

## YTTRANDE ÖVER SOU 2024:10 – PRESKRIPTION AV AVLÄGSNANDEBESLUT OCH VISSA FRÅGOR OM ÅTERRESEFÖRBUD

### SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om 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 utlännen lämnat landet i enlighet med beslutet om avlägsnande. Att minska möjligheterna för människor att legalisera sin vistelse i Sverige bedöms leda till att fler människor kommer leva i utsatthet – i det så kallade skuggsamhället – med allvarliga konsekvenser för deras liv, hälsa, trygghet och utbildning. Förslaget riskerar även att kränka Sveriges internationella åtaganden eftersom det begränsar individers rättighet till domstolsprövning samt riskerar att öka mängden avlägsnanden som sker i strid med principen om non-refoulement samt enskildas (i synnerhet barns) rätt till privat- och familjeliv.

Om förslagen i utredningen ändå ska införas, föreslår Civil Rights Defenders att ett antal åtgärder vidtas i syfte att stärka rättssäkerheten i migrationsprocessen. Bland annat bör en möjlighet att överklaga beslut om verkställighetshinder fattade enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716) införas och särskilda övergångsbestämmelser bör antas för att förhindra oskäliga konsekvenser för de som idag innehar ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Åtgärderna är nödvändiga för att säkerställa att regleringen är förenlig med Sveriges internationella åtaganden och inte orsakar oskäliga konsekvenser för enskilda.

### ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders ställer sig kritisk till förslaget om en förändrad preskriptionsreglering samt förslagen rörande återreseförbud. Kritiken grundar sig för det första i att Civil Rights Defenders anser att förslaget i utredningen riskerar – i strid med sitt syfte – att bidra till ett ökat skuggsamhälle. Utredningen har inte presenterat något vetenskapligt stöd för antagandet att en förändrad preskriptionsreglering kommer ge ökade incitament till återvändande. Dagens preskriptionsreglering ger myndigheterna en möjlighet att få kännedom om enskilda som vistas i Sverige utan tillstånd samt pröva om de har rätt till uppehållstillstånd. Om denna möjlighet tas bort bedömer Civil Rights Defenders att myndigheternas insyn kommer minska samt att individer som i och för sig har rätt till uppehållstillstånd riskerar att kvarbli i papperslöshet.

Vidare kan inte Civil Rights Defenders tillstyrka utredningens förslag då den riskerar att strida mot Sveriges internationella åtaganden och EU-rätt. Bland annat bedöms utredningens förslag leda till en inskränkning av rätten till effektivt rättsmedel i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (EKMR), riskera öka antalet avlägsnandebeslut som verkställs i strid med principen om non-refoulement, barnkonventionen och rätten till privat- och familjeliv samt bidra till att fler under lång tid tvingas leva med avlägsnandebeslut som inte går att verkställa (se vidare avsnitt 5.4.2, 8.2.1. och 8.5).

## NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

### 4 BAKGRUND OM ÅTERVÄNDANDE OCH PRESKRIPTION AV ÅTERRESEFÖRBUD

#### 4.4. Internationell utblick

Civil Rights Defenders delar utredningens bedömning att det finns svårigheter med att göra jämförelser av regler om avlägsnandebesluts giltighet mellan olika länder. Av den anledningen är det beklagligt att regeringen inte givit utredningen tillräckligt med tid för att genomföra en mer grundlig granskning av regleringen internationellt. Civil Rights Defenders anser att det bör genomföras en tillräckligt omfattande analys av andra länders reglering för att kunna pröva de antaganden som framhålls i betänkandet mot internationella erfarenheter innan regleringen träder i kraft. Tills att så sker visar kartläggningen i utredningen endast att regleringen kring avlägsnandebesluts giltighet varierar till stor grad mellan EU-länder. Försiktighet bör därmed iakttas innan generella slutsatser om regleringens ändamålsenlighet dras mot bakgrund av de begränsade internationella erfarenheter som lyfts i utredningen.

### 5 FÖRÄNDRADE REGLER OM PRESKRIPTION AV AVLÄGSNANDEBESLUT

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

- *Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om 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 utlänningen lämnar landet i enlighet med beslutet om avlägsnande.*

Reglerna om preskription av avlägsnandebeslut infördes för att det inte ansågs förenligt med den svenska invandringspolitiken att en utlänning under många år skulle vistas i landet med ett ständigt hot om avlägsnande över sig, på grund av ett beslut som av någon anledning inte kunnat verkställas.<sup>1</sup> Att minska möjligheten för individer att legalisera sin vistelse i Sverige riskerar att leda till allvarliga humanitära konsekvenser för de individer som träffas av regleringen. Civil Rights Defenders anser i detta avseende att det är av vikt att poängtera att de som framför allt kommer drabbas av förslagen om förändrad preskriptionstidsreglering är de individer vars avlägsnandebeslut preskriberats utan deras egen förskyllan – i synnerhet barn och statslösa.

