

Yttrande

Ju2024/00241 SOU 2024:10 Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud

Stockholms Stadsmission 20240416

Till Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

ju.L7@regeringskansliet.se

Ju2024/00241

Stockholms Stadsmission

Stockholms Stadsmission är en idéburen organisation fristående från stat, kommun och kyrka, som verkar för att bekämpa utanförskap i samhället genom att arbeta med social omsorg, arbetsintegration, utbildning och bostad. Stockholms Stadsmission har lång erfarenhet av att möta människor i migration och erbjuder via olika verksamheter basbehovsstöd och individuell rådgivning och stöd till bland annat asylsökande.

Stockholm Stadsmission värdesätter att utredaren har bjudit in oss tillsammans med civilsamhällesorganisationer till en dialog under utredningens gång. Vi vill med detta yttrande delge de synpunkter vi har på det förslag som presenteras i betänkandet.

- Stockholm Stadsmission avstyrker förslagen i betänkandet avseende preskription, huvudförslaget såväl som det alternativa förslaget.
- Vi ser inte att betänkandet på ett adekvat sätt har undersökt sambandet mellan preskription, återreseförbud och återvändande och vi saknar en analys visar att förslagen leder till det förväntade resultatet.
- Stockholm Stadsmission anser att en utredning behövs om hur förslagen förhåller sig till fler av Sveriges internationella åtaganden och av hur, och om, förslagen är förenliga med dessa.
- Stockholm stadsmission anser att det finns skäl att se över regleringen som rör verkställighetshinder, särskilt vad gäller praktiska verkställighetshinder och överklagandeförbudet i 12 kap. 18 §.

Synpunkter rörande förslagen om förlängd preskriptionstid

1. Stockholms Stadsmission har under lång tid arbetat med frågor som rör asyl, migration och återvändande. Vi möter dagligen personer som befinner sig i olika delar av ansökningsprocesser, asylprocesser, verkställighetsprocesser och arbetar verksamhetsspecifikt med frågor som rör avslagsbeslut och återvändande och därigenom också verkställighetshinder.
2. Utredningen gör gällande att förändrade preskriptionsregler förväntas bidra till att ett större antal personer kommer att lämna landet efter att de fått ett avlägsnandebeslut och att de föreslagna ändringarna kommer att leda till ett ökat incitament för att återvända jämfört med nuvarande regelverk. Varför människor håller sig undan utvisningsbeslut och vilka faktorer som påverkar människors motivation att återvända är enligt vår uppfattning mer

komplex än vad utredningen gör gällande. Detta framgår också av den forskning som finns på området.¹

