerhetspolisen rätt att överklaga Migrationsverkets beslut att med stöd av 12 kap. 16 § andra stycket utlänningslagen upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning som fattas i ett säkerhetsärende.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

Lagen träder i kraft den 1 januari 2025. Bestämmelserna är tillämpliga från och med den dag då de nya reglerna träder i kraft. De nya reglerna om preskription gäller därmed även beslut om avvisning och utvisning som har meddelats innan ikraftträdandet men som inte har preskriberats enligt tidigare lagstiftning.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Sait Umdi, advokat

Under de senaste åren har omfattande lagstiftningsreformer genomförts inom migrations- och asyllagstiftningens område. Lagstiftningen inom detta rättsområde har stor inverkan i enskildas liv. Det ska därför ställas höga rättssäkerhetskrav på lagstiftningen.

Utredningen föreslår att ett avlägsnandebeslut ska preskriberas fem år från det att en utlänning lämnat landet i enlighet med beslutet om avlägsnande. Utredningen menar att med en sådan utformning försvinner incitamentet att stanna i Sverige för att på nytt få en fullständig prövning av sin rätt till uppehållstillstånd eller för att förkorta giltighetstiden på ett återreseförbud. Utlänningen kommer att vara hänvisad till att få sin rätt till uppehållstillstånd prövad genom bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av verkställighets hinder under tiden som han eller hon är kvar i Sverige.

Enligt min uppfattning saknas faktabaserat underlag som tyder på att fler personer med avlägsnandebeslut kommer att lämna landet med anledning av ändrad preskriptionsbestämmelse. Personer som av olika anledningar inte vill följa ett avlägsnandebeslut kan även i fortsättningen komma att hålla sig undan ett sådant beslut. Det finns även en risk att personer med lagakraftvunnet avlägsnandebeslut bryter kontakten med myndigheterna.

För att öka acceptansen och öka legitimiteten av avlägsnandebesluten bör åtgärder som ökar rättssäkerheten inom migrationsprocessen prioriteras högt. Inte sällan framför de asylsökande uppfattningen att de upplever att asylprocessen inte varit rättssäker. Att höja kompetensen bland utredare och beslutsfattare bör prioriteras. Beslutsmotiveringarna behöver bli tydligare och besluten behöver förklaras tydligare för den sökande. Rättstillämpningen behöver vara enhetlig så att utrymmet för godtyckliga beslut minimeras. Den asyl-

sökandes berättelse förmedlas till myndighetspersonen genom en tolk. Det bör därför ställas betydligt högre krav på tolkarnas kompetens. Det händer inte sällan att en asylutredning måste avbrytas på grund av uppenbara brister i tolkningen.

Regler om verkställighetshinder

Enligt min uppfattning är befintliga regler om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder inte tillräckliga för att en förändrad preskriptionsregel inte ska innebära oskäliga konsekvenser för den vars avlägsnandebeslut inte kan verkställas trots att han eller hon medverkar till verkställigheten. Det rör sig om utlännningar vars avlägsnandebeslut inte kan verkställas på grund av ett verkställighetshinder som ligger utanför deras kontroll.

Genom 12 kap. 18 § utlänningslagen finns en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder i de fall det finns anledning att anta att mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen. En förutsättning för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av sådana praktiska verkställighetshinder är att svårigheterna att verkställa inte till någon del beror på den enskildes vägran att medverka.

Bestämmelsen ovan är ett extraordinärt rättsmedel och den tillämpas restriktivt. Kraven i regleringen angående verkställighetshinder är mycket högt uppställda, vilket påverkar möjligheten att beviljas uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen i de fall där det görs gällande praktiska verkställighetshinder. Det beror exempelvis på att Migrationsverket ställer alltför höga beviskrav på den sökande. Det finns exempel på fall där en person fått återvända till Sverige med nästa flyg för att mottagarlandet inte släppt in personen i fråga och trots det har Migrationsverket bedömt att praktiska verkställighetshinder inte förelegat. Ett beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen är inte överklagbart, vilket ytterligare ökar den oskäliga konsekvensen för den enskilde. En möjlighet att överklaga ett sådant beslut bör införas för att på så sätt skapa vägledande avgöranden och en mer enhetlig prövning.

Konsekvenser för barn

Som framgår av utredningen kan ändrade preskriptionsregler, där preskriptionstiden inte börjar löpa förrän utlänningen har lämnat landet i enlighet med beslutet, påverka barn särskilt.

Barn kan svårligen styra föräldrarnas eller andra vuxnas agerande. Med utredningens förslag om en ändrad preskriptionsregel kommer det inte längre vara möjligt för ett barn att få en 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 § utlänningslagen. Mot bakgrund av det nämnda kan det finnas en risk att konsekvenserna som kan uppstå för ett barn skulle vara i strid med barnkonventionen och EKMR. Även om det finns möjlighet att inom ramen för 12 kap. 18 § första stycket 3 utlänningslagen beakta om verkställigheten av ett avlägsnandebeslut som rör ett barn kan strida mot internationella åtaganden är det av vikt att komma ihåg att aktuell bestämmelse är ett extraordinärt rättsmedel som tillämpas mycket restriktivt.

Övergångsbestämmelser

Av utredningen framgår att det inte finns behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

De föreslagna reglerna om preskription kommer därför att bli tillämpliga från och med den dag de då nya reglerna träder i kraft. Reglerna får, precis som utredningen konstaterar, en viss retroaktiv verkan. Detta är, utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv med legalitetsprincipens krav om förutsebarhet i lagstiftningen, inte önskvärt. Personer som har ett lagakraftvunnet beslut bör kunna utgå från vad som gäller vid tidpunkten för deras beslut. Även om utredningen menar att det är fråga om processuella regeländringar, kommer en ändring av preskriptionsregeln i praktiken medföra en påverkan på materiella bestämmelser. En person som har en kort tid kvar av preskriptionstiden för sitt beslut går således miste om en förnyad grundprövning av frågan om uppehållstillstånd, trots att en utebliven verkställighet kan bero på omständigheter utanför den enskildes kontroll. Att inte införa särskilda övergångsbestämmelser riskerar därför att få oproportionerliga konsekvenser för denna kategori av personer, detta

särskilt mot bakgrund av att Migrationsöverdomstolen uttalat att möjligheten att bevilja uppehållstillstånd p.g.a. praktiskt verkställighetshinder redan innan ett första beslut om utvisning har preskriberats bör tillämpas restriktivt (se MIG 2019:4).

Det finns därför, enligt min mening, behov av särskilda övergångsbestämmelser.

Kommittédirektiv 2022:91

Åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till om det ska införas en möjlighet att med hjälp av tvång testa en person för covid-19 och allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut,
- ta ställning till om Polismyndigheten och Säkerhetspolisen behöver ytterligare befogenheter i arbetet med verkställighet,
- ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska förlängas,
- ta ställning till om Migrationsverket ska kunna lagra och söka på biometri i fler fall än i dag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

En väl fungerande återvändandeprocess är en prioriterad fråga

En grundläggande princip i den svenska migrationspolitiken är att den som inte har grund för uppehållstillstånd och som får ett beslut om avvisning eller utvisning (avlägsnandebeslut) ska återvända till sitt hemland. För att kunna upprätthålla en långsiktigt hållbar migrationspolitik som motverkar framväxten av ett skuggsamhälle är det avgörande att personer med lagakraftvunna avlägsnandebeslut återvänder så snabbt som möjligt. Ett effektivt genomförande av avlägsnandebeslut är inte enbart en fråga om migrationspolitikens och asylprövningens legitimitet utan det är också viktigt ur humanitär synpunkt eftersom den som vistas i landet utan tillstånd riskerar att hamna i en utsatt position.

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten. Till exempel fick Statskontoret i juli 2020 i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera arbetet med återvändande. I januari 2022 presenterade Statskontoret rapporten Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten (2022:1). Både Migrationsverket och Polismyndigheten har i regleringsbrev för 2022 fått i uppdrag att intensifiera återvändandearbetet och väsentligt öka antalet personer som återvänder. Migrationsverket har också fått i uppdrag att redovisa genomförandet av den plan som myndigheten har tagit fram för att utveckla arbetet med återvändande.

En rad åtgärder har alltså vidtagits på senare tid för att effektivisera arbetet med återvändande. En väl fungerande återvändandeprocess är dock fortsatt en prioriterad fråga för regeringen och det finns därför anledning att överväga vad som mer kan göras. I syfte att ytterligare stärka återvändandeverksamheten finns det nu skäl att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av, och föreslå ändringar i, regelverket kopplat till återvändandet.

Uppdraget att stärka återvändandeverksamheten

Testning inför verkställighet av avlägsnandebeslut

Arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut har på olika sätt påverkats av covid-19-pandemin. Flera länder kräver t.ex. ett genomfört PCR-test med negativt testsvar eller ett negativt antigen test för inresa i

landet. Det har framkommit att personer med verkställbara avlägsnandebeslut har vägrat att låta sig testas för covid-19 vilket därmed försvårat verkställighetsarbetet påtagligt för ansvariga myndigheter.

Enligt utlänningslagen (2005:716), UtlL, finns det vissa möjligheter att vidta kontroll- eller tvångsåtgärder för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. Det finns dock inga bestämmelser om personinriktade tvångsåtgärder i form av tvångsundersökning likt den som finns i smittskyddslagen (2004:168). Enligt 3 kap. 2 § i den lagen får förvaltningsrätten på ansökan av smittskyddsläkaren besluta om tvångsundersökning om någon som med fog kan misstänkas bära på en allmänfarlig sjukdom motsätter sig den undersökning som behövs för att konstatera om smittsamhet föreligger. Beslut om sådan undersökning får meddelas endast om det finns en påtaglig risk för att andra människor kan smittas. Möjligheterna att med stöd av smittskyddslagen kunna testa en person för covid-19 i samband med verkställighet av ett avlägsnandebeslut är därmed ytterst begränsade.