Civil Rights Defenders anser, likt Sait Umdi lyfter i det särskilda yttrandet, att rättssäkerheten i migrationsprocessen måste prioriteras för att öka acceptansen och legitimiteten av avlägsnandebesluten.<sup>2</sup> Om den föreslagna regleringen träder i kraft kommer individer som omfattas av ett avlägsnandebeslut dock endast kunna legalisera sin vistelse genom prövning av 12 kap. 18–19 §§ samt 5 kap. 11 § utlänningslagen (så kallade verkställighetshinder). En sådan reglering framstår enligt Civil Rights Defenders leda till uppenbara rättssäkerhetsbrister.

För det första är kraven för att beviljas uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder mycket högt ställda. 12 kap. 18 § utlänningslagen utgör ett extraordinärt rättsmedel och tillämpas därför restriktivt. Tidigare kartläggningar talar även för att Migrationsverket i enskilda

---

<sup>1</sup> Prop. 1975/76:18 s. 121.

<sup>2</sup> SOU 2024:10 s. 151.

fall inte tillämpar det lägre ställda beviskrav som framgår av lagens ordalydelse, utan i stället ett lika högt beviskrav som i grundprövningen.<sup>3</sup> För att uppehållstillstånd ska komma i fråga sedan ett avlägsnandebeslut preskriberats krävs dessutom att verkställighet inte har kunnat ske trots att utläningen fullgjort sin skyldighet att medverka till verkställigheten. Det innefattar bland annat ett krav på att den ut- eller avvisade i så stor utsträckning det är möjligt aktivt deltar i arbetet med att fastställa sin identitet.<sup>4</sup> Denna praxis får bland annat till följd att flera prövningar av verkställighetshinder mynnar ut i en prövning av sökandens medverkan, snarare än om det föreligger hinder för att verkställa utvisningen.<sup>5</sup>

För att beviljas en prövning enligt 12 kap. 18–19 §§ krävs i regel att individen visar att nya omständigheter uppkommit sedan den tidigare prövningen. Ny bevisning som framkommit anses dock sällan utgöra en sådan ny omständighet. Därtill ställer Migrationsverket inte sällan för höga beviskrav på sökanden för att en ny prövning av sökandens skyddsbehov ska beviljas. Sammantaget innebär detta att människor som i och för sig har rätt att få uppehållstillstånd i Sverige inte beviljas ett sådant, på grund av att prövningen enligt 12 kap. 18–19 §§ är för snäv. En sådan ordning är varken eftersträvansvärd ur en återvändande- eller rättssäkerhetssynpunkt, i synnerhet då det riskerar att strida mot principen om non-refoulement. Det framstår även som tveksamt om en sådan ordning vore förenlig med EU-rätten och EKMR. I det omarbetade asylprocedurdirektivet framgår att förfaranden för att pröva behovet av internationellt skydd bör göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att göra en noggrann prövning av ansökningar om internationellt skydd. Enligt art. 33.2 d får medlemsstaterna därtill endast underlåta att ta upp en efterföljande ansökan om internationellt skydd om inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av sökandens rätt har framkommit, vilket innebär att om sådana omständigheter framkommit ska en ny prövning av sökandens skyddsstatus genomföras.<sup>6</sup> Enligt vår erfarenhet prövas ny bevisning i dag ofta inte tillräckligt utan avfärdas med motivering att den utgör tillägg eller modifieringar till vad som tidigare har prövats – trots att den nya bevisningen kan vara av avgörande betydelse för bedömningen av skyddsbehovet.

Tröskeln för att beviljas en ny prövning enligt 12 kap. 19 § har i praktiken visat sig högre än vad som följer av asylprocedurdirektivet. Att frånta enskilda möjlighet till en ny grundprövning efter preskription riskerar därmed att leda till brister i efterlevnaden av Sveriges EU-rättsliga förpliktelser. Det följer även av art. 13 EKMR att om en enskild kan framföra rimliga skäl (“arguable complaint”) för att frukta att en utvisning skulle leda till behandling i strid med art. 2 eller art. 3 EKMR måste hen ha rätt till ett effektivt rättsmedel. Det innebär ett krav på att sökanden ska få en oberoende och rigorös prövning av dennes potentiella skyddsskäl.<sup>7</sup> Med anledning av det absoluta skydd som internationell rätt ger mot att bli utvisad i strid med principen om non-refoulement kan inte denna rättighet anses minska enbart på grund av att

---

<sup>3</sup> SOU 2017:84 s. 187

<sup>4</sup> MIG 2009:13.