3. Betänkandet presenterar inte något stöd för att för att de föreslagna förändringarna av preskriptionsreglerna leder till att fler kommer att följa sina avlägsnandebeslut och lämna landet. Tvärtom konstateras i betänkandet det är svårt att uppskatta hur stor betydelse de föreslagna förändringarna om preskription får för antalet verkställda ärenden, eftersom det ett flertal andra faktorer som spelar in.² Stockholm Stadsmission ställer sig därför frågande till hur de föreslagna regeländringarna kan förväntas fungera som en motivation för att få fler människor att återvända. Av detta följer att vi inte heller ser hur syftet med de föreslagna regeländringarna kan uppnås genom de föreslagna förändringarna.
4. Förslaget om ändrade preskriptionsregler innebär att ett avlägsnandebeslut förlängs från fyra till fem år. Om ett återreseförbud fattats och är löpande när avlägsnandebeslutet upphört att gälla, preskriberas avlägsnandebeslutet först när tiden för återreseförbudet löpt ut. Preskriptionstiden ska enligt förslaget börja gälla först när utlänningslämnat landet i enlighet med beslutet. Detta medför att preskription aldrig aktualiseras för personer som inte lämnar landet.
5. Reglerna om preskription infördes för att skydda asylsökande från att under en lång tid behöva leva under hot om avlägsnande på grund av ett beslut som av någon anledning inte kunnat verkställas.³ Preskriptionstiden var initialt två år, och med 1989 års utlänningslag förlängdes preskriptionstiden till 4 år för att fler personer höll sig undan verkställighet och inväntade preskription.⁴ Det har också tidigare funnits en presumtion för uppehållstillstånd om utvisningsbeslutet preskriberats och den utvisade personen medverkat till att återvända fram till preskriptionen inträtt. Betänkandets slutsats är att det, eftersom det inte längre finns en presumtion för uppehållstillstånd efter att ett beslut preskriberats inte finns skäl att bibehålla dagens preskriptionsregler och att prövningar av uppehållstillstånd kan göras med stöd av reglerna om verkställighetshinder.⁵ Vi ser dock att det finns starka skäl att ha kvar regler som gör att ett ärende kan preskriberas efter en viss tid trots att personen inte lämnat landet, och att ärendet då kan prövas på nytt.
6. Att preskription inträder först när en person lämnat landet kommer, för personer som är kvar i Sverige efter ett avlägsnandebeslut, innebära att möjligheterna att få ett uppehållstillstånd beviljat är mycket små. Skälet till detta är uppehållstillstånd kan beviljas bara om personen kan få en ansökan om verkställighetshinder beviljad och därigenom legalisera sin vistelse. För att få ett uppehållstillstånd på detta sätt krävs att *nya* omständigheter uppstår efter att beslutet har meddelats, enligt 12 kap. 18 § i utlänningslagen, eller att en ny prövning baserat på nya skyddsskäl, enligt 12 kap. 19 § visat att det finns skyddsbehov. Enligt betänkandet påverkas inte möjligheterna att beviljas uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder av de föreslagna ändringarna i

¹ Bland annat framgår detta i Delmi, De som inte får stanna- Att implementera återvändandepolitik Henrik Malm Lindberg, Rapport 2020:1, s. 14.

² Ibid s. 132

³ 1975/76:18 s. 121.

⁴ 1988/89:86 s 204.

⁵ Det bör i sammanhanget därtill nämnas att rättsutvecklingen inte föregåtts av vägledning från lagstiftaren om att presumtion om uppehållstillstånd i tidigare praxis inte varit önskvärd, se SOU 2017:84, s328.

preskriptionstiden, vilket visserligen är korrekt. Det blir dock den *enda* möjligheten för få en rättslig prövning.

7. För att säkerställa att grundläggande rättigheter säkerställs krävs, med det förslag som föreslås, att det inte finns några betydande brister avseende rättssäkerheten. Migrationsverket har själva konstaterat brister i prövningar av barns ärenden, och att barns bästa inte prövats på ett tillfredsställande sätt i en majoritet av ärendena.⁶ Om brister i grundprövningen förekommer och den enda möjligheten att få en ny prövning är genom en prövning av verkställighetshinder finns risker som innebär betydande konsekvenser. Det är därför särskilt angeläget att se över regleringen i 12 kap. utlänningslagen vad gäller verkställighetshinder och särskilt möjligheter till överklagande av avslagsbeslut som fattats enligt 18 §.
8. Vi delar inte bedömningen om att personer vars utvisningsbeslut inte kan verkställas inte drabbas av oskäligen konsekvenser med de föreslagna ändringarna. Vår erfarenhet är att det redan nu är mycket svårt för personer som medverkar i avlägsnandearbetet men varken lyckas återvända eller få ett uppehållstillstånd beviljat med stöd i reglerna om praktiska verkställighetshinder. Vi ser att detta innebär att personerna ifråga försätts i ett liv utestängt från rättigheter i det svenska samhället trots att de som nämnt på olika sätt gjort sitt yttersta för att följa sitt utvisningsbeslut.
9. Det kan exempelvis handla om personer som inte har, eller som aldrig haft identitetshandlingar, det kan handla om att mottagarländerna av olika skäl inte tar emot personerna som ska återvända från Sverige. Vi har följt och stöttat personer i deras återvändandearbete och sett exempel på situationer då personer gjort allt de kunnat för att följa sitt utvisningsbeslut men som ändå inte lyckats nå upp till kraven för att beviljas uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder.
10. Vår erfarenhet är att personer som befinner sig i asylprocess möter svåra utmaningar och att ett negativt beslut på ansökan om asyl inte sällan upplevs, av sökande av alla åldrar, som en personlig kris med inslag av rädsla, osäkerhet och förtvivlan. Att leva i Sverige utan uppehållstillstånd innebär ett utsatt liv utan tillgång till skyddsnät och med hemlöshet, fattigdom och påtagliga risker för människoexploatering och annan brottsutsatthet som följd. Utsattheten beaktas sammantaget inte tillräckligt i de förslag som utredningen lägger fram.
11. Vi håller inte med utredningens slutsatser om det inte finns skäl för att behålla reglerna om preskription på grund av att ett begränsat antal personer beviljas uppehållstillstånd vid en ny ansökan⁷. Mellan 2017–2022 beviljades mellan 14 och 19 procent av de ärenden som preskriberats uppehållstillstånd av skyddsskäl. Ytterligare mellan 22 och 29 procent fick någon form av uppehållstillstånd efter preskription. Statistiken visar med andra ord att det *inte* rör sig om ett begränsat uppehållstillstånd som beviljas efter preskription. Det är därför förvånande att betänkandet uppger att det är fråga om ett sådant begränsat antal.