Även om covid-19 inte längre utgör en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom i smittskyddslagen klassificerar Världshälsoorganisationen (WHO) alltjämt covid-19 som en pandemi. Det kan inte heller uteslutas att nya virus kan komma att få spridning i, och påverka, samhället på ett liknande sätt i framtiden. Det finns därför behov av en långsiktigt hållbar lösning som kan tillämpas vid pandemier eller epidemier som annars kan komma att påverka verkställighetsarbetet negativt när personer motsätter sig testning i syfte att försvåra eller förhindra verkställighet. Det kan konstateras att riksdagen har tillkännagett att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med förslag som möjliggör testning av en utlänning för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut (bet. 2020/21:SfU29 punkt 1, rskr. 2020/21:413).

Det är av yttersta vikt att det finns en väl fungerande återvändandeprocess för de som fått ett avlägsnandebeslut. Regeringen anser därför att det finns skäl att utreda om det bör införas en möjlighet att med hjälp av tvång kunna testa en person för en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. En utgångspunkt är att en reglering inte bör omfatta samtliga allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar. I uppdraget ligger därför att överväga en lämplig avgränsning av en reglering för att skapa en långsiktigt hållbar lösning för eventuella framtida pandemier eller epidemier. Eftersom det inte är möjligt att bedöma hur länge covid-19

kan komma att påverka arbetet med verkställigheter bör uppdraget även inkludera att ta ställning till om det ska vara möjligt att med hjälp av tvång kunna testa en person för covid-19 i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.

Provtagning utgör ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Behovet och nyttan av att med tvång kunna provta en utlänning för att möjliggöra verkställighet måste därför noga vägas mot den enskildes grundlags-skyddade fri- och rättigheter. Eftersom det har framkommit att vägran att låta testa sig i många fall har skett systematiskt i syfte att försvåra eller omöjliggöra verkställighet måste ingreppet i den kroppsliga integriteten vägas mot statens intresse av att kunna upprätthålla ett fungerande återvändande. I analysen ingår även att ta ställning till hur förfarandet ska se ut, vilket bl.a. inkluderar frågor om vem som ska fatta ett beslut om tvångsundersökning, vem som ska få genomföra en tvångstestning, hur provsvaren bör hanteras, om det ska vara möjligt att överklaga ett beslut om tvångsundersökning och hur en prövning i så fall förhåller sig till en nära förestående verkställighet.

Om utredaren identifierar andra närliggande åtgärder som har samband med de frågeställningar som ska utredas och som kan underlätta verkställighetsarbetet får sådana föreslås förutsatt att de är förenliga med skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp eller andra ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det ska införas en möjlighet att med hjälp av tvång kunna testa en utlänning för covid-19 i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut,
- ta ställning till om det ska införas en möjlighet att med hjälp av tvång kunna testa en utlänning för en allmänfarlig eller samhälls-farlig sjukdom som ett led i en långsiktigt hållbar lösning för eventuella framtida pandemier eller epidemier i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut,
- ta ställning till hur ett sådant förfarande ska se ut och vilka avgränsningar för förfarandet som är lämpliga,
- vid behov föreslå andra närliggande åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ytterligare befogenheter för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i arbetet med verkställighet

Det är Migrationsverket som enligt huvudregeln ska verkställa ett avlägsnandebeslut. Under vissa förutsättningar kan Migrationsverket överlämna verkställigheten till Polismyndigheten. Det kan bli aktuellt om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polisens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Härutöver ansvarar polisen för verkställigheten av myndighetens egna beslut om avvisning samt av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Säkerhetspolisen ansvarar för att verkställa avlägsnandebeslut i säkerhetsärenden (12 kap. 14 § UtlL). Säkerhetspolisen är dessutom verkställande myndighet av utvisningsbeslut i kvalificerade säkerhetsärenden, dvs. beslut om utvisning som fattats med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Motsvarande bestämmelser kommer att gälla enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar som träder i kraft den 1 juli 2022.

Eftersom Polismyndigheten har en mycket central roll i verkställighetsarbetet är det viktigt att myndigheten har tillräckliga befogenheter i detta arbete, framför allt om den som ska lämna landet hindrar eller försvårar polisens arbete. Även riksdagen har identifierat vikten av ytterligare befogenheter och har tillkännagett att regeringen bör utreda och återkomma till riksdagen med förslag som säkerställer att Polismyndigheten ges förutsättningar att verkställa avlägsnandebeslut (bet. 2020/21:SfU29 punkt 2, rskr. 2020/21:413).

Två faktorer som avsevärt kan försvåra verkställigheten av avlägsnandebeslut är oklar identitet och okänt medborgarskap. En klarlagd identitet är avgörande för att en snabb verkställighet ska kunna ske, och i de fall resehandlingar saknas begärs sådana från hemlandsambassaden, vilket innebär att kännedom om medborgarskap också är nödvändigt. Det har framkommit att kopior på id-handlingar inte sällan sparas i digitala medier, såsom en mobiltelefon, och att det skulle underlätta polisens arbete att kunna ta del av dessa uppgifter. Frågan om att kunna eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att fastställa identitet och ursprungsland bör därmed ses över. Detta inkluderar att ta ställning till när det ska vara möjligt att eftersöka digitala medier, hur befogenheten för en sådan eftersökning, t.ex. genom kroppsvisitation, ska utformas liksom om det

ska vara möjligt att bereda sig tillgång till innehållet i låsta och krypterade digitala medier (såsom biometrisk autentisering). I uppdraget bör det även ingå att bl.a. ta ställning till hur överskottsinformation ska behandlas, i vilken utsträckning innehållet i digitala medier får kopieras, hur sådana kopior ska hanteras och när föremålet ska återlämnas.

Om utredaren identifierar andra lämpliga befogenheter för Polismyndigheten i arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut får förslag på sådana också lämnas.

I de avlägsnandeärenden där Säkerhetspolisen är verkställande myndighet bör den myndighetens befogenheter inte vara mindre långtgående än motsvarande befogenheter för Polismyndigheten. Detta eftersom det är angeläget att avlägsnandebeslut i säkerhetsärenden och kvalificerade säkerhetsärenden kan verkställas, då den berörda utlänningen har bedömts utgöra en säkerhetsrisk. Riksdagen har också tillkännagett att regeringen bör se över vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att samhället ska kunna skydda sig mot personer som anses utgöra säkerhetsshot (bet. 2019/20:JuU16 punkt 5, rskr. 2019/20:255, bet. 2020/21:JuU19 punkt 5, rskr. 2020/21:220, och bet. 2021/22:JuU13 punkt 3, rskr. 2021/22:165). Vid förslag på utökade eller förändrade befogenheter för Polismyndigheten bör det därför övervägas om ändringar bör göras även när det gäller Säkerhetspolisens befogenheter enligt utlänningslagen och lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar.

Eftersom Kriminalvården bistår i arbetet med verkställighet får utredaren även föreslå att eventuella åtgärder ska omfatta den myndigheten.

Enligt utlänningslagen får Migrationsverket besluta om att omhänderta t.ex. en utlännings pass eller biljetter. Om utlänningen vägrar att följa ett sådant beslut får Migrationsverket begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslutet (9 kap. 10 § UtlL). Eftersom även Migrationsverket kan komma i kontakt med digitala medier bör det övervägas att införa en möjlighet för Migrationsverket att omhänderta digitala medier i syfte att fastställa identitet och ursprungsland, för att sedan låta Polismyndigheten genomgå mediet. Om en sådan möjlighet ska införas, bör Migrationsverket kunna begära Polismyndighetens hjälp för att verkställa beslutet i de fall utlänningen vägrar att följa ett beslut.

Sådana åtgärder som omfattas av uppdraget kan komma att påverka enskildas kroppsliga men också personliga integritet. Det är därmed viktigt att behovet av ett effektivt verkställighetsarbete noga vägs mot den enskildes skydd för grundläggande fri- och rättigheter.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om, och i så fall i vilka situationer, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska kunna eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att kunna fastställa identitet och ursprungsland,
- ta ställning till om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården är i behov av ytterligare befogenheter i arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut,
- ta ställning till om Migrationsverket ska kunna omhänderta digitala medier i syfte att fastställa identitet och ursprungsland, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör preskriptionstiden för avlägsnandebeslut förlängas?

Ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol upphör som huvudregel att gälla fyra år från det att beslutet fick laga kraft (12 kap. 22 § UtL).

Reglerna om preskription infördes för att skydda asylsökande från att under mycket lång tid behöva leva under hot om avlägsnande på grund av ett beslut som av någon anledning inte kunnat verkställas (se prop. 1975/76:18 s. 121). Vid tillkomsten av 1989 års utlänningslag förlängdes preskriptionstiden till fyra år. Ändringen motiverades med att det hade blivit allt vanligare att utlänningar förhindrade verkställigheten genom att hålla sig undan under långa tider (prop. 1988/89:86 s. 204). I 2005 års utlänningslag ändrades reglerna så att preskription inträder oavsett om avlägsnandebeslutet har verkställts eller inte (prop. 2004/05:170 s. 302).