<sup>5</sup> SOU 2017:84 s. 221.

<sup>6</sup> Se skäl 36 samt art. 40.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbeting).

<sup>7</sup> M.S.S v. Belgium and Greece [GC], p. 293 samt se även Abdolkhani and Karimnia v. Turkey, p. 107–117; Gebremedhin [Gaberamadhien] v. France, p. 53–67; I.M. v. France; Chahal v. the United Kingdom [GC], p. 147–154; Shamayev and Others v. Georgia and Russia, p. 460.

skyddsskälerna uppkommer efter fattat avlägsnandebeslut.<sup>8</sup> Regleringen riskerar därmed även att strida mot art. 13 EKMR, i förenlighet med art. 2 och/eller art. 3.

För det andra saknar individen i regel offentligt biträde vid prövning av praktiska verkställighetshinder.<sup>9</sup> Det medför att individens möjlighet att tillvarata sin rätt minskar i jämförelse med en förnyad grundprövning, vilket innebär att effekten av rättssäkerhetsbrister som kan förekomma i Migrationsverkets handläggning ökar. Exempelvis har påpekats att "omständigheter med tydlig koppling till den konkreta frågan om individens eventuella praktiska verkställighetshinder inte alltid beaktas i någon nämnvärd utsträckning" i Migrationsverkets bedömningar av verkställighetshinder.<sup>10</sup> Vidare lyfts i det särskilda yttrandet till utredningen att det inte sällan förekommer generella rättssäkerhetsbrister i migrationsprocessen, exempelvis bristande kompetens bland utredare, beslutsfattare och tolkar, vilket i vissa fall leder till bristande enhetlighet och godtyckliga bedömningar.<sup>11</sup>

För det tredje medger inte utlänningslagen överklagan av beslut fattade enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Det är således endast Migrationsverket som kan pröva dessa ansökningar. Det följer av art. 47 i EU:s rättighetsstadga att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Vid en prövning enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen kan omständigheter som berör EU-rättsligt skyddade rättigheter beröras, exempelvis genom bildandet av nya familjeanknytningar samt anknytning till Sverige som skapats under tiden i landet.<sup>12</sup> Det framgår även av europarättslig praxis att nationella domstolar måste bedöma huruvida en utvisning strider mot en enskilds rätt till privat- och familjeliv, i synnerhet om individen är ett barn eller förälder. Det gäller även om personen levt utan erforderliga tillstånd i landet.<sup>13</sup> Det framstår därmed inte som uppenbart att bristen på rätt till domstolsprövning efter ett avlägsnandebeslut har fått laga kraft inte skulle strida mot EU-rätt eller EKMR. Civil Rights Defenders delar även utredningens bedömning att föreslagen reglering kommer leda till ett ökat antal ärenden som berör 12 kap. 18 § utlänningslagen. Vikten av att ge domstolarna en möjlighet till prövning av beslut fattade enligt lagrummet för att säkerställa en enhetlig och rättssäker hantering av dessa ärenden kommer därför öka än mer framöver. Sammanfattningsvis framstår den föreslagna regleringen riskera att leda till flera rättssäkerhetsbrister och oskäliga konsekvenser för de berörda, i synnerhet i det avseende förslagen leder till att människor som i och för sig har en rätt till uppehållstillstånd i Sverige nekas sådant tillstånd.

Civil Rights Defenders avstyrker därför utredningens förslag och framhåller att lagstiftaren måste ta ställning till om avsaknaden av möjligheten att överklaga beslut om verkställighetshinder fattade enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen strider mot EU-rätt och EKMR

---

<sup>8</sup> Se art. 33 UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, 28 July 1951. För tillämpning av principen i europarättslig praxis se bland annat *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom*, 2010, p. 123 and 140-143; *A.L. (X.W.) v. Russia*, 2015, p. 63-66; *Shamayev and Others v. Georgia and Russia*, 2005, p. 333.

<sup>9</sup> SOU 2017:84 s. 88.

<sup>10</sup> SOU 2017:84 s. 101.

<sup>11</sup> SOU 2024:10 s. 151.

