

Yttrande över betänkandet Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10)

Till
Enheten
Stockholm den 16 april 2024

för

Justitiedepartementet
migrationsrätt

Inledning

Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, bildades 1988 och är ett partipolitiskt och religiöst obundet nätverk som består av, hjälper och samordnar grupper och enskilda som arbetar för att stärka asylrätten, bland annat genom direktstöd och rådgivning till asylsökande. Cirka 45 medlemsföreningar är anslutna till FARR. I dessa samlas erfarenheter om hur lagen tolkas, vilka som skyddas eller nekas skydd och vilka konsekvenserna blir för dem som berörs. Bland medlemmarna finns också ett antal advokater och flera hundra enskilda medlemmar, varav en del själva har erfarenhet av att vara asylsökande. FARR har inbjudits att lämna ett yttrande över betänkandet; Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10).

Övergripande synpunkter

FARR avstyrker utredningens förslag om ändrade preskriptionsregler för av- och utvisningsbeslut som innebär att preskriptionstiden ändras från fyra till fem år. FARR avstyrker även förslaget att preskriptionstiden skulle börja löpa först när utlänningen lämnar landet i enlighet med beslutet. FARR menar, bland annat, att förslagen inte kommer att stärka återvändadeverksamheten, att förslagen förvärrar den redan bristande rättssäkerheten i asylprocessen samt att förslagen medför att barns rättigheter försämras oskäligt.

FARR efterfrågar en översyn av kapitel 12 i utlänningslagen. Om preskription för personer som stannar kvar i landet ska avskaffas menar FARR att systemet med verkställighetshinder måste anpassas för att säkerställa att Sverige inte riskerar att bryta mot internationella åtaganden eller EU-rätten. Bland annat blir det viktigt att se över möjligheten att överklaga beslut om verkställighetshinder fattade enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.

För det fall att de föreslagna förändringarna antas efterfrågar FARR övergångsbestämmelser. Detta då de nya reglerna kommer få en viss retroaktiv verkan, något som inte är önskvärt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

Utveckling av synpunkter

Förslaget stärker inte återvändandeverksamheten

Uppdraget har enligt kommittédirektivet varit att föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning. FARR, FARR:s medlemmar och FARR:s medlemsorganisationer möter kontinuerligt personer som har beslut om avvisning eller utvisning. Vi betvivlar att personer som inte vågar eller inte kan återvända kommer att återvända i större utsträckning på grund av de nya preskriptionsreglerna. Att leva som papperslös i Sverige idag innebär en mycket svår och utsatt livssituation.¹ Trots detta finns det hos de människor med avslagsbeslut som FARR möter många gånger en större rädsla för att återvända än för att leva som papperslös. Detta är också en bild som framförts i forskning och av flera andra aktörer som möter personer i papperslöshet.²

Vidare finns det, liksom utredaren själv framhåller, en rad faktorer utanför både individens och den verkställande myndighetens kontroll som i stor utsträckning påverkar möjligheten att verkställa avlägsnandebeslut, så som exempelvis mottagarländernas vilja att ta emot sina medborgare, frånvaron av så kallade återtagandeaftal, utbredningen av nya väpnade konflikter, natur- och miljökatastrofer, samt större sjukdomsutbrott. Dessa faktorer kommer även fortsättningsvis vara avgörande för möjligheten att verkställa avlägsnandebeslut, helt oaktat preskriptionsreglerna.

Det är därför allvarligt att det saknas faktabaserat underlag i utredningen för att ändringen av preskriptionsbestämmelsen kommer att medföra att fler personer med avlägsnandebeslut kommer att lämna landet. FARR befarar att människor trots förändrade preskriptionsregler kommer att stanna kvar i Sverige och att det så kallade skuggsamhället därmed kommer förstärkas. De föreslagna ändringarna i preskriptionsreglerna förhindrar personer med lagakraftvunna avlägsnandebeslut att legalisera sin vistelse i Sverige, samtidigt som de faktorer som omöjliggör ett verkställande kvarstår. Dessa personer kommer därför att antingen befinna sig i landet utan vistelserätt eller rätt att arbeta och utan möjlighet att återvända, något som är en välkänd grogrund för exploatering eller ge sig vidare till ett annat EU-land och söka asyl där. Detta har vi redan erfarenheter av när det gäller afghaner som har sökt asyl i Frankrike, Tyskland och Italien och som i flera fall blivit beviljade uppehållstillstånd.³