En grundläggande förutsättning för en långsiktigt hållbar migrationspolitik som motverkar framväxten av ett skuggsamhälle är att den som har fått avslag på sin asylansökan eller av andra skäl inte får stanna i Sverige också lämnar landet. Även om antalet avvikna och efterlysta stadigt har minskat sedan 2015 är det troligt att en förlängd preskriptionstid kan öka återvändandet. Riksdagen har i två tillkänna-

givanden uppmanat regeringen att bl.a. återkomma med förslag om en förlängd preskriptionstid för avlägsnandebeslut (bet. 2020/21:SfU28 punkt 14, rskr. 2020/21:412 och bet. 2021/22:SfU16 punkt 1, rskr. 2021/22:196). Mot denna bakgrund bör denna fråga nu övervägas. En förlängning av preskriptionsreglerna skulle kunna medföra oproportionerliga effekter för de som medverkar till sitt återvändande men som inte kan återvända på grund av orsaker de inte själva kan påverka. Det bör därför ingå i uppdraget att överväga om och hur det kan säkerställas att dessa personer inte drabbas på ett oskäligt sätt av en förlängd preskriptionstid.

Frågan om preskriptionstidens längd är nära förknippad med den om återreseförbud. Det finns därför anledning att se över regelverket även i den delen.

Det finns ett undantag i 12 kap. 22 § UtlL från huvudregeln att ett avlägsnandebeslut preskriberas fyra år efter laga kraft. Undantaget gäller i de fall ett avlägsnandebeslut har förenats med ett förbud att återvända till Sverige (ett så kallat återreseförbud). I de fall återreseförbudet har bestämts till längre tid än fyra år, upphör avlägsnandebeslutet att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut. Regleringen har bl.a. sin grund 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). Direktivet innehåller bestämmelser om medlemsstaters skyldighet att utfärda beslut om återvändande samt om inreseförbud (i svensk rätt ett återreseförbud).

Enligt utlänningslagen kan ett återreseförbud som huvudregel meddelas dels i samband med avlägsnandebeslutet, dels när en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut eller när en sådan tidsfrist upphävs. Exempel på den förstnämnda situationen är när det finns risk för att personen avviker eller när personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (8 kap. 21 § andra stycket och 23 § UtlL). Tiden för återreseförbud ska fastställas till högst fem år. Om en person utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas (8 kap. 24 § UtlL). Ett återreseförbud som påförs för att en person inte lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa är alltid ett år (12 kap. 15 a § UtlL). Ett återreseförbuds existens är enligt Migrationsöverdomstolens praxis beroende av att det finns ett gällande avlägsnandebeslut. När ett avlägsnande-

beslut upphör att gälla, upphör därför även ett eventuellt återreseförbud som åtföljer ett sådant beslut.

I en dom den 26 juli 2017 i mål C-225/16 (Ouhrami) har EU-domstolen slagit fast att ett återreseförbud ska beräknas från och med tidpunkten då den berörda personen faktiskt lämnar medlemsstaternas territorium. Domstolen framhåller att frågan om från och med vilken tidpunkt ett återreseförbud faktiskt ger upphov till rättsverkningar inte kan överlåtas till medlemsstaternas bedömning och 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.

I propositionen Utvisning på grund av brott (prop. 2021/22:224) föreslår regeringen att det ska framgå av utlänningslagen att ett återreseförbud i samband med utvisning på grund av brott börjar löpa den dag personen lämnar medlemsstaternas territorium. Ett liknande klagörande finns också i lagen om särskild kontroll av vissa utläningar som träder i kraft den 1 juli 2022. Det är lämpligt att bestämmelserna korresponderar med varandra. Det bör därför övervägas om en motsvarande ordning bör införas även för de återreseförbud som berörs av denna utredning.

Som nämns innebär de nuvarande reglerna att preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut bara blir längre än fyra år när en person har meddelats ett återreseförbud som bestämts till längre tid än fyra år. Eftersom ett återreseförbud inte kan existera utan ett avlägsnandebeslut kan bestämmelserna få den effekten att en person, vars avlägsnandebeslut verkställs sent, helt eller delvis kan undkomma rättsverkningarna av ett återreseförbud. Exempelvis skulle en person som utvisas med ett treårigt återreseförbud, men som verkställs först efter tre år, i praktiken endast ha ett års återreseförbud. Därefter preskriberas avlägsnandebeslutet och återreseförbudet upphör att gälla.

Med hänsyn till EU-domstolens uttalanden och för att undvika att syftet med återreseförbud undergrävs, finns det anledning att se över om de svenska preskriptionsreglerna behöver ändras i de fall ett avlägsnandebeslut är förenat med ett återreseförbud. En möjlig lösning är att överväga om det bör införas regler om att ett återreseförbud som har börjat löpa måste löpa ut och alltså inte ska kunna förkortas genom att avlägsnandebeslutet preskriberas. Ett annat alternativ är att preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut som fått laga kraft

och som åtföljs av ett återreseförbud, oavsett längd, ska gälla tills återreseförbudet har löpt ut, dvs. utan bortre gräns, så länge personen inte lämnat landet. En sådan lösning skulle sannolikt medföra ett incitament att lämna landet i enlighet med sitt beslut.

Om utredaren ser behov av andra ändringar i regelverket om återreseförbud som kan effektivisera arbetet med verkställighet, får sådana förslag också lämnas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska förlängas och i så fall lämna förslag på lämplig tid,
- ta ställning till om det ska införas en bestämmelse som klargör när ett återreseförbud börjar löpa,
- ta ställning till om bestämmelserna om preskription för avlägsnandebeslut som åtföljs av återreseförbud ska ändras för att säkerställa att syftet med återreseförbud inte undergrävs,
- överväga om och i så fall hur det kan säkerställas att personer som medverkar till ett återvändande inte drabbas på ett oskäligt sätt av en förlängning av preskriptionstiderna,
- vid behov föreslå andra ändringar i reglerna om återreseförbud i syfte att effektivisera arbetet med verkställighet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör det införas hinder mot verkställighet vid misstanke om brott?

I utlänningslagen finns bestämmelser om hinder mot att avvisa eller utvisa en utlänning som har dömts till ett fängelsestraff eller står under åtal. Det finns däremot inga särskilda regler om verkställighetshinder för en utlänning som är misstänkt för brott, men som varken har dömts eller åtalats för brottet. Verkställande myndighet är därför i princip skyldig att fortsätta arbetet med verkställighet även om det pågår en förundersökning avseende utlänningen och ett åtal kan förväntas inom kort. Att ett avlägsnandebeslut verkställs innan brottet utreds och utlänningen lagförs skulle kunna medföra stötande resultat, i synnerhet om förundersökningen avser allvarlig eller upprepad brottslighet eller hänsynen till målsäganden talar för att utlän-

ningen lagförs. Det finns därför skäl att överväga om det bör införas hinder mot verkställighet när utlänningen är misstänkt för brott.

Det kan även finnas situationer då intresset av att avvisa eller utvisa en utlänning ur landet väger tyngre än intresset av att bedriva en förundersökning och lagföra utlänningen för det misstänkta brottet. Det kan gälla t.ex. om straffvärdet är förhållandevis lågt och det inte finns något särskilt enskilt intresse som åsidosätts. Det finns inga uttryckliga regler om förundersökningsbegränsning för den situationen att den brottsmisstänkte ska avvisas eller utvisas. Det finns därför skäl att även överväga om möjligheten till förundersökningsbegränsning bör utökas.

Samtidigt som det är angeläget att ett avlägsnandebeslut verkställs så snabbt och effektivt som möjligt är det också angeläget att brott kan utredas och lagföras. En avvägning måste därför göras mellan intresset av att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut och intresset av att den som begår brott i Sverige lagförs. Vid avvägningen bör det analyseras bl.a. vilken vikt som ska tillmätas förväntad tidpunkt för verkställighet respektive för att väcka åtal, brottets allvar och om utlänningen misstänks för upprepad brottslighet. Även andra allmänna eller enskilda intressen bör beaktas, såsom principen om allas likhet inför lagen.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det ska införas ett hinder mot verkställighet vid misstanke om brott och i så fall vilka kriterier som ska beaktas vid ett sådant beslut,
- ta ställning till om det ska vara möjligt att lägga ned eller inte inleda en förundersökning mot en utlänning som ska avvisas eller utvisas för att verkställighet ska kunna ske och i så fall vilka kriterier som ska beaktas vid ett sådant beslut, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör det införas hinder mot verkställighet vid begäran om utlämning eller överlämnande för brott?

Mot bakgrund av internationella åtaganden är Sverige skyldigt att under vissa omständigheter utlämna eller överlämna personer till andra länder för lagföring eller avtjänande av straff. Dessa regler har

införlivats i svensk rätt genom bl.a. lagen (1957:668) om utlämning för brott, lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder. Skyldigheterna när det gäller utlämning eller överlämnande påverkas inte av att personen i fråga är en utlänning som har meddelats ett avlägsnandebeslut och det saknas regler i utlänningslagen om hur myndigheterna i dessa fall bör agera.

Att verkställa ett avlägsnandebeslut i en situation där en arresteringsorder har utfärdats eller där en person har begärts utlämnad eller överlämnad skulle kunna strida mot Sveriges folkrättsliga och EU-rättsliga förpliktelser. Det bör därför utredas om det bör införas bestämmelser om verkställighetshinder för dessa situationer. Det bör i sammanhanget beaktas att förfarandet i de olika lagarna om utlämning och överlämnande skiljer sig åt.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns behov av att införa ett hinder mot verkställighet i utlänningslagen om det har inletts ett förfarande om att en utlänning ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller en internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Krävs ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter för att stärka arbetet med återvändande?