<sup>12</sup> Jmf. art. 7 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

<sup>13</sup> *Alleleh and others v. Norway*, p. 91-92 ff. Se även *Al-Nashif v. Bulgaria* p. 133, *M. and Others v. Bulgaria* p. 122-133 och *De Souza Ribeiro v. France* [GC], p. 83.

samt framstår som rimligt i ljuset av den föreslagna regleringen. Det är inte tillräckligt i detta avseende att utredningen hänvisar till att en sådan granskning faller utom ramen för kommittédirektivet.<sup>14</sup> Det är inte acceptabelt att utredningen fransäger sig skyldigheten att granska om lagförslag som i och för sig berör mänskliga rättigheter är förenliga med EU-rätten enbart på grund av att detta inte framgår av utredningens direktiv. En sådan ordning skulle riskera leda till att svenska lagar träder i kraft som strider mot överordnade normer. Civil Rights Defenders uppmanar därför regeringen att prioritera frågan om förslagets förenlighet med rätten till effektivt rättsmedel i det fortsatta beredningsarbetet.

För det fall att den föreslagna regleringen införs anser Civil Rights Defenders vidare att en översyn av regleringen kring verkställighetshinder måste genomföras för att säkerställa att Sverige inte bryter mot sina internationella åtaganden i något annat avseende (se vidare avsnitt 8.6) samt granska huruvida befintlig tillämpning av verkställighetshinder bör reformeras i ljuset av en förändrad preskriptionsreglering. Bland annat följer av MIG 2019:4 att uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder endast i undantagsfall kan beviljas redan före det att ett första beslut om utvisning har preskriberats. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas i en sådan situation krävs att det redan vid prövningen bedöms vara mycket sannolikt att ut- eller avvisningen kommer kunna verkställas innan preskription inträder. En sådan tolkning av lagstiftningen är uppenbart omöjlig att upprätthålla om det inte finns någon möjlighet att preskription inträder så länge individen befinner sig i Sverige. För det fall föreslagen lagstiftning antas behöver även en översyn av tillämpningen av 8 kap. 7 § utlänningslagen genomföras, för att en tillräcklig bedömning av eventuella verkställighetshinder ska göras innan ett avlägsnandebeslut fattas.

## 5.6 Kan förslaget om ändrad preskriptionsreglering medföra oskäligen konsekvenser?

- *Civil Rights Defenders delar inte utredningens bedömning att utredningens förslag om ändrad preskriptionsreglering inte innebär oskäligen konsekvenser för den vars avlägsnandebeslut inte kan verkställas trots att han eller hon medverkar till verkställigheten.*

Civil Rights Defenders anser att de synpunkter som lyfts i remissvaret visar att den föreslagna regleringen på flera sätt riskerar att leda till oskäligen konsekvenser för den vars avlägsnandebeslut inte kan verkställas trots att han eller hon medverkar till verkställigheten. I detta sammanhang vill Civil Rights Defenders även särskilt belysa effekten av den övriga reglering som har införts och för närvarande är under beredning som påverkar livssituationen för papperslösa i Sverige och på ett systematiskt sätt bidrar till oskäligen konsekvenser för enskilda som berörs av utredningens förslag.

I det kommittédirektiv som ligger till grund för förestående utredning anges bland annat att utredaren i september 2024 också ska lämna förslag på utformning av en informationsplikt i syfte att stärka arbetet med verkställighet och försvåra möjligheterna att leva i landet utan tillstånd.<sup>15</sup> Civil Rights Defenders bedömer att ett sådan informationsplikt skulle riskera att hindra tillgången till grundläggande rättigheter, såsom vård och skola, för människor som lever

---

<sup>14</sup> SOU 2024:10 s. 91.

<sup>15</sup> Dir. 2023:126 s. 16.

med lagakraftvunna avlägsnandebeslut i Sverige.<sup>16</sup> Eftersom en förändrad preskriptionsreglering bedöms leda till att ett ökat antal individer kommer kvarbli i papperslöshet (se avsnitt 8.4) behöver effekten av dessa förslag sammantaget beaktas för att avgöra om förslagen kommer leda till oskäliga konsekvenser för enskilda. Civil Rights Defenders framhäver att en reglering som medför att papperslösa riskerar hindras tillgång till vård och utbildning utgör en oskälig konsekvens. Dessutom bedöms dessa konsekvenser särskilt drabba barn, som inte bör hållas ansvariga för deras föräldrars agerande i förhållande till återvändandet.

Därtill saknar människor som lever illegalt i Sverige redan idag tillgång till den reguljära bostads- och arbetsmarknaden samt har begränsad tillgång till hälso- och sjukvård samt utbildning.<sup>17</sup> Ett förslag som bedöms försätta fler människor i en sådan situation under en längre tid riskerar att strida mot Europakonventionen och leder därmed även i detta avseende till oskäliga konsekvenser för de berörda.<sup>18</sup>

Slutligen bedömer Civil Rights Defenders att förslaget riskerar att leda till att individer som i och för sig har rätt till uppehållstillstånd i Sverige på grund av skyddsbehov, familj- eller privatliv (se avsnitt 5.4.2, 8.2.1 och 8.5) inte beviljas sådant tillstånd och att avlägsnandebeslut därför i högre grad kommer verkställas i strid med EU-rätten samt Sveriges internationella förpliktelser. Att tvingas återvända under sådana omständigheter måste anses utgöra en oskälig konsekvens för den enskilda.

