

Yrkande

Sverigedemokraterna, Moderaterna,
Demokraterna

2024-04-04

Ärende nr: SLK-2024-00186

Yrkande angående – Remiss från Justitiedepartementet - Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10).

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Göteborgs Stads yttrande över remissen Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10) ersätts i enlighet med nedanstående text och översänds till Justitiedepartementet.

Yrkandet

Göteborgs Stads yttrande över delbetänkandet Preskription av avlägsnandebeslut (SOU 2024:10)

Göteborgs Stads bedömning är att det är angeläget att förändringar inom berörd lagstiftning genomförs samtidigt. Utredningens övriga uppdrag ska redovisas senast 2024-09-30. Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet har utfört ett omfattande arbete för att förbättra reglerna kring avlägsnandebeslut och återreseförbud. Huvudförslaget tydliggör vikten av att avlägsnandebeslut respekteras och skapar motivation för utlänningar att antingen följa beslutet eller medverka till dess verkställighet.

Genom att ändra preskriptionsreglerna för avlägsnandebeslut så att preskriptionstiden börjar löpa när utlänningen lämnar landet, minskar incitamenten att stanna kvar i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut. Detta skapar en tydligare ram för att säkerställa att beslut om avlägsnande implementeras på ett effektivt sätt och understryker vikten av samarbete från de berörda parterna för att upprätthålla rättssäkerheten och effektiviteten i migrationsprocessen.

Regleringen kan leda till en ökning av antalet verkställda avlägsnandebeslut och därmed bidra till ökad effektivitet i migrationsprocessen. Dessutom förväntas förslagen medföra resursbesparingar genom att undvika att samma frågor prövas upprepade gånger, vilket gör att staten kan fokusera sina resurser på där de behövs mest.

Förändringarna i reglerna om återreseförbud förbättrar även överensstämmelsen med EU-rätten, utan att ge några betydande ekonomiska konsekvenser för kommunen. Sammantaget bidrar utredningens förslag till en mer effektiv och rättssäker hantering av återvändandenärenden i Sverige.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2024-02-22

Ärendenummer SLK-2024-00186

Handläggare

Lisa Jacobson Flöhr

Telefon: 031-368 03 59

E-post: lisa.jacobson.flohr@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Justitiedepartementet - Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Justitiedepartementet.

Sammanfattning

Justitiedepartementet har översänt betänkandet Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10) till Göteborgs Stad för yttrande. Remissen inkom 2024-02-06 och ska besvaras senast 2024-04-16.

Utredningen bedömer att den nuvarande regleringen om när avlägsnandebeslut preskriberas, kan skapa incitament att hålla sig kvar i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut i avvaktan på att avlägsnandebeslutet upphör att gälla för att på så sätt få tillgång till en ny prövning. Genom att invänta preskription i Sverige eller lämna Sverige nära inpå att ett återreseförbud löper ut, kan man undkomma ett återreseförbuds rättsverkningar.

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.

Stadsledningskontorets bedömning är att det är angeläget att förändringar inom berörd lagstiftning genomförs samtidigt. Utredningens övriga uppdrag ska redovisas senast 2024-09-30. Det är svårt att överblicka vilka samlade konsekvenser det nu remitterade förslaget samt kommande slutbetänkande kan få.

I betänkandet antas att förslagen skapar incitament att följa avlägsnandebeslutet och resa ut från Sverige eftersom preskriptionstiden då börjar löpa. Stadsledningskontorets bedömning är att det saknas underlag för att kunna göra sådana antaganden.

Stadsledningskontoret bedömer att den föreslagna förändringen inte kommer att få några konsekvenser för stadens verksamheter eller någon ekonomisk påverkan på staden.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utlänningar som omfattas av ett gällande avlägsnandebeslut har begränsade rättigheter till kommunal service. Förutom att de har rätt att ha tillgång till bibliotek och idrottsanläggningar, har barn alltid rätt att gå i skolan. 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.

Kommunernas kostnader för skolgång för den som är asylsökande finansieras genom ersättning från Migrationsverket. Kostnaderna för skolgång för den som vistas i Sverige utan tillstånd, däribland den som vistas i Sverige med gällande lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, finansieras genom riktade statsbidrag. Utredningen bedömer inte att förslaget innebär en ökning av kostnaderna i sig då enskildas behov av 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 kommuner får för kostnader för skolgång för den som vistas i landet utan tillstånd.

Betänkandets förslag bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för Göteborgs Stad.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på fråga utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

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

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.