Ett väl fungerande informationsutbyte mellan relevanta myndigheter är ett viktigt verktyg för att kunna upprätthålla ett effektivt arbete med återvändande. Även i andra sammanhang har möjligheten till ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter identifierats som ett viktigt verktyg. Regeringen har t.ex. nyligen gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor i syfte att effektivisera arbetet med att förebygga och bekämpa brott (dir. 2022:37). Det pågår även ett arbete med att utvärdera möjligheterna till ett stärkt informationsutbyte

mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen, bidragsbrott och arbetslivskriminalitet (Fi 2021:B).

I utlänningslagen finns bestämmelser om skyldighet för vissa myndigheter att lämna uppgifter om enskilda i vissa specifika situationer. Enligt 17 kap. 1 § UtL ska t.ex. socialnämnden lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller ett ärende om ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller för att verkställa ett avlägsnandebeslut.

Riksdagen har i ett tillkännagivande uppmanat regeringen att vidta åtgärder mot skuggsamhället, bl.a. att det ska införas en skyldighet för kommuner och myndigheter att informera Migrationsverket och Polismyndigheten när de kommer i kontakt med personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Enligt riksdagen ska en informationsplikt inte gälla i de fall där det finns en rätt till utbildning eller hälso- och sjukvård och frågan om undantag från informationsplikten i övrigt bör utredas (bet. 2021/22:SfU16 punkt 1, rskr. 2021/22:196).

Mot denna bakgrund finns det anledning att – utöver de initiativ som redan tagits för att förbättra informationsutbyte mellan myndigheter – med utgångspunkt i riksdagens tillkännagivande om en utvidgad informationsplikt, utreda om de befintliga bestämmelserna i utlänningslagen behöver ändras för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte i arbetet med verkställighet. Ett utbyte av uppgifter innebär ett intrång i den personliga integriteten och utredaren måste därför noga beakta behovet av skydd för den enskildes personliga integritet och väga det mot intresset av ett effektivt återvändande. I det ingår också att ta ställning till om ett utökat informationsutbyte mellan relevanta myndigheter skulle få avsedd effekt. För att en reglering ska vara rättssäker och inte leda till orimliga effekter för enskilda bör de situationer där det finns en rätt till skolgång och sjukvård undantas från informationsplikten. Utredaren bör vidare överväga om det finns fler situationer som bör undantas. I uppdraget ligger att överväga vilka uppgifter som ska utbytas, vilka myndigheter eller andra aktörer som får lämna och ta emot uppgifter, i vilka fall det ska finnas möjligheter att avstå från att lämna uppgifter, vilket skydd som ska gälla för uppgifterna hos mottagaren och hur denna ska få använda uppgifterna. Utredaren

bör särskilt analysera hur förslagen förhåller sig bestämmelser om dataskydd och sekretess.

Utredaren ska därför

- överväga och ta ställning till om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning och på ett mer ändamålsenligt sätt i syfte att stärka arbetet med verkställighet,
- överväga och ta ställning till om vissa situationer, utöver de där det finns en rätt till skolgång och sjukvård, ska undantas från en eventuell informationsplikt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utökade möjligheter att lagra biometri i ärenden om uppehållstillstånd

Många personer har sökt sig till Sverige från regioner där nätverk och miljöer kopplade till våldsbejakande extremism och terrorverksamhet är aktiva. Att vissa personer som söker sig till Sverige, bl.a. från sådana regioner, använder falska eller dubbla identiteter skapar stora problem både för myndigheternas arbete och för samhället i stort. En särskilt allvarlig följd av sådant identitetsmissbruk är att det försvårar arbetet med att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism. Detta framhålls bl.a. i en skrivelse från Samverkansrådet mot terrorism (Ju2021/00135).

Det är inte möjligt att säga exakt hur vanligt det är att personer som söker sig till Sverige använder sig av en falsk identitet. Det kan dock antas att det rör sig om ett stort antal fall. Att myndigheterna har ändamålsenliga och effektiva verktyg för att upptäcka falska identiteter i migrationsprocessen är av stor vikt för att förebygga de problem som kan uppstå vid identitetsmissbruk. Ett sådant verktyg är biometri, dvs. personuppgifter som samlas in genom en särskild teknisk behandling och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av en person t.ex. genom ansiktsigenkänning eller fingeravtryck. Migrationsverket påtalar i en skrivelse till regeringen att en utökad möjlighet att lagra och använda fotografier och fingeravtryck i ärenden om uppehållstillstånd är en åtgärd som skulle ha stor betydelse för myndighetens förmåga att upptäcka personer som använder falska eller dubbla identiteter (Ju2018/01106). Även Samverkans-

rådet mot terrorism lyfter fram detta som en central åtgärd mot missbruk av identiteter.

Dagens regelverk innebär att alla utlänningar över sex år som ansöker om uppehållstillstånd är skyldiga att lämna fingeravtryck och låta sig fotograferas (9 kap. 8 a § första stycket UtIL). För utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd som skyddsbehövande får fotografierna och fingeravtrycken sparas i Migrationsverkets register och användas för jämförelser i andra ärenden (15 § utlänningsdatalagen [2016:27]). För utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på någon annan grund – exempelvis arbete, studier eller anknytning till någon som bor i Sverige – ska däremot de fingeravtryck som har tagits förstöras omedelbart efter det att uppehållstillståndskortet har lämnats ut eller ärendet har avgjorts utan att tillstånd beviljats. I dessa ärenden får uppgifterna inte lagras i Migrationsverkets register och inte heller användas för jämförelser i andra ärenden.

Att det inte är tillåtet att lagra och använda samtliga de fotografier och fingeravtryck som tas vid ansökningar om uppehållstillstånd har enligt Migrationsverket lett till att personer har kunnat få två eller flera olika identiteter och uppehållstillstånd registrerade – ibland samtidigt. Detta öppnar upp för bl.a. missbruk av olika typer av välfärdsförmåner. En annan följd är att en utlänning som har begått ett brott och fått en utvisningsdom med återreseförbud i praktiken kan återvända till Sverige under en ny identitet med liten risk för att bli upptäckt.

En möjlighet för Migrationsverket att kontrollera om personer förekommer i andra pågående eller tidigare ärenden, oavsett grund för ansökan, skulle enligt myndigheten göra det närmast omöjligt att söka uppehållstillstånd under flera identiteter utan att bli upptäckt. Det skulle även kunna leda till en snabbare och säkrare handläggning av ärenden och en förbättrad möjlighet att upptäcka och förhindra människohandel. Det skulle även kunna stärka återvändandeverksamheten. En sådan reglering bör därför övervägas.

För att myndigheterna ska ha möjlighet att upptäcka potentiella säkerhetshot är det inte tillräckligt att Migrationsverket har tillgång till fotografier och fingeravtryck. Det behöver även finnas förutsättningar för myndigheten att effektivt förmedla uppgifter till Säkerhetspolisen och att kunna kontrollera både fotografier och fingeravtryck mot Polismyndighetens register. Enligt Migrationsverket saknas det i dag rättsligt stöd för en automatiserad överföring av de finger-

avtryck som Migrationsverket lagrar enligt 15 § utlänningsdatalagen till Säkerhetspolisen, vilket innebär en avsevärd begränsning av informationsutbytet. Migrationsverket pekar även på att det inte är tillåtet för myndigheten att kontrollera fotografier mot Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister, medan det där-
emot är tillåtet att kontrollera fingeravtryck mot det registret (15 § andra stycket 5 utlänningsdatalagen). Eftersom det kan hända att Migrationsverket har tillgång till ett fotografi av en utlänning men inte till fingeravtryck skulle möjligheten att kunna kontrollera även fotografier mot Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister kunna vara värdefullt för en säker identifiering. Det finns därför skäl att se över dagens regelverk även i dessa avseenden.

I maj 2021 tillsattes en utredning som ska se över förutsättningarna för att använda biometri som verktyg i brottsbekämpningen (dir. 2021:34). Utredningen, som tagit namnet Biometriutredningen, ska bl.a. ta ställning till om Polismyndigheten ska kunna använda ansiktsbilder och fingeravtryck för att söka i bl.a. Migrationsverkets register i syfte att identifiera personer som misstänks för brott. Om utredningen, som ska redovisa sitt uppdrag senast den 20 februari 2023, lämnar sådana förslag bör utredaren, om det ryms inom utredningstiden, överväga om sådan tillgång för Polismyndigheten även bör omfatta eventuellt tillkommande fotografier och fingeravtryck i Migrationsverkets register.

Det finns härutöver även anledning att se över bestämmelserna om fotografier och fingeravtryck i 9 kap. 8 och 8 a §§ UtL utifrån två av de s.k. SIS-förordningarna (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem [SIS] på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning [EG] nr 1987/2006 samt Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna).

Migrationsverket har i en skrivelse till Justitiedepartementet påtalat att myndigheten saknar möjlighet att kunna behandla biometri i vissa situationer som omfattas av förordningarna, t.ex. inför beslut om uppehållstillstånd eller visering (Ju2018/01106). Migrationsverket efterfrågar en möjlighet att kunna uppta, lagra och behandla

biometriska uppgifter i förhållande till regelverken i ärenden som rör besökstillstånd, arbetstillstånd, studerandetillstånd, uppehållstillstånd på grund av anknytning, nationella viseringar, vidarebosättningsärenden och medborgarskap. Även denna fråga bör därmed ses över inom ramen för denna utredning.