## 6 FRÅGOR OM ÅTERRESEFÖRBUD

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

- *Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag om att: "ett återreseförbud som meddelas när en utlänning, som har beviljats 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."*

Civil Rights Defenders anser att utredningens tolkning av rekvisitet "allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet" inte överensstämmer med EU-rättslig reglering. Av utredningen framgår att "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."<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, E/C.12/DEU/CO/6, 27 november 2018, p. 26-29 samt United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden, E/C.12/SWE/CO/7, 22 mars 2024, p. 16.

<sup>17</sup> Delegationen för migrationsstudier, De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik (2020), s. 37.

<sup>18</sup> Sudita Keita v. Hungary p. 32-42.

<sup>19</sup> SOU 2024:10 s. 121.

Källan som utredningen stöder sig på i detta avseende är inte tydligt redovisad, men synes överensstämma med formuleringar som återfinns i EU-kommissionens "Handbok om återvändande." I handboken framgår i och för sig att allvarliga administrativa överträdelse är en sådan omständighet som medlemsstaterna kan ta hänsyn till vid fastställande av om en utlännning utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet, däremot anges även att "ingen av dessa faktorer kan dock automatiskt och i sig anses utgöra ett hot mot allmän ordning."<sup>20</sup> Med hänsyn till de ingående och allvarliga konsekvenser ett återreseförbud innebär för en individ anser Civil Rights Defenders att det är väsentligt att tolkningen av detta rekvisit sker i enlighet med EU-rättsliga regler för att inte godtyckligt utöka möjligheterna att fatta beslut om återreseförbud som överstiger fem år.

## 7 IKRAFTTRÄDANDE OCH ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

### 7.2 Övergångsbestämmelser

- *Civil Rights Defenders delar inte utredningens bedömning att det saknas behov av särskilda övergångsbestämmelser*

Civil Rights Defenders delar inte utredningens bedömning att det saknas behov av särskilda övergångsbestämmelser. Som utredningen anför är försiktighet motiverad i fråga om att införa bestämmelser som är tillämpliga på enskildas rättigheter eller skyldigheter som uppkommit före ikraftträdandet, då regleringen får en viss retroaktiv verkan. Civil Rights Defenders anser vidare, liksom Sait Umdi lyfter i det särskilda yttrandet, att förslagen i utredningen får en oproportionerlig konsekvens för de individer som har en kort tid kvar av preskriptionstiden för sitt beslut. Vidare är en ordning utan särskilda övergångsbestämmelser inte önskvärd utifrån ett legalitetsperspektiv som ställer krav på förutsebarhet i lagstiftningen. Liksom Sait Umdi anser Civil Rights Defenders att personer som har ett lagakraftvunnet beslut bör kunna utgå från vad som gäller vid tidpunkten för deras beslut.

Ställningstagandet gör sig särskilt gällande i ljuset av MIG 2019:4, då Migrationsöverdomstolen fastslog att möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på grund av ett praktiskt verkställighetshinder redan innan ett första beslut om utvisning preskriberats bör tillämpas restriktivt.<sup>21</sup> Bedömningen av individens första prövning kan således ha påverkats av den förmodade längden på preskriptionstiden av det senare meddelade avlägsnandebeslutet. Prejudikatet medför således att individens första prövning kan ha skett i ljuset av den befintliga preskriptionsregleringen. Att under dessa omständigheter förta individen en rätt till en förnyad grundprövning framstår som oproportionerligt, oskäligt samt i strid med legalitetsprincipen.

## 8 ANALYS AV FÖRSLAGENS KONSEKVENSER

### 8.2.1 Särskilt om konsekvenser för barn

Civil Rights Defenders delar inte utredningens bedömning att de föreslagna ändringarna i regelverket inte skulle innebära några särskilda konsekvenser för barn. I stället vill Civil Rights

---

<sup>20</sup> Europeiska kommissionen (16 november 2017), Kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 om upprättandet av en gemensam "Handbok om återvändande" som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande, bilaga 1, s. 60.

<sup>21</sup> MIG 2019:4.

Defenders framhålla ett antal situationer då det förändrade regelverket bedöms riskera leda till att avlägsnandebeslut verkställs i strid med barnkonventionen.

