

Motion till riksdagen 2024/25:3332

av **Annika Hirvonen m.fl. (MP)**

med anledning av prop. 2024/25:92 Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen avslår proposition 2024/25:92 Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att reformera systemet för verkställighetshinder och ny prövning och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att de nya reglerna för återreseförbud måste säkerställa att bedömningen av varje enskilt fall verkligen blir individuell och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att bevara möjligheten till spårbyte och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förhindra missbruk av systemet med spårbyte och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa övergångsbestämmelser och tillkännager detta för regeringen.

Regeringens förslag bör inte genomföras

Det centrala i asylrätten är att säkerställa att alla människor får ett skydd när de har en välgrundad fruktan för förföljelse eller för att drabbas av urskillningslöst våld i krig. I dag har asylsökande möjlighet att få sina asylskäl fullständigt prövade genom en grundprövning. De som inte kan göra sina asylskäl sannolika vid denna första grundprövning kan ansöka på nytt fyra år efter att deras beslut vunnit laga kraft. Vid denna andra prövning är det inte ett obetydligt antal människor som faktiskt beviljas uppehållstillstånd. Av utredningen framgår att mellan åren 2017 och 2022 beviljades 14–19 procent uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl efter preskription och totalt 22–29

procent beviljades någon form av uppehållstillstånd efter preskription.¹ Det står därmed klart att det inte handlar om ”ett begränsat antal” av de nya ansökningarna som beviljas, som regeringen försöker göra gällande i proposition 2024/25:92.²

Regeringens förslag om att preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska börja löpa först efter att asylsökande lämnat landet innebär i praktiken att personer som av olika skäl inte kan lämna Sverige aldrig kommer att få chans till en ny grundprövning. Regeringen menar att förslaget kan bidra till att fler personer återvänder till sitt hemland men kan inte visa några konkreta uppskattningar på hur många avlägsnandebeslut som faktiskt kan verkställas i och med de förändrade preskriptionsreglerna. Utredningen gör heller ingen analys av vad som är grundorsakerna till att personer inte kan utvisas eller inte medverkar till verkställighet av sina avlägsnandebeslut.³ Vi är kritiska till att regeringen trots detta går vidare med förslaget.

Miljöpartiet kan konstatera att en välfungerande återvändandeprocess är komplex och påverkas av flera faktorer, såsom förändringar i säkerhetsläget i mottagarlandet och andra rent praktiska förutsättningar för återvändande. Samtidigt är gruppen som berörs av avlägsnandebeslut inte homogen, varpå orsakerna till att någon inte kan återvända är mycket varierande.⁴ I och med att regeringen inte föreslår åtgärder för att hantera grundorsakerna till att personer inte medverkar till verkställighet av sina avlägsnandebeslut och samtidigt utesluter möjligheten till ny grundprövning, är risken överhängande att fler personer kommer att bryta kontakten med myndigheter och att skuggsamhället växer. Regeringens förslag kan därför inte beskrivas som något annat än kontraproduktivt. Flera remissinstanser, bl.a. Asylrättscentrum som besitter betydande kunskap och erfarenhet på området, betvivlar att personer som av olika anledningar anser att de inte kan återvända kommer att lämna Sverige även om preskriptionstiden förlängs.⁵ Även Svenska Röda Korset och Sveriges advokatsamfund vittnar om att de inte sällan möter människor som upplever att situationen i hemlandet är så farlig för dem att ett liv i Sverige, även om det är utan uppehållstillstånd, anses vara det enda alternativet.⁶

Regeringen anför att personer som får avslag på sin asylansökan även fortsatt ska kunna ansöka om verkställighetshinder eller ny prövning. Det har dock visat sig att Migrationsverket ställer högre krav på den sökandes skyddsstatus vid dessa ansökningar. Det som inte bedöms vara tillräckligt för att utgöra ett verkställighetshinder eller ge rätt till en ny prövning kan anses vara tillräckligt för tillstånd vid en ny grundprövning. Med andra ord har möjligheten till en ny grundprövning visat sig vara en viktig förutsättning för att den sökandes skyddsskäl ska bedömas på ett rättvist sätt.⁷

Återvändandet ska genomföras på ett humant sätt och med fullständig respekt för mänskliga rättigheter, vilket också framhålls i EU:s återvändandedirektiv. Det förutsätter att det på det migrationsrättsliga området ställs höga krav på proportionalitet, förutsebarhet och transparens, att rättsstatens principer bibehålls och att de folkrättsliga

¹ SOU 2024:10 s. 59.