Särskilt om konsekvenser för barn

12. Stockholm stadsmission ser att förslaget om ändrade regler för preskription kan få omfattande och långtgående negativa konsekvenser för barn. Vi arbetar sedan länge med barn och unga som lever utan uppehållstillstånd i Sverige. Många av de barn vi möter har kännedom om att de saknar uppehållstillstånd och är påverkade av detta, andra får inte kunskap om sin situation förrän efter mycket lång tid i Sverige. Deras situation som barn

⁶ Tematisk kvalitetsuppföljning avseende asylsökande barn i familj”. Migrationsverket (2022)

⁷SOU 2024:10 s 59

påverkas dock alltid av deras rättsliga status. Gemensamt för alla barn som lever i Sverige utan uppehållstillstånd är därtill att de saknar möjligheter att själva bestämma över sin situation.

13. I betänkandet konstateras att föreslagen om preskription innebär att det inte längre kommer att vara möjligt för ett barn att få en ny grundansökan om uppehållstillstånd prövad under vistelsen i Sverige och att en prövning om barnets anpassning till Sverige med stöd av 5 kap. 6 § inte längre kommer att vara möjlig.⁸ En förändring av preskriptionsreglerna bedöms dock inte strida mot barnkonventionen eller EKMR, då det finns möjligheter beakta detta inom ramen för verkställighetshinder.⁹ Stockholm Stadsmission instämmer inte i den slutsatsen. För barn som av olika skäl inte lämnar Sverige ser vi att förändringarna kan medföra att barns rättighetsskydd försämras.
14. Betänkandet konstaterar, angående frågan om konsekvenser för barn, att barns utveckling bör gynnas av att ett avslagsbeslut accepteras i ett tidigt stadium. Det saknas dock en närmare redogörelse av hur denna fråga har undersökts. I utredningen konstateras att barn som grupp i hög grad lever sina liv beroende av vuxnas val och beslut när det gäller vistelse i Sverige med gällande avlägsnandebeslut. Vistelsen i Sverige kan för vissa barn bli mycket lång. Barn kan som nämnt ovan inte heller fatta beslut om sin situation, inte heller om sitt återvändande. Betänkandet har inte utifrån detta analyserat på vilket sätt de föreslagna ändringarna påverkar barns situation eller om förslagen kan anses vara befogade i förhållande till de konsekvenser som ändringarna kan innebära för de barn som berörs.
15. Preskriptionsbestämmelserna kommer därtill medföra att barn som fått sin asylansökan prövad som en del i en familj, och där ett utvisningsbeslut fattats för hela familjen, utestängs från möjligheten att få sina egna asylskäl utredda i sin helhet vid en senare tidpunkt - oavsett om det kan finnas skäl för detta, exempelvis efter att ett barn blivit myndigt. Barn som växer upp i familjer som av olika skäl inte följt, eller inte kunnat följa, sitt utvisningsbeslut och stannat kvar i Sverige skulle även som vuxna nekas möjlighet till en ny asylprövning och en prövning som tar hänsyn till deras livssituation, deras anknytning till Sverige och rätt till familjeliv.
16. Ett liknande resonemang kan föras även kring gruppen barn som söker asyl utan vårdnadshavare i Sverige. De ensamkommande barn vi träffar i våra verksamheter tillbringar inte sällan sina formativa år med giltiga utvisningsbeslut i fall där Migrationsverket inte kunnat verkställa besluten på grund av avsaknaden av ordnat mottagande i mottagarlandet. Under dessa omständigheter har det för denna grupp barn länge varit omöjligt att nå upp till kraven för uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder, något som har lett, och fortfarande leder, till att ensamkommande barn växer upp i Sverige i osäkerhet, med få trygghet i tillvaron och utan varaktiga möjligheter till framtidsplanering.
17. Stockholm Stadsmission instämmer inte i de slutsatser som presenteras i betänkandet om att ändringarna av när ett avlägsnandebeslut preskriberas inte innebär att barns rättigheter i övrigt påverkas.¹⁰ Betänkandet anger att barn som vistas i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut även i framtiden kommer att ha rätt till skolgång, rätt till sjukvård utan begränsningar och att barnfamiljer som har sökt asyl har också rätt till boende med stöd av