Inledningsvis vill Civil Rights Defenders uppmärksamma att statistiken som presenteras i utredningen för åren 2017–2022 visar på att 14–19 procent beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl efter preskription och att det totalt är 22–29 procent som beviljas uppehållstillstånd.<sup>22</sup> Det är således en inte obetydlig mängd individer som trots en tidigare genomgången prövning befinner sig ha skyddsskäl eller annan grund för uppehållstillstånd. Att så pass många beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl efter preskription talar också för att det föreligger rättssäkerhetsproblem i asylsystemet, då dessa personers skyddsbehov varken har identifierats vid den framåtsyftande bedömning av deras skyddsbehov som gjordes i den föregående asylprocessen eller genom prövningar av verkställighetshinder.

Som Sait Umdi uppmärksammat i det särskilda yttrandet är en konsekvens av utredningens förslag att ett barn inte längre kommer få möjlighet att vid en ny grundprövning om uppehållstillstånd få prövat om den anpassning till Sverige som uppstått under tiden barnet vistats i Sverige kan utgöra grund för uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen.<sup>23</sup> 12 kap. 18 § utlänningslagen utgör ett extraordinärt rättsmedel som tillämpas mycket restriktivt, och kan därför inte – i motsats till vad utredningen framhåller – anses utgöra en tillräcklig garanti för att säkerställa att barns rättigheter efterlevs i migrationsprocessen (se även bristen på överklagandemöjligheter som nämns i avsnitt 5.4.2.) Förslaget riskerar därmed leda till att avlägsnandebeslut verkställs trots att detta strider mot barnets bästa, barnkonventionen och barnets rätt till privat- och familjeliv i art. 8 EKMR.

Civil Rights Defenders ifrågasätter även starkt utredningens bedömning att det i längden bör vara bättre för barnets utveckling att så snart som möjligt acceptera att något uppehållstillstånd inte har beviljats och anpassa sig till detta.<sup>24</sup> Dels noterar Civil Rights Defenders att inget vetenskapligt stöd presenteras i utredningen för detta påstående. Dels måste det anses olämpligt att dra en sådan slutsats i ljuset av att den föreslagna regleringen riskerar leda till att avlägsnandebeslut verkställs i strid med barnkonventionen och EKMR. Civil Rights Defenders anser inte att det under sådana omständigheter går att påstå att det vore barnets bästa att acceptera ett avlägsnandebeslut fattat utan beaktande av barnets rätt till privat- och familjeliv.

Vidare bedömer Civil Rights Defenders att utredningens förslag kommer leda till ett ökat antal barn som lever med avlägsnandebeslut som inte går att verkställa under mycket lång tid (se vidare avsnitt 8.3. och 8.6). Civil Rights Defenders vill i detta avseende lyfta EU-domstolens dom i mål C-441/19. EU-domstolen påpekade i domen vikten av att medlemsstater inte fattar beslut som inte går att verkställa eftersom sådana beslut riskerar att sätta barn i en mycket osäker situation vad gäller deras rättsliga ställning och framtid, bland annat i fråga om barnets skolgång, dess anknytning till närstående samt möjligheten att stanna kvar i den berörda medlemsstaten. En sådan osäkerhet ansågs av EU-domstolen inte vara i linje med barnets bästa. Avgörandet berörde situationen då medlemsstaten fattat ett beslut om återvändande för ett ensamkommande barn utan att först ha försäkrat sig om att det fanns ett lämpligt mottagande

---

<sup>22</sup> SOU 2024:10 s. 58.

<sup>23</sup> SOU 2024:10 s. 153.

<sup>24</sup> SOU 2024:10 s. 129.



för barnet i mottagarlandet.<sup>25</sup> Domen bör även kunna appliceras på situationer då en barnfamilj inte kan återvända på grund av praktiska verkställighetshinder. Civil Rights Defenders ifrågasätter hur utredningen kunnat dra slutsatsen att föreslagen reglering inte strider mot barnets bästa utan att beakta detta avgörande, och kan inte tillstyrka utredningens förslag eftersom en tillfredsställande analys av hur barns rättigheter påverkas samt säkerställs inom ramen för den föreslagna regleringen saknas.

### 8.3 Konsekvenser för återvändandet

Civil Rights Defenders *delar inte* heller utredningens bedömning att föreslagen reglering kan förväntas ha en positiv påverkan på återvändandet. Civil Rights Defenders anser i stället att förslagen kan riskera att ha motsatt effekt.

Civil Rights Defenders vill inledningsvis, likt advokat Sait Umdi, anmärka på att utredningen saknar vetenskapliga belägg för sin slutsats att förslagen bedöms ha en positiv inverkan på återvändandet. Det är synnerligen beklagligt eftersom frågan om incitament till återvändande är komplex samt att forskning visat att tvångsmedel samt motiverande insatser tycks ha begränsad effektivitet på återvändandet.<sup>26</sup> För att åstadkomma en ändamålsenlig reglering bör lagstiftaren beakta den aktuella forskning som finns på området. Civil Rights Defenders ser därtill flera skäl till att föreslagen reglering riskerar att öka skuggsamhället och förvärpa den humanitära situationen för de som lever som papperslösa i Sverige.