Barn har begränsade möjligheter att påverka sin vistelse i Sverige. Föräldrarnas 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. Förslagen i betänkandet innebär att det inte längre kommer att vara möjligt för ett barn att få en ny grundansökan om uppehållstillstånd prövad under vistelsen i Sverige. Utredningen bedömer inte att en sådan förändring i sig innebär att avlägsnandebeslut riskerar att verkställas i strid mot barnkonventionen. 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 lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera, 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 hänsyn till barnets bästa kan tas när längden på ett återreseförbud bestäms.

Den som lever i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut lever i många fall i stor utsatthet i det så kallade skuggsamhället. Enligt utredningen är den förväntan som kan finnas idag, att man till slut kommer att få uppehållstillstånd i Sverige om man bara stannar kvar här tillräckligt länge, anses vara särskilt ogynnsam för barn eller barns utveckling. Att så snart som möjligt acceptera att något uppehållstillstånd inte har beviljats och anpassa sig till detta, anser utredarna i längden är bättre för ett barns utveckling.

Stadsledningskontoret delar inte utredningens bedömning fullt ut. I vissa fall anser inte asylsökande individer att alternativet att återvända till hemlandet är bättre än att stanna i Sverige utan rätt att vistas här. Med föreslagen lagstiftning kan barn med föräldrar som bedömer att det är värre att återvända, leva hela sin uppväxt i det så kallade skuggsamhället, utan möjlighet att söka asyl på nytt efter fyra år med nuvarande reglering.

Bilagor

1. Sammanfattning av betänkandet
2. Förslag till yttrande

Ärendet

Justitiedepartementet har översänt betänkandet Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10) till Göteborgs Stad för yttrande. Remissen inkom 2024-02-06 och ska besvaras senast 2024-04-16.

Beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade 2022-06-30 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. 2023-08-30 beslutade regeringen om 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 idag. Detta uppdrag redovisas i remitterat delbetänkande. Utredningens övriga uppdrag ska redovisas senast 2024-09-30.

Nuvarande reglering

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. I begreppet avlägsnandebeslut ingår både beslut om avvisning och om utvisning.

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 utlänningsen inte har lämnat landet och oavsett om några nya omständigheter har inträffat.

Den som har fått ett avlägsnandebeslut är skyldig att lämna Sverige. Utgångspunkten är att verkställigheten i första hand ska ske genom att utlänningsen frivilligt lämnar landet. Ett beslut om avlägsnande som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska verkställas genom att utlänningsen reser till det land som anges i beslutet. Polismyndighetens avvisningsbeslut ska verkställas genom att utlänningsen sänds till sitt hemland eller till det land från vilket utlänningsen kom till Sverige eller till ett annat land som utlänningsen har anknytning till.

Ett återreseförbud är avsett att vara ett komplement till ett beslut om avlägsnande. Avlägsnandebeslutet fattas till följd av att utlänningsens 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. Ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol¹ upphör att gälla fyra år från det att beslutet fick laga kraft.

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.

¹ Allmän domstol meddelar beslut om avlägsnande samt återreseförbud på grund av brott som en del av avgörandet i brottmålet. Betänkandet omfattar inte den regleringen.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas fortsätter avlägsnandebeslutet att vara giltigt men det får inte verkställas under tiden uppehållstillståndet gäller. 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.

Betänkandets bedömningar och förslag

Utredningen bedömer att den nuvarande regleringen om när avlägsnandebeslut preskriberas, kan skapa incitament att hålla sig kvar i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut i avvaktan på att avlägsnandebeslutet upphör att gälla för att på så sätt få tillgång till en ny prövning. 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.

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 utlännningen lämnar landet i enlighet med beslutet. Preskriptionsfristens längd föreslås ändras från fyra år till fem år.

En ny reglering om när avlägsnandebeslut preskriberas

En ny reglering om när avlägsnandebeslut preskriberas bör enligt utredarna 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 utlännningen har följt avlägsnandebeslutet. En sådan reglering bedöms öka incitamenten att följa avlägsnandebeslutet.

Preskriptionstiden bör inte avskaffas helt

Det bedöms fortfarande finnas 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. 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 då vara enklare att hantera dessa eventuella nya grunder för uppehållstillstånd inom ramen för en ny grundprövning.

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

Utredningen föreslår att 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 utlännningen lämnar landet i enlighet med beslutet om avlägsnande.

Preskriptionstiden ska som huvudregel vara fem år

I betänkandet föreslås att ett avlägsnandebeslut ska preskriberas fem år från det att en utlännning 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. 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.