⁸ SOU 2024:10: s. 129.

⁹ 12 kap. 18 § första stycket 3 utlänningslagen.

¹⁰ SOU 2024: s.130

LMA-bistånd. Detta är visserligen korrekt. Att förslaget därmed inte påverkar barns situation i övrigt är dock inte korrekt.

18. Att ett barn har rätt till LMA-bistånd även om hen är kvar i Sverige stämmer - men det innebär också att barnet har en levnadsstandard som är mycket begränsad. Bistånd genom LMA har inte höjts sedan 1994, och är därtill och är inte avsedda att utgöra försörjning under lång tid. Bestämmelserna som föreslås medför med andra ord att barns levnadsstandard påverkas negativt under mycket lång tid på grund av beslut barnet själv inte kan råda över. Betänkandet lyfter att barn utan uppehållstillstånd har rätt till skola. Att ha rätt till skola är dock inte detsamma som att ha skolplikt. Barn som saknar uppehållstillstånd kan därför under långa perioder stå utan utbildning utan att barnets rätt i det avseendet skyddas. Även utifrån denna aspekt medför förslagen att barn, på grund av deras rättsliga position, under lång tid behandlas negativt i jämförelse med andra barn.
19. Att barn som migrerar själva och barn till migranter utsätts för diskriminering i olika former har varit en återkommande kritik gentemot Sverige från FN:s barnrättskommitté. I sin senaste granskning av Sverige med rapport från mars 2023 uttryckte kommittén oro över de genomförda ändringarna i utlänningslagen (2021) och förslagen i Tidöavtalet som enligt kommittén riskerar att ytterligare inskränka rättigheterna för barn som är asylsökande och migranter. Barnrättskommittén uppmanade Sverige att, med riktade åtgärder, bekämpa diskriminering av barn i missgynnade situationer, bland annat i migrationskontext.
20. Förbudet mot diskriminering är också en av barnkonventionens grundprinciper. Barns rätt till skydd mot diskriminering innefattar att de ska skyddas från diskriminering på grund av föräldrarnas egenskaper, till exempel på grund av föräldrars rättsliga status i landet. Rätten till skydd mot diskriminering gäller dessutom i förhållande till samtliga rättigheter som finns stadgade i barnkonventionen, vilket ställer ännu högre krav på analys kring frågan om asylsökande barns levnadsvillkor och risken för diskriminering på olika plan.
21. Enligt artikel 3 i barnkonventionen har barn rätt att få sitt bästa beaktat vid alla åtgärder, inklusive vid de åtgärder som vidtas av lagstiftande organ. Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att det i betänkandet saknas en barnkonsekvensanalys och att barnets bästa inte nämns när det gäller förslaget om ändrade preskriptionsregler. Om förslaget innebär att barn, jämfört med hur nuvarande ordning ser ut, frångår möjligheten att få sin grundansökan om uppehållstillstånd prövad under vistelsen i Sverige, så borde detta föregås av en noggrann analys över de oskäliga konsekvenserna som gruppen barn som berörs av detta riskerar att drabbas av.
22. I barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa beskrivs barnets bästa dessutom som en materiell rättighet; "Artikel 3.1 skapar en reell skyldighet för staterna; den är direkt tillämplig (self-executing) och kan åberopas i domstol". Om artikel 3 om barnets bästa, eller även andra artiklar som artikel 2 om förbud mot diskriminering, kan tillämpas direkt utan behov av stöd i annan lagstiftning innebär det att artikeln i sig skulle kunna ligga till grund för beslut i ett barnärende.
23. Även om barnrättskommitténs kommentarer och rekommendationer inte är juridiskt bindande för konventionsstaterna så framgår det av prop.2017/18:186 att de kan tjäna som stöd i tolkning och tillämpning, exempelvis i förslag som behandlas i betänkandet. Med beaktande av vad vi angett ovan ser vi att förslagen skulle behöva utredas med beaktande av hur förändringarna kommer att påverka barn. Barn måste ges möjlighet till ny grundprövning av sina skyddsskäl inom en rimlig tidsgräns av preskriptionstiden. Frågan om barn därför