För det första visar forskning att individer som lever med avlägsnandebeslut många gånger är mer rädda för att återvända än för att leva i skuggsamhället. Faktorer som påverkar beslutet att återvända är komplexa, och kan bero på förhållanden i hem- och mottagarlandet, rädslan för att återvända, individuella egenskaper hos utlänningen samt individens sociala relationer och familj.<sup>27</sup> Att endast minska möjligheterna till en förnyad grundprövning framstår i ljuset av dessa studier varken som tillräckligt eller nödvändigt för att uppnå ökade incitament till återvändande.

För det andra torde incitamenten att återvända för de som ej medverkat till återvändande inte påverkas i högre grad av föreslagen reglering då det framgår av praxis att beviljande av uppehållstillstånd efter preskription förutsätter att verkställighet inte kunnat ske trots att den enskilde fullgjort sin skyldighet att medverka till verkställigheten.<sup>28</sup> I detta avseende är det av vikt att återigen poängtera att de individer som framför allt kommer drabbas av förslagen om förändrad preskriptionstidsreglering därmed är de individer vars avlägsnandebeslut preskriberats utan deras egen förskyllan. För övriga, som ej medverkat till verkställighet, torde inte incitamenten till återvändande påverkas i högre grad av förändrad reglering eftersom de redan enligt befintlig praxis har små möjligheter att få uppehållstillstånd efter preskription. De som påverkas av den föreslagna regleringen är i stället de som medverkat till verkställighet som av olika skäl trots detta inte kunnat genomföras, och därmed inte kan återvända.

För det tredje riskerar förslaget leda till att minska statens möjlighet att få kännedom om individer som vistas i Sverige illegalt. Genom nuvarande preskriptionsbestämmelser skapas en möjlighet för myndigheterna att få kännedom om berörda individer var t fjärde år. Det framgår

---

<sup>25</sup> TQ v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-441/19), p. 52-60.

<sup>26</sup> Delegationen för migrationsstudier, De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik (2020), s. 38.

<sup>27</sup> Delegationen för migrationsstudier, De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik (2020), s. 14 ff.

<sup>28</sup> MIG 2009:13.

exempelvis av Migrationsverkets statistik som presenteras i utredningen att det 2022 inkom 8 000 ansökningar om uppehållstillstånd från utlänningar som haft ett avlägsnandebeslut som preskriberats. Antalet totalt preskriberade avlägsnandebeslut samma år beräknades till 10 000.<sup>29</sup> 80 % av de som omfattats av preskriberade avlägsnandebeslut kom således till myndigheternas kännedom genom en ny ansökan om uppehållstillstånd efter preskription utgått. Vidare visar en tidigare statlig utredning att inskränkningar i tillgången till rättigheter efter ett avslag ökar sannolikheten för att myndigheter förlorar kontakten med berörda personer.<sup>30</sup> Om möjligheten till en förnyad grundprövning efter preskription inte inträder förrän individen lämnat landet anser Civil Rights Defenders därför att risken ökar att berörda individer i lägre grad kommer komma till myndigheternas kännedom.

Slutligen noterar Civil Rights Defenders att det finns brister avseende möjligheten att få uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder, både vad gäller enskildas kännedom om möjligheten och brister i prövningen av dem. Statistiken som presenteras i utredningen visar att mellan 2017–2022 beviljades 14–19 procent uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl efter preskription, och totalt är det 22–29 procent som beviljas uppehållstillstånd.<sup>31</sup> Det talar för att en inte obetydande mängd individer hade kunnat få uppehållstillstånd tidigare, genom att i stället inge en ansökan om verkställighetshinder, under förutsättning att den prövas korrekt. Om möjligheten till en förnyad grundprövning efter preskription tas bort riskerar det leda till att individer som i och för sig har rätt till uppehållstillstånd i Sverige – i regel på grund av en grundläggande rättighet – i högre grad kommer fortsätta leva ett liv i papperslöshet.

### **8.5 Förenlighet med Sveriges internationella åtaganden och regeringsformen**

Civil Rights Defenders *delar inte* utredningens bedömning att den föreslagna regleringen inte skulle riskera att strida mot Sveriges internationella åtaganden.