² Prop. 2024/25:92 Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud s. 16.

³ SOU 2024:10 Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud s. 132.

⁴ Ju2024/00241 Remissvar Sveriges advokatsamfund, s. 3.

⁵ Ju2024/00241 Remissvar Asylrättscentrum, s. 5.

⁶ Ju2024/00241 Remissvar Sveriges advokatsamfund, s. 3; Ju2024/00241 Remissvar Svenska Röda Korset, s. 5.

⁷ Ju2024/00241 Remissvar Sveriges advokatsamfund, s. 7.

förpliktelserna upprätthålls. Regeringens förslag på nya bestämmelser lever inte upp till dessa krav.⁸

Om regeringen vill öka acceptansen för avlägsnandebeslut är det i stället åtgärder för att stärka rättssäkerheten som behövs, vilket även framhålls av Asylrättscentrum, FARR och Svenska Röda Korset. Det är i sammanhanget helt avgörande att den enskilde får tydlig information på ett språk den förstår om hur asylprocessen fungerar och vad avslag på asylansökan innebär i ett mycket tidigt skede. En viktig förutsättning för ett självantat återvändande är att asylsökande har förtroende för myndigheterna och upplever att de kan lita på asylprocessen. För att skapa dessa förutsättningar behöver rättssäkerheten i asylprocessen stärkas, vilket innefattar kompetenshöjande insatser hos Migrationsverket och migrationsdomstolarna, en kvalitetssäkrad tolkverksamhet och kortade handläggningstider.⁹

Stärk rättssäkerheten i asylprocessen

Alla som söker asyl i Sverige ska vara säkra på att deras individuella asylskäl prövas och beaktas i enlighet med gällande rätt. Trots detta har påtagliga rättssäkerhetsbrister i den svenska asylprocessen uppmärksamats av flera insatser, däribland UNHCR, FN:s kommitté för mänskliga rättigheter och RFSL. Kritiken handlar bl.a. om långa handläggningstider, bristande kompetens hos handläggare, tolkar och juridiska ombud, orimliga krav på den asylsökandes berättelser när det gäller särskilt hbtqi- och konvertit-ärenden, bristande efterlevnad av barnkonventionen samt undermålig hantering av traumatiserade personer. Dessutom kunde Statskontorets översyn av Migrationsverket visa på att enhetligheten inom asylprövningen brister. Enhetlighet, att lika fall behandlas och bedöms lika, är en central aspekt av rättssäkerheten.

Sverige har även fått kritik från både Europadomstolen i 3 fall och av FN:s granskningskommittéer i asylärenden i totalt 17 fall under bara de senaste tio åren. Kritiken har bl.a. handlat om att Sverige utvisat konvertiter och funktionsnedsatta och därför brutit mot rätten till liv samt förbudet mot tortyr och omänsklig behandling.¹⁰ Den yttersta konsekvensen av dessa brister är att människor med skyddsskäl utvisas till länder där de riskerar livet.

Ett led i att stärka rättssäkerheten är att ge Migrationsverket och migrationsdomstolarna utökade resurser, så att de bättre kan utföra sitt uppdrag. Därför föreslog vi i vår budget att myndigheterna ska få utökade resurser. Vi vill också utbilda samtlig operativ personal löpande i utredning, prövning och bedömning av asylärenden, bl.a. med fokus på hur traumatiserade personer, hbtqi-personer och konvertiter kan framställa sina skyddsbehov. Vi vill också genomföra kunskapshöjande insatser för rättsliga biträden och säkerställa bättre förutsättningar att avsätta tillräckligt med tid till sina ärenden; detta gäller inte minst asylärenden som rör barn.

Det är uppenbart för oss att regeringen inte har samma ambition som Miljöpartiet vad gäller vikten av att upprätthålla rättssäkerheten i asylprocessen. Tvärtom kan de förslag som presenteras i propositionen leda till såväl minskad rättssäkerhet som att fler människor som inte kan återvända tvingas in i papperslöshet – vilket skulle medföra

⁸ Ju2024/00241 Remissvar Sveriges advokatsamfund, s. 2.