skulle kunna undantas från de ändrade reglerna om preskriptionstid om de inte lämnat Sverige i enlighet med avlägsnandebeslutet bör därför övervägas.

Övergångsbestämmelser

24. Stockholm Stadsmission avstyrker förslaget om att inte införa övergångsbestämmelser. Förslaget innebär att reglerna skulle få retroaktiv verkan vilket går att ifrågasätta ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Detta är, särskilt med beaktande av vad som angetts ovan avseende barns rättigheter särskilt angeläget.

Behov av översyn i 12 kap

25. Slutligen ser vi ett behov av att se över överklagandeförbudet i 12 kap. 18 § utlänningslagen. Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder beviljas i ett litet antal ärenden varje år- och det finns skäl att också beakta att bedömningen blivit särskilt restriktiv vad gäller praktiska verkställighetshinder.¹¹ Stockholm stadsmission anser även att det kan ifrågasättas om överklagandeförbudet i alla situationer är förenlig med EU:s rättighetsstadga. Av artikel 47 i EU:s rättighetsstadga framgår att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Rätten till just domstolsprövning gör rättigheterna kopplade till ett effektivt rättsmedel mer omfattande i EU:s rättighetsstadga än enligt exempelvis Europakonventionen. Vi anser att det inte kan uteslutas att även andra situationer som prövas inom ramen för 12 kap. 18 § utlänningslagen kan hamna inom EU-rättens tillämpningsområde Rätten till familjeliv och privatliv skyddas av artikel 7 i EU:s rättighetsstadga- och omständigheter som också prövas inom ramen för 12 kap. 18 § utlänningslagen efter ett laga kraftvunnet beslut är exempelvis nya familjeanknytningar eller stark anknytning till Sverige. Även när det gäller sådana omständigheter bedömer Stockholm stadsmission att det kan finnas situationer som skulle kunna hamna inom EU-rättens tillämpningsområde.

För Stockholm Stadsmission

Sisela Abelli, jurist

Goriana Tarnitsova, metodutvecklare

¹¹ Se SOU 2017:84.