

Justitiedepartementet

Remissvar över delbetänkandet Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10)

Ju2024/00241

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över delbetänkandet **Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

- Institutet **saknar** en grundlig konsekvensanalys av de olika förslagens förenlighet med Sveriges folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet **saknar** dessutom en tillräcklig konsekvensanalys utifrån barnets rättigheter.
- Institutet **avstyrker** utredningens förslag att preskriptionstiden ska börja löpa vid tidpunkten då utlänningen lämnar landet i enlighet med beslutet och att preskriptionstiden ska som huvudregel vara fem år.
- Institutet **avstyrker** utredningens alternativa förslag om preskriptionstid.
- Om förändringarna ändå genomförs **uppmantar** institutet till att lagstiftning och praxis gällande verkställighetshinder ses över för att öka rättssäkerheten. I detta finns även ett behov av att möjliggöra

överklagande av beslut om verkställighetshinder fattade enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.

- Om förändringarna ändå genomförs **uppmanar** institutet att övergångsbestämmelser införs. Personer med lagakraftvunnet beslut bör ur rättssäkerhetssynpunkt ges möjlighet till förutsägbarhet. Den lagstiftning som gällde vid tidpunkten för beslutet bör därmed vara gällande för dem även framgent.

Övergripande synpunkter

Institutet **saknar** en redogörelse för en utvärdering av den senaste förlängningen av preskriptionstiden som genomfördes 1989. Institutet anser att en utvärdering bör göras för att det ska finnas tydliga belägg för att de föreslagna förändringarna om längre preskriptionstid leder till ett ökat återvändande, vilket är syftet med förslagen.

Institutet **saknar** en grundlig konsekvensanalys av de olika förslagens förenlighet med Sveriges folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Att Sverige som stat har ratificerat konventioner om mänskliga rättigheter och gentemot andra stater och internationella organisationer har åtagit sig att följa dessa medför att den svenska lagstiftaren har en skyldighet att se till att den interna rätten stämmer överens med de internationella åtagandena. Konventioner som Sverige har ratificerat har även betydelse vid rättstillämpningen. För att konventioner om mänskliga rättigheter ska få genomslag och betydelse för rättstillämpningen har regeringen i andra sammanhang betonat att konventionsåtagandena bör synliggöras i förarbeten till lagstiftning.¹ Att genom en konsekvensanalys tydliggöra på vilket sätt lagförslagen är i överensstämmelse med Sveriges konventionsåtaganden skapar en tydlighet och transparens och kan även ge stöd vid en fördragskonform

¹ Prop. 2017/18:186 s. 60 och s. 93–95.

tolkning av lagstiftningen. För ett kompletterande resonemang se även institutets remissyttrande till promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22).²

Att söka asyl är en mänsklig rättighet. I artikel 14 i FN:s allmänna förklaring av de mänskliga rättigheterna, samt i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (FN:s flyktingkonvention), fastslås att alla människor har rätt att i andra länder söka och få asyl från förföljelse. I EU:s skyddsgrundsdirektiv fastslås att en person som anses som alternativt skyddsbehövande ska få skydd. En viktig grundsten i asylrätten är principen om non-refoulement. Bestämmelsen innebär att ingen får utvisas till ett land där de riskerar att utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling. Det är upp till varje land att i övrigt reglera sin invandring, däremot ansvarar landet för att de rättigheter som återfinns i de konventioner som landet ratificerat är tillgängliga för så väl medborgare som icke-medborgare, oavsett nationalitet eller statslöshet, så som asylsökande, flyktingar, migrantarbetare och andra som befinner sig inom statens territorium eller omfattas av statens jurisdiktion.³

Konsekvenser för barn

Institutet vill särskilt lyfta fram att det i betänkandet **saknas** en tillräcklig konsekvensanalys utifrån barnets rättigheter. Precis som utredningen konstaterar kan förslagen om ändrade preskriptionsregler påverka barn särskilt. Utredningen menar att barnets rättigheter i övrigt inte påverkas. I praktiken innebär förslaget dock att fler barn riskerar att befinna sig i Sverige utan nödvändiga tillstånd, under längre tid.

² Institutet för mänskliga rättigheter: Bättre konsekvensutredningar remissvar Ds 2022:22.

³ FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, General comment No. 31 on the nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. paragraf 10, FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering General Recommendation XXX on Discrimination Against Non Citizens, 1 October 2002, FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14 December 1990, E/1991/23, paragraf 10, FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter General comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 2 July 2009, E/C.12/GC/20, paragraf 30.

Utredningen konstaterar också att det inte längre kommer att vara möjligt för ett barn att få en ny grundansökan om uppehållstillstånd prövad under vistelsen i Sverige och i samband med den också få prövat om den anpassning till Sverige som uppstått under tiden barnet vistats här kan utgöra grund för uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen.⁴

Till skillnad från utredningen menar institutet att denna förändring kan stå i strid med barnkonventionens avsikt. 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.

I detta sammanhang är det särskilt viktigt att ta hänsyn till FN:s senaste rekommendationer till Sverige, framför allt uppmaningen om att ge barn som saknar uppehållstillstånd, barn födda utomlands och barn med ”okänt medborgarskap” större möjligheter att få medborgarskap.⁵

⁴ SOU 2024:10: s. 129.

⁵ FN:s kommitté för barnets rättigheter, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, 7 mars 2023, UN Doc. CRC/C/SWE/CO/6–7. s. 18.

Synpunkter på särskilda förslag

5 Förändrade regler om preskription av avlägsnandebeslut

Institutet **avstyrker** utredningens förslag att preskriptionstiden ska börja löpa vid tidpunkten då utlänningen lämnar landet i enlighet med beslutet och att preskriptionstiden som huvudregel ska vara fem år. Institutet **avstyrker** dessutom samtliga utredningens alternativa utformningar av en förändrad preskriptionsreglering. Institutet **anser** att den ventil som möjligheten att ansöka om asyl igen efter preskriptionstiden utgör, är av stor vikt för att säkerställa att Sverige inte bryter mot internationell rätt och EU-rätt.

Institutet anser att utredningens förslag medför stora risker att personer som av olika anledningar inte kan återvända till det land som anges i avlägsnandebeslutet, men inte heller får uppehållstillstånd med anledning av verkställighetshinder, hamnar i en långvarig limbosituation utan möjlighet att legalisera sin vistelse i Sverige. Dessa personer har begränsade möjligheter att få sina mänskliga rättigheter tillgodosedda, så som rätten till bostad, rätten till tillräcklig levnadsstandard, rätten till utbildning, rätten till bästa möjliga hälsa och rätten till likhet inför lagen och lika skydd av lagen.⁶

Institutet vill särskilt lyfta situationen för statslösa. Statslösa är en av de mest marginaliserade och diskriminerande grupperna i många länder.⁷ Statslösa i Sverige riskerar i större utsträckning att hamna eller bli kvar i en situation där deras avlägsnandebeslut inte kan verkställas, jämfört med andra grupper.⁸ I detta sammanhang vill institutet framhålla att Europadomstolen i fallet *Sudita Keita mot Ungern* kom fram till att artikel 8 i Europakonventionen⁹ kränktes i och

⁶ SOU 2017:84, s. 100–102.

⁷ UNHCR (2016) Mapping Statelessness in Sweden, s. 10.

⁸ SOU 2017:84, s. 102.

⁹ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

med att en statslös person inte hade möjlighet att legalisera sin vistelse på 15 år, vilket resulterade i att personen inte kunde ta en anställning eller ingå giftermål.¹⁰

Institutet anser att den problembild som beskrevs i förarbetena till införandet av den ursprungliga preskriptionstiden kopplat till beslut om asyl fortfarande kvarstår. Då var motiveringen bland annat att ”ett stående hot om verkställighet leder till en otrygghet, som enligt utredningen är helt oförenlig med principerna för vår utlänningslagstiftning”.¹¹

Enligt FN:s flyktingkonvention ska alla ansökningar om asyl behandlas rättssäkert. De senaste åren har flera undersökningar och utvärderingar visat på brister i rättssäkerheten i den svenska asylprocessen.¹² Ett exempel på bristande rättssäkerhet finns bland annat att hitta i Migrationsverkets ”Tematisk kvalitetsuppföljning avseende asylsökande barn i familj”. I analysen framgår att det finns omfattande motiveringsbrister kopplade till avvägningar om barnets bästa. En av rapportens slutsatser är att prövningen av barnets bästa inte sker på ett tillfredsställande sätt i en majoritet av besluten.¹³