¹ Se sammanställning av FARR:s sakkunskaper och erfarenheter i *Goda Råd - för dig som söker asyl*, version 6, 2022, s. 72 ff.

² Se bland annat Svenska Röda Korset, *Avslag på asylansökan – Upplevelser av att leva som asylsökande i Sverige*, 2023 och Delegationen för migrationsstudier, *De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik*, 2020.

³ Prop. 2017/18:123, s. 33 ff

Preskriptionstiden förlängdes från två till fyra år i och med 1989 års utlänningslag. FARR efterfrågar en utvärdering av denna lagändring. En sådan utvärdering skulle kunna visa om det finns belägg för att de föreslagna förändringarna om längre preskriptionstid leder till ett ökat återvändande.

Brister i rättssäkerheten i den svenska asylprocessen

Utredaren utgår från att rättssäkerheten i asylprocessen är tillräckligt hög och menar därför att ny prövning efter preskription inte behövs. Flera undersökningar och utvärderingar har dock under åren visat på brister i rättssäkerheten i den svenska asylprocessen. Skarp kritik har riktats mot asylprocessen i många avseenden. Till dessa hör bland andra; kunskapen hos offentliga biträden, kvaliteten på tolkar, åldersbedömning av unga, bemötande av sjuka eller traumatiserade och bedömning av deras berättelser, hanteringen av skäl som rör livsåskådning och HBTQI-skäl och sammansättningen av domstolarna.⁴ Även Migrationsverkets egna analyser har visat på brister i asylprocessen. I en kvalitetsuppföljning avseende asylsökande barn i familj dras till exempel slutsatsen att prövningen av barnets bästa inte sker på ett tillfredsställande sätt i en majoritet av Migrationsverkets beslut.⁵

Samtidigt visar statistik i den aktuella utredningen att den totala bifallsandelen bland personer som ansökt om uppehållstillstånd efter att preskriptionstiden har gått ut, ligger mellan 22 och 29 procent och att motsvarande bifallsandel för ansökningar om uppehållstillstånd på grund av specifika skyddsskäl varierar mellan 14 och 19 procent. Statistiken visar alltså att en inte obetydlig andel, trots en tidigare genomgången prövning, har skyddsskäl eller annan grund för uppehållstillstånd.⁶

FARR menar att den ventil, som möjligheten att ansöka om asyl igen efter preskription utgör, fortsatt behövs. Detta mot bakgrund av den allvarliga kritiken avseende rättssäkerheten och den i utredningen presenterade statistiken.

Regler om preskription behövs

Reglerna om preskription infördes 1976 i syfte att skydda människor från att under mycket lång tid behöva leva under hot om avlägsnande på grund av ett beslut som av någon anledning

⁴ Sammanställningar av kritiken finns att hämta till exempel från projektet Den onödiga flyktingkrisen (<https://onodigaflyktingkrisen.se/>) samt i Asylkommissionens (<https://asylkommissionen.se/>) material. Se även, Scandinavian Human Rights Lawyers, *Konvertitutredningen och dess följdverkningar*, 2024 samt

Asylkommissionen, Aino Gröndahl, *Avslagsmotiveringar i HBTQI-asylärenden - en uppföljning av rättsutredningen*, 2023, s. 81 ff.

⁵ *Tematisk kvalitetsuppföljning avseende asylsökande barn i familj*, Migrationsverket (2022) Tematisk kvalitetsuppföljning avseende asylsökande barn i familj.