En viktig utgångspunkt för utredarens uppdrag är att beakta det grundläggande skyddet för såväl den kroppsliga som den personliga integriteten samt bestämmelser om dataskydd och sekretess.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Migrationsverket ska få möjlighet att lagra och använda fotografier och fingeravtryck i samband med alla typer av ansökningar om uppehållstillstånd,
- ta ställning till om Migrationsverket ska kunna använda fotografier som myndigheten lagrar för att göra en kontroll mot Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister,
- ta ställning till om Migrationsverket ska kunna överföra fotografier och fingeravtryck som myndigheten lagrar till Säkerhetspolisen,
- för det fall Biometriutredningen lämnar förslag om en möjlighet för Polismyndigheten att använda ansiktsbilder och fingeravtryck för att söka i Migrationsverkets register i syfte att identifiera personer som misstänks för brott, och det ryms inom utredningstiden, ta ställning till om även eventuellt tillkommande fotografier och fingeravtryck i Migrationsverkets register ska omfattas,
- ta ställning till om Migrationsverkets möjligheter att uppta, lagra och använda biometri enligt SIS-förordningarna ska omfatta fler situationer än i dag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behöver bestämmelsen om rätt till offentligt biträde i utlänningslagen ändras?

I utlänningslagen finns bestämmelser om när ett offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden enligt lagen. Offentligt biträde ska t.ex. förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om avvisning. Detta gäller dock inte för ärenden hos Polismyndigheten om inte utlän-

ningen också hållits i förvar sedan mer än tre dagar (18 kap. 1 § första stycket 1 UtL).

Enligt artikel 13.4 i återvändandedirektivet ska medlemsstaterna se till att nödvändigt rättsligt bistånd eller biträde på begäran beviljas kostnadsfritt i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning eller bestämmelser om rättslig hjälp. Av direktivet framgår vidare att medlemsstaterna får föreskriva att rätten till rättsligt bistånd eller biträde underställs vissa villkor i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (asylprocedurdirektivet).

I samband med genomförandet av återvändandedirektivet konstaterade regeringen att medlemsstaterna gavs möjlighet att i stor utsträckning själva bestämma vad som ska anses vara nödvändig rättshjälp. Vidare konstaterades att rätten till offentligt biträde enligt utlänningslagen var mer omfattande än rätten till rättsligt biträde enligt asylprocedurdirektivet och att återvändandedirektivets krav motsvarades av 18 kap. 1 § UtL. Några författningsändringar bedömdes inte nödvändiga (prop. 2011/12:60 s. 68 f.).

EU-kommissionen har sedan 2017 efter en s.k. Schengenutvärdering regelbundet följt upp Sveriges genomförande av bl.a. återvändandedirektivet. En av kommissionens rekommendationer i uppföljningen rör rätten till offentligt biträde för personer som är föremål för ett återvändande. Kommissionen anser att reglerna i 18 kap. 1 § första stycket 1 UtL inte fullt ut tillgodoser bestämmelserna i direktivet när det gäller offentligt biträde i samband med avvisning.

Enligt statistik från Polismyndigheten fattade myndigheten totalt drygt 7 700 avvisningsbeslut 2020. Av dessa avsåg cirka 6 500 beslut vid gränsen och cirka 1 200 beslut för personer som påträffats inne i landet. År 2021 fattade Polismyndigheten totalt drygt 32 000 avvisningsbeslut. Av dessa avsåg drygt 31 000 beslut vid gränsen (varav knappt 20 000 avsåg beslut vid den tillfälligt återinförda gränskontrollen vid inre gräns). Drygt 1 100 beslut avsåg beslut om avvisning i ärenden där personen påträffats inne i landet. Det framstår inte som ändamålsenligt att ha en ordning där offentligt biträde ska förordnas för den som avvisas direkt vid gränsen utan endast de ärenden där personer påträffas inne i landet bör kunna komma i fråga. Enligt artikel 2.2 i återvändandedirektivet finns det en möjlighet för medlemsstaterna att inte tillämpa återvändandedirektivet på tredjelandsmedborgare som nekas inresa i enlighet med vissa regler i kodexen

om Schengengränserna (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer). Så är fallet när Polismyndigheten avvisar en person vid gränsen. Möjligheten utnyttjades inte generellt när direktivet genomfördes utan endast i vissa delar, t.ex. gällande återreseförbud. Om utredaren kommer fram till att reglerna bör ändras, ska de fall när en person avvisas direkt vid gränsen undantas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om bestämmelsen i 18 kap. 1 § första stycket 1 UtL bör ändras så fler beslut om avvisning hos Polismyndigheten ska omfattas av rätten till offentligt biträde, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska analysera och beskriva de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Utredaren ska beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska analysera och bedöma förslagets förenlighet med regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter. Utredaren ska vidare genomgående ha ett barn- och ungdomsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn och unga. Utredaren ska också analysera förslagen ur ett jämställdhetsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning som det bedöms finnas behov. Utredaren ska också hålla sig informerad om, och vid behov beakta, relevant arbete inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Utredaren bör särskilt uppmärksamma utredningarna om Biometri i brottsbekämpningen (dir. 2021:34), Författningsberedskap inför framtida pandemier (dir. 2021:68) och Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37).

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:126

Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 augusti 2023

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten (dir. 2022:91). Enligt direktiven ska en särskild utredare se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning.

Uppdraget utvidgas. Utredaren ska nu även bl.a.

- göra en översyn av regelverket om inre utlänningskontroller, i syfte att förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka och motverka olovlig vistelse i Sverige och att stärka återvändandearbetet,
- ta ställning till hur biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier ska kunna användas i utlänningsärenden i större utsträckning och på ett mer effektivt sätt än i dag,
- ta ställning till och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en sänkning av den nedre åldersgränsen för att ta fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § UtIL,
- analysera behovet och nyttan av att använda dna-analyser i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller och ta ställning till hur en sådan ordning kan utformas,

- ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska förlängas eller avskaffas och om återreseförbud ska kunna bestämmas till längre tid än i dag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Enligt direktiven ska uppdraget redovisas senast den 31 oktober 2023. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 september 2024. Uppdragen om preskriptionstid och återreseförbud ska delredovisas senast den 31 januari 2024.

En översyn av regelverket om inre utlänningskontroller

Det behövs effektivare verktyg för att upptäcka och förhindra olovlig vistelse

I takt med att rörligheten över gränsen ökat har Sverige fått allt större problem med olovlig vistelse, dvs. att utlänningar uppehåller sig i landet trots att de saknar rätt till det. Erfarenheter från den tillfälligt återinförda gränskontroll som utförts vid de inre gränserna sedan november 2015 visar att det förekommer ett mer eller mindre konstant flöde över gränsen av personer som saknar rätt att resa in i landet och vistas här. För att komma till rätta med detta är det av grundläggande betydelse att myndigheterna har tillräckligt effektiva verktyg för att kunna kontrollera att personer som vistas i Sverige också har rätt att göra det. En effektiv kontroll av utlänningars vistelserätt bidrar också till att stärka återvändandearbetet.

Polismyndigheten och vissa andra myndigheter har möjlighet att genomföra inre utlänningskontroller, dvs. en kontroll av en utlänning som finns inne i landet i syfte att kontrollera hans eller hennes rätt att vistas här. En förutsättning för att en inre utlänningskontroll ska få utföras är att det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i landet eller att det annars finns särskild anledning till kontroll, se 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL. I samband med en inre utlänningskontroll har myndigheterna rätt att utföra vissa tvångsåtgärder. Utlänningen är t.ex. skyldig att på begäran överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, och är också skyldig att efter kallelse inställa sig hos myn-

digheterna för att lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Under vissa förutsättningar får utlännningen också hämtas till en sådan utredning genom Polismyndighetens försorg (9 kap. 9 § första stycket UtL).

I lagrådsremissen Effektivare verktyg vid inre utlänningskontroll lämnas förslag på ytterligare tvångsmedel vid inre utlänningskontroller, bl.a. att myndigheterna ska få kroppsvisitera en utlänningskontroll och undersöka hans eller hennes bagage och andra tillhörigheter för att eftersöka pass och andra identitetshandlingar. Det förslås även att myndigheterna ska få möjlighet att omhänderta sådana handlingar. Den 1 augusti 2023 trädde också en ny lag i kraft som innebär utökade befogenheter för främst polisen i gränsnära områden, lagen (2023:474) om polisiära åtgärder i gränsnära områden. Lagen ger bl.a. utökade möjligheter att ingripa för att göra inre utlänningskontroller och bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

Det pågår alltså för närvarande arbete med att på olika sätt stärka arbetet med inre utlänningskontroller. Vikten av att komma till rätta med det växande problemet med olovlig vistelse talar dock för att ytterligare åtgärder behöver övervägas. Det finns därför anledning att låta utredaren se över hur regelverket om inre utlänningskontroller kan kompletteras och göras mer effektivt och ändamålsenligt.

Regelverket om inre utlänningskontroller ska ses över

Syftet med översynen av regelverket om inre utlänningskontroller är att förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka och förhindra olovlig vistelse i Sverige och att stärka återvändandearbetet. För att de åtgärder som övervägs ska vara effektiva och träffa rätt krävs att det finns en tydlig bild av myndigheternas behov av nya verktyg. Utredaren bör därför undersöka och kartlägga vilka ytterligare åtgärder eller metoder som skulle kunna bidra till att förstärka och effektivisera arbetet med att kontrollera vistelserätten jämfört med i dag. Samråd bör ske med i första hand Polismyndigheten men även med andra instanser som kan bidra med sakkunskap. Erfarenheter kan också finnas att inhämta från andra länder. I uppdraget bör även ingå att utifrån undersökningen analysera det nuvarande regelverket och ta ställning till om det finns ett behov av författningsändringar

för att möjliggöra ett mer effektivt och ändamålsenligt arbete med inre utlänningskontroller.