Utredaren utgår ifrån att rättssäkerheten i asylprocessen är tillräckligt hög, vilket gör att ny prövning efter preskription inte behövs. Samtidigt presenteras statistik i utredningen där det framgår att den totala bifallsandelen bland personer som ansökt om uppehållstillstånd efter att preskriptionstiden under perioden 2017 - 2022 har gått ut ligger mellan 22 och 29 procent. Motsvarande bifallsandel för ansökningar om uppehållstillstånd på grund av specifikt skyddsskäl varierar mellan 14 och 19 procent.¹⁴ Institutet anser därmed att den ventil som

¹⁰ Sudita Keita mor Ungern, nr. 42321/15.

¹¹ Prop. 1975/76:18, s. 62.

¹² Aino Gröndahl, RFSL (2023) Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden en uppföljning av rättsutredningen från 2020, Aino Gröndahl, RFSL (2020) Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden. En rättsutredning av Migrationsverkets, migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens prövning av sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck, Asylrättscentrum och UNCHR (2021) Rättssäkerheten och säkra ursprungsländer – En granskning av Migrationsverkets tillämpning av de nya bestämmelserna, Asylrättscentrum och UNCHR: (2022) Flyktingskapsbedömningar i första instans – ett år efter talibanernas maktövertagande i Afghanistan.

¹³ Migrationsverket (2022) Tematisk kvalitetsuppföljning avseende asylsökande barn i familj.

¹⁴ SOU 2024:10, s. 59.

möjligheten att ansöka om asyl igen efter preskriptionstiden utgör, är av stor vikt för att säkerställa att Sverige inte bryter mot internationell rätt och EU-rätt.

Om utredningens förslag antas

Översyn av bestämmelser om verkställighetshinder

Om de föreslagna förändringarna rörande preskriptionstid ändå genomförs **uppmannar** institutet till att lagstiftningen och praxis gällande verkställighetshinder ses över för att öka rättssäkerheten. I betänkandet Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder¹⁵ och preskription beskrivs problematik kopplad till praktiska verkställighetshinder som fortfarande är gällande. I det betänkandet exemplifieras detta med situationer när personer som har fått beslut om avvisning eller utvisning inte kan resa till anvisat mottagarland. Exempelvis när det är praktiskt omöjligt att ta sig till landet, när det finns en ovilja från landets sida av politiska skäl att ta emot personen eller när den enskilda personen eller myndigheter har svårt att visa att personen är medborgare eller har rätt till vistelse i det anvisade mottagarlandet. Utredningen identifierar statslösa som en grupp som i stor utsträckning har verkställighetshinder kopplat till utvisningsbeslut. Utredningen 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. Institutet menar att dessa förslag bör tas ställning till i den fortsatta beredningen av föreslagna förändringar i aktuellt betänkande.

I aktuellt betänkande beskrivs, korrekt, att förändringarna av preskriptionstid inte påverkar förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder.¹⁶ Däremot blir möjligheten att anmäla verkställighetshinder desto viktigare om preskriptionsreglerna ändras, då det blir den enda kvarvarande ventilen. Institutet menar därför att det finns ett behov av att

¹⁵ SOU 2017:84

¹⁶ SOU 2024:10, s. 138.

möjliggöra överklagande av beslut om verkställighetshinder fattade enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Detta för att skapa en ventil som ökar rättssäkerheten.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Eftersom förslagen har viss retroaktiv verkan som riskerar påverka enskilda personer i stor utsträckning **uppmanar** institutet att övergångsbestämmelser införs.

Institutet bifaller advokat Sait Umdis särskilda yttrande om att personer med lagakraftvunnet beslut bör ur rättssäkerhetssynpunkt ges möjlighet till förutsägbarhet. Den lagstiftning som gällde vid tidpunkten för beslutet bör därmed vara gällande för dem även framgent. Om övergångsbestämmelser inte införs kommer personer med lagakraftvunnet beslut och kort tid kvar på preskriptionstiden att förlora möjligheten till ny prövning. Detta gäller oavsett om personen av olika skäl inte har möjlighet att återvända.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredarna Ida Gunge och Selma Gušić. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna och enhetschef Anna Jacobson deltagit.

Fredrik Malmberg
Direktör