⁶ SOU 2024:10

inte kunnat verkställas. I förarbeten till införandet av preskriptionsreglerna konstaterades att ”ett stående hot om verkställighet leder till en otrygghet, som enligt utredningen är helt oförenlig med principerna för vår utlänningslagstiftning”.⁷ FARR vill framhålla att problemformuleringen som föranledde införandet av preskription kvarstår. FARR verkar för att den svenska asyl- och flyktingpolitiken i sin praktiska tillämpning ska präglas av humanitet, solidaritet och rättssäkerhet. Det står fortfarande i strid med principerna i svensk asylrätt att i vissa sammanhang utsätta personer för långvarigt hot om verkställighet. Ett sådant sammanhang är då personer har gällande av- och utvisningsbeslut som i praktiken inte är verkställbara.

Redan 2017 påvisade utredningen Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription (SOU 2017:84) att existerande regelverk samt dess tillämpning medför att flera personer med lagakraftvunna avlägsnandebeslut inte kan återvända trots upprepade försök, men ändå inte beviljas tillfälliga uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder.⁸ I betänkandet ges flera exempel på situationer när personer som har fått beslut om avvisning eller utvisning inte kan resa till anvisat mottagarland. Detta kan inträffa exempelvis när det är praktiskt omöjligt att ta sig till landet eller när det finns en ovilja från landets sida av politiska skäl att ta emot personen. Andra skäl kan vara att den enskilda personen eller myndigheter har svårt att visa att personen är medborgare eller har rätt till vistelse i det anvisade mottagarlandet. FARR vill här lyfta specifikt situationen för statslösa. Statslösa i Sverige riskerar i större utsträckning än andra grupper att hamna i en situation där deras avlägsnande beslut inte kan verkställas.⁹ Statslösas redan utsatta situation kommer att förvärras av de föreslagna reglerna om preskription.

SOU 2017:84 ger även flera förslag på ändringar, som att tydliggöra i utlänningslagen att hänsyn ska tas till praktiska verkställighetshinder redan i grundärenden och att uppehållstillstånd får beviljas av sådana skäl. FARR beklagar att denna utredning inte lett till proposition efter remissbehandlingen och vill framhålla att dess förslag bör vägas in i den fortsatta beredningen av aktuellt betänkande.

Barns rättigheter försämras oskäligt

En grupp som särskilt drabbas av de förändrade preskriptionstiderna är barn. Barn är självständiga rättighetsbärare och det är fastslaget i praxis att barn inte ska hållas ansvariga för deras föräldrars beslut att uppehålla sig i Sverige utan tillstånd.¹⁰

⁷ Prop. 1975/76:18, s. 62

⁸ SOU 2017:84

⁹ SOU 2017:84, s. 102

¹⁰ MIG 2020:24

Med dagens möjlighet till preskription efter fyra år får barn en möjlighet till en ny grundprövning av sina skäl för uppehållstillstånd. Om de nya preskriptionsreglerna antas fräntas barn denna möjlighet. Det skulle innebära att möjligheten för barn att inom ramen för en ny grundprövning få prövat om den anpassning till Sverige som uppstått under tiden barnet vistats här kan utgöra grund för uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen försvinner.¹¹ Vi erinrar om att uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter inte kan ges i ärenden om verkställighetshinder utan endast i ett grundärende. I praktiken innebär förslaget att fler barn kommer att befinna sig i Sverige i en tillståndslös situation i större omfattning än idag och under längre tid.

FARR vill här hänvisa särskilt till det remissvar som Institutet för mänskliga rättigheter lämnat. Till skillnad från utredningen menar institutet att den föreslagna förändringen kan stå i strid med barnkonventionen. *“Institutet vill här särskilt uppmärksamma artikel 41 i barnkonventionen som innebär att en stat inte kan försämra barnets rättigheter med utgångspunkt i konventionen. Ett konventionsåtagande innebär att en stat ska sträva efter en ständig utveckling och förbättring med utgångspunkt i bestämmelserna och inte sträva efter att endast uppnå en miniminivå (jmf. artikel 4 i barnkonventionen). I det fall en bestämmelse, som är mer långtgående än barnkonventionens bestämmelser, försämras med hänvisning till barnkonventionen kan det strida mot artikel 41. Om lagstiftaren föreslår åtgärder som innebär en försämring för barn är det nödvändigt att en analys av barnets bästa och en tydlig proportionalitetsavvägning görs. Institutet anser att förslagen i denna utredning utgör en försämring för barn och att en analys av barnets bästa och en tydlig proportionalitetsavvägning saknas.”*¹²