En särskild fråga som bör uppmärksammas inom ramen för översynen rör de grundläggande krav som ställs upp för att en inre utlänningskontroll ska få genomföras – dvs. att det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller att det annars finns särskild anledning till kontroll. Det finns en risk att dessa krav innebär att inre utlänningskontroller inte alltid kan användas i den utsträckning som behövs. De angivna förutsättningarna hindrar t.ex. mer selektiva kontroller och stickprovskontroller, vilket skulle kunna utgöra ett effektivt verktyg i vissa sammanhang. Utredaren bör därför särskilt se över grunderna för när inre utlänningskontroller får genomföras. Inriktningen ska vara att öka myndigheternas möjligheter att genomföra sådana kontroller. En grundläggande utgångspunkt är att kontroller ska kunna ske på ett rättssäkert och objektivt sätt och att förslagen utformas så att kontrollerna inte i praktiken riskerar att hamna i konflikt med diskrimineringsförbuden i regeringsformen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

En annan angelägen fråga kopplad till inre utlänningskontroller rör möjligheten för myndigheterna att genomsöka digitala medier – såsom mobiltelefoner – i samband med sådana kontroller. Polismyndigheten har i olika sammanhang lyft fram behovet av en sådan befogenhet. I utredarens uppdrag ingår sedan tidigare att ta ställning till om, och i så fall i vilka situationer, bl.a. Polismyndigheten ska kunna eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att kunna fastställa en utlännings identitet och ursprungsland. Det bör dock ingå uttryckligen i uppdraget att utredaren ska ta ställning till hur en sådan befogenhet i samband med inre utlänningskontroller kan utformas samt lämna förslag på en sådan reglering.

Möjligheten att ta dna-prov vid inre utlänningskontroll ska också utredas (se vidare under avsnittet dna-analysers användning i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller).

Sådana åtgärder som omfattas av uppdraget kan komma att innebära ingrepp i enskildas personliga integritet och rätten till privat- och familjeliv. Det är därför viktigt att behovet av ett effektivt arbete med inre utlänningskontroller och eventuella åtgärder noga vägs mot

den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Barnets rättigheter enligt barnkonventionen ska också beaktas. Åtgärderna behöver vidare utformas i enlighet med aktuella bestämmelser om dataskydd och sekretess.

Utredaren ska

- göra en översyn av regelverket om inre utlänningskontroller, i syfte att förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka och förhindra olovlig vistelse i Sverige och stärka återvändandearbetet,
- undersöka och kartlägga vilka ytterligare åtgärder eller metoder som skulle kunna bidra till att förstärka och effektivisera arbetet med att kontrollera vistelserätt,
- ta ställning till på vilket sätt de grundläggande kraven för att genomföra inre utlänningskontroller bör ändras för att myndigheternas möjligheter att genomföra sådana kontroller ska öka,
- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att myndigheterna i samband med en inre utlänningskontroll får eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att kunna fastställa utlänningsens identitet och rätt att vistas i Sverige, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En utökad användning av biometri i utlänningsärenden

En effektiv och ändamålsenlig användning av fingeravtryck och fotografier hos Migrationsverket

Migrationsverket för i dag ett register med biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier som tagits i vissa typer av utlänningsärenden. Registret innehåller uppgifter om ett stort antal utlänningsärenden. Registret är ett viktigt verktyg för myndighetens arbete med att klarlägga identiteten på de utlänningsärenden som söker sig till Sverige.

Hur uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier får behandlas regleras bl.a. i utlänningsdatalagen (2016:27). Bestämmelserna innebär att enbart de fingeravtryck och fotografier som tagits med stöd av 9 kap. 8 § UtL får sparas och att uppgifterna endast får användas för vissa särskilt utpekade ändamål, däribland i vissa ärenden om uppehållstillstånd, i ärenden om avvis-

ning och utvisning och vid inre utlänningskontroller (15 § första stycket och andra stycket 1, 2 och 6 utlänningsdatalagen). Däremot finns det inte stöd för att använda fingeravtryck och fotografier vid t.ex. ärenden om medborgarskap och nationell visering. Det finns också begränsningar i fråga om hur länge uppgifter i registret får sparas. Fingeravtryck och fotografier som samlats in vid en inre utlänningskontroll får t.ex. endast sparas i sex år – förutsatt att personen i fråga inte blir svensk medborgare dessförinnan – medan uppgifter som samlats in för andra ändamål får sparas i tio år under samma förutsättning, se 3 § utlänningsdataförordningen (2016:30).

Utredaren har sedan tidigare i uppdrag att ta ställning till om Migrationsverket ska få möjlighet att lagra och använda fotografier och fingeravtryck i samband med alla typer av ansökningar om uppehållstillstånd. Det är dock viktigt att säkerställa att Migrationsverket även i andra avseenden kan använda fingeravtryck och fotografier på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Migrationsverket påtalar också i en hemställan till regeringen att det finns behov av en bredare översyn av frågorna om användning av biometri (Ju2018/01106-3). Myndigheten efterfrågar – när det gäller användning av biometri som inte har sin grund i EU-rätten – bl.a. möjlighet att använda fingeravtryck och fotografier i ärenden om medborgarskap och nationell visering och stöd för att använda sådana uppgifter för sökningar mellan olika ärendeslag samt i automatiserade processer.

Utökade möjligheter att använda fingeravtryck och fotografier kan ha flera fördelar. Det kan t.ex. bidra till att Migrationsverket får ett bättre och mer tillförlitligt underlag för beslut i ett större antal ärenden än i dag och att identitet och vistelserätt kan kontrolleras mer effektivt vid inre utlänningskontroller. Utöver de frågor om biometri som redan ingår i uppdraget bör utredaren därför överväga om det ska vara möjligt att ta och spara fingeravtryck och fotografier i fler typer av utlänningsärenden och under längre tid än i dag, och om uppgifterna bör kunna användas för att genomföra kontroller i fler situationer än i dag. Om utredaren identifierar andra typer av åtgärder – exempelvis ett behov av rättsligt stöd för ökad automatisering – som skulle kunna bidra till att effektivisera användningen av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden bör sådana åtgärder också övervägas. Målsättningen är således att biometriska uppgifter i större utsträckning ska kunna tas upp, lagras och användas i utlänningsärenden.

Det behöver vidare säkerställas att det finns förutsättningar för Migrationsverket att vid behov dela biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier med andra myndigheter som behandlar sådana uppgifter i sin verksamhet, i första hand Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Enligt de ursprungliga direktiven ska utredaren ta ställning till vissa frågor som innebär ett utökat utbyte av biometriska uppgifter mellan dessa myndigheter. Utredaren bör även – dvs. utöver dessa frågor – undersöka om det finns ett behov av ytterligare utbyte av fingeravtryck och fotografier mellan myndigheter för att förbättra och effektivisera möjligheterna att identifiera utlänningar. Om ett sådant behov identifieras ska utredaren också lämna förslag om detta.

Behandlingen av fotografier och fingeravtryck måste vara rätts-säker och får inte innebära ett omotiverat intrång i den personliga integriteten. En viktig utgångspunkt för utredarens uppdrag är därför att beakta det grundläggande skyddet för såväl den kroppsliga som den personliga integriteten samt bestämmelser om dataskydd och sekretess.

Utredaren ska

- ta ställning till hur fingeravtryck och fotografier ska kunna användas i utlänningsärenden i större utsträckning och på ett mer effektivt sätt än i dag, t.ex. genom att fingeravtryck och fotografier får tas och behandlas i fler typer av ärenden eller att sådana uppgifter får sparas i fler fall eller under en längre tid,
- undersöka behovet av ytterligare utbyte av fingeravtryck och fotografier mellan myndigheter för att förbättra och effektivisera möjligheterna att identifiera utlänningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget omfattar inte att se över den svenska lagstiftningen i förhållande till de EU-förordningar som reglerar upptagande och behandling av biometriska uppgifter, utöver vad som framgår av det ursprungliga uppdraget.

En sänkt åldersgräns för att ta fingeravtryck

Enligt barnkonventionen ska barnets bästa beaktas vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3). En motsvarande bestämmelse finns också i 1 kap. 10 § UtL. Barnkonventionen fastställer vidare bl.a. varje barns rätt till sin identitet (artikel 8). Sverige är skyldig att ge lämpligt stöd och skydd till ett barn som olagligt berövats en del av eller hela sin identitet i syfte att snabbt återupprätta barnets identitet.

En utlänning som har fyllt 14 år är skyldig att lämna fingeravtryck i vissa situationer, bl.a. om han eller hon inte kan styrka sin identitet vid ankomsten till Sverige eller ansöker om uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller om hans eller hennes identitet eller rätt att vistas i Sverige inte kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll (9 kap. 8 § UtL). Det finns flera anledningar till att åldersgränsen på 14 år bör ses över. Exempelvis skulle en lägre åldersgräns kunna bidra till att myndigheterna i vissa fall kan identifiera barn som skilts från sina föräldrar och återförena dem med föräldrarna. Vidare kan det förekomma att barn, framför allt i våra större städer, lever utanför samhället, utan att ansöka om uppehållstillstånd eller efter att ha fått avslag på en sådan ansökan och utan att ha kontakt med myndigheterna. Barn som befinner sig i en sådan otrygg tillvaro riskerar att fara illa – det finns t.ex. en risk för att de blir offer för andras kriminella gärningar och att de själva utnyttjas för att begå brott eller för exempelvis prostitution och tiggeri. Det är viktigt att dessa barn kan identifieras. En möjlighet att ta fingeravtryck på barn som är yngre än 14 år skulle kunna öka möjligheterna till identifiering i dessa fall och därmed bidra till att skydda barnen, bl.a. så att de inte utnyttjas i kriminalitet eller olagligen berövas en del av eller hela sin identitet.