När det gäller längden på preskriptionstiden har utredarna beaktat vad som gäller för den som utvisas på grund av brott. Ett återreseförbud som meddelas vid utvisning på grund av brott är som regel fem eller tio år eller utan tidsbegränsning. 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 gäller för brottsutvisade.

Preskriptionstiden ska förlängas när ett återreseförbud löper

Utredningen föreslår att 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.

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.

En ny klagörande bestämmelse ska föras in i utlänningslagen

I betänkandet föreslås att 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.

Nya bestämmelser om fastställande av återreseförbudets längd

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.

Utredningen föreslår att 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.

De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025. Enligt utredningen finns inga behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontorets bedömning är att det är angeläget att förändringar inom berörd lagstiftning genomförs samtidigt. Utredningens övriga uppdrag ska redovisas senast 2024-09-30. Det är svårt att överblicka vilka samlade konsekvenser det nu remitterade förslaget samt kommande slutbetänkande kan få.

Utredningen framhåller att en preskriptionstid som börjar löpa först när avlägsnandebeslutet verkställs sänder en tydlig signal om att de beslut som meddelas av svenska myndigheter ska respekteras.

Samtidigt beskriver betänkandet återvändandeprocessen som 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 saknas uppgifter i utredningen om i vilken utsträckning den föreslagna förändringen kan påverka det totala antalet verkställda avlägsnandebeslut. En viktig faktor för återvändandet är i många fall den enskilde utlänningens medverkan. I betänkandet antas att förslagen skapar incitament att följa avlägsnandebeslutet och resa ut från Sverige eftersom preskriptionstiden då börjar löpa.

Stadsledningskontorets bedömning är att det saknas underlag för att kunna göra sådana antaganden. I vissa fall anser sannolikt inte asylsökande individer att alternativet att återvända till hemlandet är bättre än att stanna i Sverige utan rätt att vistas här. 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.

Stadsledningskontoret bedömer att den föreslagna förändringen inte kommer att få några konsekvenser för stadens verksamheter eller någon ekonomisk påverkan på staden.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

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 avvísning och utvisning – i delbetänkandet kallat avlägsnandebeslut – och återreseförbud som inte meddelas av allmän domstol.

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

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

Ändrade regler om preskription av avlägsnandebeslut

Enligt dagens regelverk preskriberas ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol som huvudregel fyra år från det att beslutet har fått laga kraft. Utredningen lämnar ett förslag om ändrade preskriptionsregler för avlägsnandebeslut som innebär att tidpunkten för när preskriptionsfristen börjar att löpa ändras från den när beslutet fick laga kraft till den när utlänningslämningen 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 utlänningslämningen 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 utlänningslämningen 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 utlänningslämningen 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 utlänningslämningen lämnar landet i enlighet med beslutet kommer ett avlägsnandebeslut inte att preskriberas förrän utlänningslämningen 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 oskäliga 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 upphör att gälla vid någon tidpunkt. En översyn av bestämmelsen i 5 kap. 18 § utlänningslagen ryms inte inom utredningens uppdrag.

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

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

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

Frågor om återreseförbud

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

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

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

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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

Konsekvenser

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



Datum 2024-04-10
Ärendenummer SLK-2024-00186

Justitiedepartementet Ju2024/00241
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L7@regeringskansliet.se

Göteborgs Stads yttrande över delbetänkandet Preskription av avlägsnandebeslut (SOU 2024:10)

Göteborgs Stads bedömning är att det är angeläget att förändringar inom berörd lagstiftning genomförs samtidigt. Utredningens övriga uppdrag ska redovisas senast 2024-09-30. Det är svårt att överblicka vilka samlade konsekvenser det nu remitterade förslaget samt kommande slutbetänkande kan få.

Det saknas uppgifter i utredningen om i vilken utsträckning den föreslagna förändringen kan påverka det totala antalet verkställda avlägsnandebeslut. En viktig faktor för återvändandet är i många fall den enskilde utlänningens medverkan. I betänkandet antas att förslagen skapar incitament att följa avlägsnandebeslutet och resa ut från Sverige eftersom preskriptionstiden då börjar löpa. Göteborgs Stads bedömning är att det saknas underlag för att kunna göra sådana antaganden. Sannolikt anser inte alla asylsökande individer att alternativet att återvända till hemlandet är bättre än att stanna i Sverige utan rätt att vistas här. 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.

Göteborgs Stad bedömer att den föreslagna förändringen inte kommer att få några konsekvenser för stadens verksamheter eller någon ekonomisk påverkan på staden.

För Göteborgs kommunstyrelse