FARR ansluter sig till förslaget i utredning om *Barns möjligheter att utkräva sina rättigheter* SOU 2023:40 att Sverige bör ratificera det fakultativa och tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om ett klagomålsförfarande.

Översyn av reglerna om verkställighetshinder behövs

Möjligheten att anmäla verkställighetshinder blir desto viktigare om preskriptionsreglerna ändras, då det blir den enda kvarvarande ventilen. Om ändringarna genomförs uppmanar FARR till att lagstiftningen och praxis gällande verkställighetshinder ses över för att öka rättssäkerheten.

Det finns ett särskilt behov av att möjliggöra överklagande av beslut om verkställighetshinder fattade enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen för att skapa en ventil som ökar rättssäkerheten. Kritik mot överklagandeförbudet i 12 kapitlet 18 § utlänningslagen har framförts av flera

¹¹ SOU 2024:10, s. 129

¹²www.regeringen.se/contentassets/f42979f6b9cf4436b044a7d8fedf1024/institutet-for-manskliga-rattigheter.pdf

aktörer även tidigare.¹³ Att besluten inte kan överklagas innebär — förutom rättsosäkerheten i enskilda ärenden — att det inte finns någon möjlighet för Migrationsöverdomstolen att ge vägledning för praxis i ärenden om verkställighetshinder. FARR anser att det bör införas en möjlighet att överklaga beslut fattade enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.

Det är nödvändigt att införa övergångsbestämmelser

Eftersom förslagen har viss retroaktiv verkan som riskerar påverka enskilda uppmanar FARR att övergångsbestämmelser införs.

Utifrån ett legalitetsperspektiv krävs att lagstiftningen är förutsebar. Personer med lagakraftvunnet avlägsnandebeslut bör ur rättssäkerhetssynpunkt ges möjlighet till förutsebarhet. Om övergångsbestämmelser inte införs kommer personer med lagakraftvunnet avlägsnandebeslut och kort tid kvar av preskriptionstiden att förlora möjligheten till ny prövning. Den lagstiftning som gällde vid tidpunkten för beslutet bör därmed vara gällande för dem även om utredningens förslag avseende preskription ska antas.

Avslutande kommentar

Det finns åtgärder att vidta för att stärka asylrätten och återvändandeverksamheten. Liksom advokat Sait Umdi lyfter i sitt särskilda yttrande bör regeringen, för att öka acceptansen och öka legitimiteten av avlägsnandebesluten, genomföra åtgärder som ökar rättssäkerheten inom migrationsprocessen. Att höja kompetensen bland utredare och beslutsfattare bör prioriteras. Beslutsmotiveringarna behöver bli tydligare och besluten behöver förklaras tydligare för den sökande och rättstillämpningen behöver vara enhetlig så att utrymmet för godtyckliga beslut minimeras. Målet med sådana åtgärder skulle vara att förebygga att människor finner sig tvungna att leva papperslösa i Sverige i fyra år, inte att förlänga deras lidande.

Vi uppmanar lagstiftaren att i behandlingen av det kommande lagförslagen anta ett helhetsperspektiv på hur asylproceduren fungerar. Rättssäkerhet för den enskilde är nödvändigt för att bevara asylrätten.

För FARR:s styrelse



/Terje Holmgren, Ordförande/

¹³ Se bland annat Riksföreningen Sveriges Stadsmissioners yttrande Ju2020/03215, s. 22 f

I beredningen av detta ärende har Leandro Grimståhl, Pomme Corvellec och Sara Fagerström deltagit.