Barn som är yngre än 14 år är i flera andra sammanhang skyldiga att lämna fingeravtryck. Det finns dock inte någon gemensam nedre åldersgräns. Vid t.ex. ansökan om pass, uppehållstillstånd eller uppehållskort gäller en åldersgräns om sex år, se 2 § passförordningen (1979:664) och 9 kap. 8 a § andra stycket och 8 g § andra stycket UtL. På EU-nivå har det också beslutats om ändringar i viseringskodexen¹ som innebär att åldersgränsen för upptagandet av finger-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1134 av den 7 juli 2021 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EG) nr 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 och (EU) 2019/1896 och om upphävande av rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, i syfte att reformera Informationssystemet för viseringar.

avtryck i samband med en ansökan om visering kommer att sänkas från tolv år till sex år. Vid kontroller enligt in- och utreseförordningen² kommer däremot en åldersgräns om tolv år att gälla (9 kap. 8 d § andra stycket och 8 h § andra stycket UtIL). Utredaren bör vid bedömningen av vid vilken ålder fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § UtIL bör få tas beakta värdet i att – så långt det är möjligt och lämpligt – ha en enhetlig nedre åldersgräns, med barnets rättigheter i beaktande. Inriktningen ska vara att åldersgränsen ska bestämmas till sex år.

Utredaren ska

- ta ställning till och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en sänkning av den nedre åldersgränsen för att ta fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § UtIL, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontroll av biometri i uppehållstillståndskort och andra handlingar

De uppehållstillståndskort som Migrationsverket utfärdar är utrustade med ett lagringsmedium (chip) som innehåller fingeravtryck från och fotografi på den person som kortet utfärdats för. Även andra typer av uppehållshandlingar som Migrationsverket utfärdar innehåller sådana uppgifter, bl.a. uppehållskort, bevis om uppehållsstatus och bevis för gränsarbetare. Vid gränskontroll och inre utlänningskontroll är den som är innehavare av en sådan handling skyldig att lämna fingeravtryck och bli fotograferad för att myndigheterna ska kunna kontrollera att fotografiet och fingeravtrycken motsvarar de uppgifter som finns sparade i handlingen (9 kap. 8 b § UtIL). En liknande skyldighet kommer att gälla vid den identitetskontroll som Skatteverket ska göra i vissa ärenden om folkbokföring och samordningsnummer (prop. 2021/22:217 s. 43 f och prop. 2021/22:276 s. 64 f).

Migrationsverket har i olika sammanhang fört fram att det bör finnas en möjlighet för myndigheten att ta en utlännings fingeravtryck och ansiktsbild och kontrollera dem mot de biometriska uppgifter som finns i hans eller hennes uppehållstillståndskort. En sådan

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011.

möjlighet skulle innebära att myndighetens personal enkelt kan säkerställa att det är rätt person de är i kontakt med. Utöver att detta kan vara viktigt ur ett sekretess- och integritetsperspektiv, så att inte känslig information lämnas ut till en obehörig person, kan det finnas behov av sådana kontroller i samband med att ett uppehållstillståndskort eller annan uppehållshandling ska förnyas eller lämnas ut. Det kan därigenom säkerställas att den som inställer sig för att hämta ut kortet också är den person för vilket kortet utfärdats och att det är samma person som lämnar uppgifter för det nya kortet som för det tidigare. En sådan möjlighet bör därför övervägas av utredaren. Det inkluderar bl.a. att överväga i vilka situationer en biometrisk identitetskontroll ska få genomföras och hur uppgifterna ska hanteras efter det att kontrollen har genomförts.

Det kan vidare tänkas uppstå situationer där Migrationsverkets personal har ett särskilt behov av att kunna säkerställa identiteten hos t.ex. en utlänning som besöker ett servicekontor men där besökaren av något skäl inte har tillgång till handlingar som innehåller fingeravtryck eller fotografi. Utredaren bör därför även överväga om Migrationsverkets personal bör kunna verifiera en utlännings identitet genom att ta och jämföra fingeravtryck och fotografi mot de uppgifter om honom eller henne som finns sparade i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Även i detta avseende behöver utredaren ta ställning till bl.a. under vilka förutsättningar en sådan kontroll ska få genomföras och hur uppgifterna ska hanteras efteråt.

En viktig utgångspunkt för utredaren är att beakta det grundläggande skyddet för såväl den kroppsliga som den personliga integriteten samt bestämmelser om dataskydd och sekretess.

Utredaren ska

- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att Migrationsverket får ta fingeravtryck och fotografera den som är innehavare av ett uppehållstillståndskort – eller annan handling som innehåller biometriska uppgifter – för att vid en identitetskontroll verifiera att uppgifterna motsvarar de som finns sparade i handlingen,

- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att Migrationsverket får ta fingeravtryck och fotografera en utlänning för att vid en identitetskontroll verifiera att uppgifterna motsvarar de som finns sparade i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Dna-analysers användning i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller

Insamling och jämförelser av dna är en beprövad och tillförlitlig metod för att fastställa en persons identitet. Sådan teknik används sedan länge vid exempelvis brottsutredningar och faderskapsutredningar. Dna kan samlas in genom t.ex. ett blod-, hår- eller hudprov från den person som undersöks. Ett annat vanligt förekommande sätt att samla in dna är genom ett salivprov som tas genom att en bomullspinne förs mot insidan av kinden, s.k. topsning. En skillnad mot fingeravtryck är att dna innehåller biologiskt material som, om det blir föremål för vissa analysmetoder, kan ge mer information om den undersökta personen än vad som kan utläsas av ett fingeravtryck, t.ex. uppgifter om könskromosomer. Vid den dna-analys som genomförs inom brottsbekämpningen omvandlas det analyserade resultatet till en sifferkombination (en dna-profil) som enbart innehåller uppgifter om den undersöktes identitet och endast denna profil registreras (prop. 2005/06:29 s. 22).

Migrationsverket erbjuder i dag dna-analyser i vissa anknytningsärenden (13 kap. 15 och 16 §§ UtL). Detta sker för att möjliggöra för sökanden att påvisa biologiskt släktskap med anknytningspersonen om den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig och vissa andra förutsättningar är uppfyllda. Migrationsverket saknar däremot möjlighet att i identifieringssyfte ta, analysera och lagra dna vid handläggningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Inte heller vid en inre utlänningskontroll finns det möjlighet för de myndigheter som genomför sådana kontroller, bl.a. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, att använda sig av dna. Det har inte tidigare utretts om en sådan möjlighet skulle kunna bidra till att klarlägga identiteten hos personer som söker sig till Sverige, t.ex. som ett komplement till användandet av fingeravtryck och fotografier. Efter-

som dna-teknik är ett värdefullt verktyg för identifiering bör dock frågan undersökas närmare. Utredaren bör därför analysera behovet av att utföra dna-analyser i ärenden om uppehållstillstånd eller vid inre utlänningskontroller och om en sådan möjlighet skulle medföra nytta för myndigheternas arbete med att fastställa utlänningsars identitet. Det bör särskilt belysas om det finns ett mervärde med att använda dna-analyser – t.ex. genom säkrare identifieringar – jämfört med att använda biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier. Det förhållandet att nyttan av att använda dna i identifieringssyfte är beroende av hur stort jämförelsematerial som finns att tillgå behöver också belysas.

Om dna-analyser bedöms vara till nytta i myndigheternas arbete och utredaren överväger att lämna sådana förslag behöver det samtidigt beaktas att ett påtvingat kroppsligt ingrepp i form av en dna-provtagning utgör ett intrång i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, och att även den efterföljande lagringen och användningen av dna-profiler ställer höga krav på integritetsskydd.

Det behöver också beaktas att Migrationsverket i dag endast hanterar dna i en begränsad utsträckning och t.ex. saknar förutsättningar att på egen hand utföra dna-analyser. De analyser som Migrationsverket erbjuder i dag utförs i stället av Rättsmedicinalverket (4 kap. 21 c § UtIF). Ett utökat genomförande av dna-analyser skulle vara resurskrävande och få stora konsekvenser för myndigheternas verksamhet, i vart fall om sådana analyser skulle ske mer regelmässigt i ärenden om uppehållstillstånd eller i samband med inre utlänningskontroller. Behovet och nyttan av dna-analyser behöver därför vägas noggrant mot de konsekvenser en sådan ordning skulle innebära och den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Att införandet av dna-provtagning kan vara kostnadskrävande ska dock inte i sig leda till slutsatsen att ett sådant system inte bör införas, om det finns andra skäl som talar för detta.

Om resultatet av avvägningen mellan de olika intressena blir att myndigheternas användning av biometriska uppgifter bör utvidgas till att även omfatta dna, bör utredaren också lämna förslag på hur en sådan ordning kan utformas. Detta inkluderar bl.a. att ta ställning till under vilka förutsättningar myndigheterna ska få samla in dna-prov och genomföra dna-analyser, vilka möjligheter som ska finnas att lagra dna-profiler och i vilka situationer dna-profilerna ska få användas vid jämförande sökningar. Det bör också övervägas om det

ska införas en nedre åldersgräns för när dna-prover ska få tas. Vidare bör det ingå i uppdraget att ta ställning till hur förfarandet ska gå till i övrigt, t.ex. i fråga om provtagningsmetod och vilken myndighet som ska hantera proven, utföra analyserna och ansvara för lagring av dna-profiler. I den mån det är möjligt bör förslagen utformas på ett teknikneutralt sätt. Vid utformningen av förslagen ska både det grundläggande skyddet för den personliga integriteten och relevant EU-rätt, däribland den dataskyddsrättsliga lagstiftningen, beaktas. I fall som rör barn ska även barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen beaktas.