Individer som fått ett avlägsnandebeslut kommer som en konsekvens av den föreslagna regleringen endast kunna legalisera sin vistelse i Sverige genom en prövning enligt 12 kap. 18–19 §§ eller 5 kap. 11 § utlänningslagen. Ett beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen är dock inte överklagbart, vilket innebär att en individ som inte omfattas av 12 kap. 19 § eller 5 kap. 11 § utlänningslagen förtas möjligheten att få sin rätt att uppehålla sig i Sverige prövad av domstol efter att ett beslut om avlägsnande fattats. Som nämnt i avsnitt 5.4.2. anser Civil Rights Defenders inte att en sådan ordning är förenlig med art. 47 i EU:s rättighetsstadga. Som nämnt ifrågasätter Civil Rights Defenders också hur utredningen kan nå slutsatsen att regleringen inte strider mot EU-rätten när denna fråga inte bedömts i utredningen.

Därtill anser Civil Rights Defenders som nämnts i avsnitt 5.4.2 och 8.3 att den föreslagna regleringen riskerar att leda till en ökad mängd avlägsnanden som strider mot individers rätt till privat- och familjeliv enligt art. 8 EKMR.<sup>32</sup> Civil Rights Defenders bedömer att detta i synnerhet kommer drabba barn, med konsekvensen att regleringen även riskerar strida mot barnkonventionen och principen om barnets bästa. Vidare riskerar bristen på möjlighet att överklaga beslut fattade enligt 12 kap. 18 § att inskränka på rätten till domstolsprövning enligt

---

<sup>29</sup> SOU 2024:10 s. 56

<sup>30</sup> SOU 2017:84 s. 17.

<sup>31</sup> SOU 2024:10 s. 58.

<sup>32</sup> SOU 2017:84 s. 256.

EKMR art. 13 i förening med art. 8 EKMR. Som nämnt i avsnitt 5.4.2. har Europadomstolen i flera fall förtydligt att när beslut om avlägsnande ifrågasätts på grund av en kränkning av rätten till privat- och familjeliv, måste medlemsstaterna tillgängliggöra ett effektivt rättsmedel för att pröva rättighetskränkningen.<sup>33</sup>

Civil Rights Defenders vill i detta avseende även framhålla målet *Sudita Keita mot Ungern* (nr 42341/15) vari Europadomstolen fann en kränkning av rätten till privatliv efter att en statslös person vistats i Ungern i 15 år utan att, utöver en kortare period, kunna legalisera sin vistelse. Detta innebar att han bland annat saknat tillgång till arbetsmarknaden samt haft minskad tillgång till sjukvård.<sup>34</sup> De individer i Sverige vars avlägsnandebeslut inte kan verkställas, men inte heller kan legalisera sin vistelse, riskerar att bli fler till följd av den föreslagna regleringen (se avsnitt 8.3). I Sverige saknar vidare papperslösa fullgod tillgång till arbetsmarknaden, hälso- och sjukvård, utbildning och socialt bistånd.<sup>35</sup> Genom att minska enskildas möjligheter att legalisera sin vistelse i Sverige riskerar lagstiftningen därför att kränka individens rätt till privat- och familjeliv.

Vidare anser Civil Rights Defenders att de rekommendationer som lämnats av ESK-kommittén den 1 mars 2024 bör beaktas i det fortsatta beredningsarbetet för att tillse att föreslagen reglering inte leder till vidare inskränkningar av papperslösas sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. I rapporten rekommenderar kommittén bland annat att Sverige vidtar åtgärder för att tillse att migrationsreglering inte begränsar migranternas tillgång till grundläggande rättigheter, såsom sjukvård och utbildning.<sup>36</sup> Som nämnt i avsnitt 6.4 ser Civil Rights Defenders att de förslag som lämnas i det aktuella delbetänkandet samt de förslag som för närvarande är under beredning i samma utredning allvarligt riskerar att påverka tillgången till dessa rättigheter.<sup>37</sup>

Sammantaget bedömer Civil Rights Defenders att den föreslagna regleringen riskerar att strida mot Sveriges internationella åtaganden samt EU-rätten och bör följaktligen inte antas i befintlig form.

Yttrandet har beretts av Tella Liinason.

Stockholm som ovan,

*Martin Nyman*

Senior jurist

---

<sup>33</sup> Se *Al-Nashif v. Bulgaria*, p. 133, *M. and Others v. Bulgaria*, p. 122-133 och *De Souza Riberio [GC]* p. 83.

<sup>34</sup> *Sudita Keita v. Hungary* p. 32-42.

<sup>35</sup> Jmf. 6 § lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, Skolverket, *Barn som är papperslösa – rätt till en likvärdig utbildning* (2015), HFD 2017 ref. 33.

<sup>36</sup> United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden*, E/C.12/SWE/CO/7, 22 mars 2024, p. 17.

<sup>37</sup> Se bl.a. dir. 2023:126.