Utredaren ska

- analysera behovet och nyttan av att använda dna-analyser i ärenden om uppehållstillstånd för att förbättra möjligheterna för Migrationsverket att klarlägga de sökandes identitet,
- analysera behovet och nyttan av att använda dna-analyser vid inre utlänningskontroller för att förbättra myndigheternas möjlighet att klarlägga de kontrollerades identitet och rätt att vistas i Sverige,
- noga väga resultatet av den analysen mot de konsekvenser som en sådan ordning skulle innebära och intrånget i enskildas fri- och rättigheter,
- utifrån avvägningen, ta ställning till om det bör införas en möjlighet att ta dna-prov, genomföra dna-analyser samt använda och spara dna-profiler i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller,
- oavsett ställningstagande i sak, ta ställning till hur en sådan ordning kan utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Preskriptionstid och återreseförbud

Bör preskriptionstiden för avlägsnandebeslut avskaffas?

Utredaren har sedan tidigare i uppdrag att ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut – som i dag är fyra år – ska förlängas och i så fall lämna förslag på lämplig tid. Ett alternativ till förlängd preskriptionstid är en ordning där ett avlägsnandebeslut inte

preskriberas alls. Detta skulle innebära att ett beslut om avlägsnande gäller utan någon bortre begränsning i tid och, som huvudregel, alltid är verkställbart. Det kan antas att en sådan ordning skulle minska incitamenten för de enskilda att hålla sig undan verkställighet av ett avlägsnandebeslut och bidra till att fler personer återvänder till sitt hemland. Ett annat alternativ skulle kunna vara en ordning där preskriptionsfristen börjar löpa först efter att ett beslut om avlägsnande har verkställts, något som också skulle öka incitamenten för den som fått ett avlägsnandebeslut att återvända.

EU-kommissionen har, inom ramen för en s.k. Schengenutvärdering³, rekommenderat att Sverige säkerställer att återvändandebeslutens giltighet inte är tidsmässigt begränsade. Kommissionen påtalar bl.a. att det svenska återvändandesystemets effektivitet försämras genom att myndigheterna behöver inleda en ny process efter fyra år om utlänningen är kvar i landet.

Uppdraget ska därför utökas på så sätt att utredaren – utöver att ta ställning till om preskriptionstiden ska förlängas – ska överväga och ta ställning till om det, som ett alternativ till förlängd preskriptionsfrist, ska införas en ordning där avlägsnandebeslut inte preskriberas alls eller preskriberas först efter det att beslutet verkställts och fristen löpt ut. Det sistnämnda alternativet skulle också kunna kombineras med en förlängd preskriptionsfrist. Fördelar och nackdelar med de olika alternativen ska belysas. Oavsett utformning av förslaget ska utredaren – på samma sätt som anges i det ursprungliga uppdraget – ta ställning till om och hur det kan säkerställas att personer som medverkar till ett återvändande inte drabbas på ett oskäligt sätt. Utredaren ska även lämna nödvändiga författningsförslag.

Återreseförbuden bör vara längre än i dag

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 tredjelands-medborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet). Enligt artikel 11.2 ska förbudets varaktighet fastställas med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter

³ Rådets genomförandebeslut om fastställande av en rekommendation om åtgärder för att hjälpa de brister som konstaterats vid 2022 års utvärdering av Sveriges tillämpning av Schengenregelverket i fråga om återvändande.

i det enskilda fallet och ska i princip inte överstiga fem år. Det får emellertid överstiga fem år om tredjelands-medborgaren 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). Längden på ett återreseförbud som påförs i de fall utlännen inte har lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa ska alltid bestämmas till ett år (12 kap. 15 a § UtL). Längden på ett återreseförbud som meddelas i samband med ett avlägsnande-beslut ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlännen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas (8 kap. 24 § UtL).

EU-kommissionen har, inom ramen för en s.k. Schengenutvärdering⁴, rekommenderat att Sverige säkerställer att längden på sådana återreseförbud som meddelas enligt 12 kap. 15 a § UtL avgörs efter en individuell bedömning i enlighet med artikel 11.2 i återvändandedirektivet. För att möjliggöra en individuell och nyanserad bedömning i dessa fall bör utredaren analysera vilka möjligheter EU-rätten ger att meddela längre återreseförbud och överväga hur en ordning kan utformas som innebär att längre återreseförbud än ett år kan meddelas om det är motiverat i det enskilda fallet. Utredaren behöver även överväga vilka omständigheter som bör beaktas vid bedömningen av återreseförbudets längd i dessa fall.

Vidare bör ett ökat utrymme att meddela återreseförbud utan tidsbegränsning övervägas, dvs. ett förbud som gäller för all framtid. En uttrycklig möjlighet att meddela sådana återreseförbud finns i dag vid utvisning på grund av brott och utvisning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU (8 a kap. 10 § första stycket UtL och 2 kap. 5 § andra stycket LSU). Utlänningar som utgör ett säkerhetsshot hanteras i vissa situationer även enligt utlänningslagen, s.k. säkerhetsärenden (1 kap. 7 § UtL). Även i t.ex. sådana ärenden kan det finnas omständigheter som talar för att meddela ett återreseförbud som gäller utan tidsbegränsning. Utredaren bör därför analysera vilket utrymme som finns enligt återvändandedirektivet att besluta om återreseförbud utan tidsbegräns-

⁴ 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.

ning i fler fall än i dag och ta ställning till om en reglering som möjliggör detta bör införas.

Om utredaren identifierar ett behov av och utrymme för att i övrigt förlänga tiden för återreseförbud som inte har meddelats av allmän domstol bör sådana förslag också lämnas.

Utredaren ska

- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att de återreseförbud som meddelas enligt 12 kap. 15 a § UtIL kan bestämmas till en längre tid än i dag,
- ta ställning till om återreseförbud utan tidsbegränsning ska kunna meddelas i fler fall än i dag och, i sådana fall, lämna förslag på hur en sådan reglering kan utformas,
- vid behov föreslå andra ändringar i bestämmelserna om återreseförbud som innebär att tiden för sådana förbud blir längre, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett utökat informationsutbyte

Utredaren har sedan tidigare i uppdrag att överväga och ta ställning till om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning och på ett mer ändamålsenligt sätt i syfte att stärka arbetet med verkställighet. I uppdraget ingår även att överväga och ta ställning till om vissa situationer, utöver de där det finns en rätt till skolgång och sjukvård, ska undantas från en eventuell informationsplikt.

För att åstadkomma ett effektivt återvändandearbete krävs en ändamålsenlig samverkan mellan berörda myndigheter och kommuner. Som ett led i detta är det nödvändigt att det finns förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte, där kommuner och myndigheter inom ramen för sin verksamhet informerar Migrationsverket eller Polismyndigheten om de kommer i kontakt med personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Utöver att detta kan antas stärka arbetet med återvändande kan det också bidra till att motverka olovlig vistelse i landet. Även om ett utökat informationsutbyte kan innebära ett intrång i den personliga integriteten är samhällets intresse av ett effektivt återvändande och av att motverka olovlig vistelse sådant att ett visst mått av integritetsintrång måste kunna accepteras. Regeringen anser att det är angeläget att ett utökat informationsutbyte

kommer på plats. Det befintliga uppdraget ska därför ändras på så sätt att utredaren, oavsett ställningstagande i sak, ska lämna förslag på en reglering som innebär ett utökat informationsutbyte i syfte att stärka arbetet med verkställighet och försvåra möjligheterna att leva i landet utan tillstånd. Utredaren ska också analysera konsekvenserna av att införa ett utökat informationsutbyte och beskriva fördelar och nackdelar för berörda verksamheter. I uppdraget ligger också att undersöka vilka eventuella konsekvenser det skulle kunna få om en informationsskyldighet inte efterlevs.

För att regleringen ska vara rättssäker och inte leda till orimliga effekter för enskilda kan vissa situationer behöva undantas från informationsplikten. Det kan vara fråga om situationer där informationsplikten skulle strida mot ömmande värden (exempelvis inom sjukvården). Utredaren ska bedöma vilka situationer det kan vara frågan om. Det befintliga uppdraget ska därför ändras på så sätt att utredaren, utan att på förhand utesluta några verksamheter från informationsplikten, ska bedöma hur regleringen ska utformas och vilka situationer som ska undantas. Förslagen ska vara i enlighet med de internationella regler och konventioner som Sverige har åtagit sig att följa (bl.a. Europakonventionen och barnkonventionen) där barnets rätt till utbildning slås fast.

Testning inför verkställighet av avlägsnandebeslut

Utredaren har sedan tidigare i uppdrag att ta ställning till om det ska införas en möjlighet att med hjälp av tvång testa en person för covid-19 och för allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.

Regeringen anser att det är viktigt att det tas fram författningsförslag gällande en möjlighet att testa utlänningar med hjälp av tvång i de fall det är nödvändigt för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. Det ska inte vara möjligt för en utlänning att förhindra verkställighet av ett avlägsnandebeslut genom att motsätta sig testning för vissa sjukdomar. Uppdraget ska därför ändras på så sätt att utredaren, oavsett ställningstagande i fråga om behovet och nyttan av en sådan åtgärd och avvägningen mot den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter, ska lämna förslag på en reglering som innebär en möjlighet att med hjälp av tvång kunna testa en utlänning för covid-19,

och för allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar vid eventuella framtida pandemier eller epidemier, i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av förslagen på samma sätt som anges i de ursprungliga direktiven. Det innebär bl.a. att utredaren genomgående ska analysera och bedöma samtliga förslags förenlighet med den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter och Sveriges internationella åtaganden dvs. regeringsformen, Europakonventionen, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och barnkonventionen.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 september 2024. Uppdragen om preskriptionstid och återreseförbud ska delredovisas senast den 31 januari 2024.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]