⁹ Ju2024/00241 Remissvar Svenska Röda Korset, s. 8

¹⁰ Dnr 2024:1353 Rapport från utredningstjänsten, Internationell granskning av asylärenden, 24-11-29

svåra konsekvenser för samhället och enskilda, särskilt för barn. Dessa konsekvenser hanteras inte i regeringens förslag. Mest anmärkningsvärt är det att systemet med verkställighetshinder och möjligheten att beviljas ny prövning inte anpassas utifrån ändringarna i regelverket om preskription.

Dagens system för prövning av verkställighetshinder brister

Om regeringens förslag genomförs vad gäller preskriptionsreglerna för avlägsnande-beslut, måste reglerna för verkställighetshinder och rätten till ny prövning av frågan om verkställighetshinder förändras. Redan i dag lever många människor i vårt land i limbo där de inte kan utvisas men inte heller får uppehållstillstånd i Sverige. Skälet är dagens regler om verkställighetshinder.

Alla utvisningsbeslut kan inte genomföras. Det kan bero på allt från allvarlig sjukdom till att hemlandet inte tar emot personen eller att det har framkommit nya skäl för uppehållstillstånd. Nya skäl kan t.ex. vara ett försämrat säkerhetsläge eller att personen i fråga är ett barn som saknar ordnat mottagande i hemlandet. Alltför många människor hamnar redan i dag i en situation där de inte kan utvisas men inte heller påbörja ett nytt liv i Sverige. Med regeringens förslag kommer än fler att riskera att hamna i ett permanent limbo med utvisningsbeslut som inte är möjliga att verkställa.

För att undvika orimliga konsekvenser bör regeringen omgående uppdatera regelverket så att det i högre grad än i dag går att få en ny prövning, så att det verkligen utgör en garanti för att enskilda får sin rätt till uppehållstillstånd och behov av skydd prövat i enlighet med internationella förpliktelser.

Regeringen behöver även säkerställa att verkställighetshinder beaktas redan vid den första asylprövningen. Frågan om förekomsten av verkställighetshinder ska vara föremål för en omfattande prövning redan vid första asylansökan. En möjlighet att beakta verkställighetshinder redan i första beslutet och att besluta om permanent uppehållstillstånd leder till mer human hantering, minskad byråkrati och ökad effektivitet. Det föreslås även i den statliga utredning som presenterades 2017.¹¹

Bedömningen av varje enskilt fall måste vara individuell

När det gäller de föreslagna ändringarna av reglerna om återreseförbud, vill Miljöpartiet påpeka vikten av att den bedömning som ska göras i varje enskilt fall verkligen blir individuell. Särskilt barns särskilda skäl och situation måste beaktas. Oavsett typen av ärende, finns det nästan alltid en risk att enhetligheten brister när bestämmelser tillåter att en stor hänsyn tas till individuella omständigheter. Visserligen utvecklas ofta praxis med tiden som till viss grad leder till att liknande fall bedöms lika, samtidigt som det i sin tur riskerar att leda till att den individuella bedömningen återigen snävas in. En

¹¹ SOU 2017:84 Upphållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription s. 20.

grundläggande del av en rättssäker tillämpning är att liknande fall behandlas lika och att det finns en viss förutsebarhet i rättstillämpningen.¹²

Bevara möjligheten till spårbyte

Möjligheten till spårbyte för asyl- och arbetskraftsinvandring infördes 2008 av den dåvarande alliansregeringen och Miljöpartiet, i syfte att göra det lättare att rekrytera arbetskraft från tredjeland. Reformen har varit viktig för Sverige av många skäl. Tack vare möjligheten till spårbyte har människor motiverats att snabbt komma in på arbetsmarknaden, vilket har underlättat integrationen. Sverige som land har också stärkt sin kompetensförsörjning, inte minst inom välfärden. Framför allt har spårbyte inneburit en viktig möjlighet för människor som bott och arbetat i Sverige men fått avslag på sin asylansökan att bo kvar och bidra till det svenska samhället. Ofta har asylprocessen pågått i flera år och den asylsökande har hunnit påbörja sin etablering i Sverige.

Spårbyte beviljas inte utan krav – tvärtom krävs t.ex. att den sökande har styrkt sin identitet och varit anställd hos samma arbetsgivare de senaste fyra månaderna och att anställningen ska fortsätta i minst tolv månader framåt. Anställningsvillkor ska dessutom vara på minst samma nivå som enligt svenska kollektivavtal eller vad som är brukligt inom branschen eller yrket i Sverige.

De problem som bl.a. Riksrevisionen påvisat i rapporten Spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning (2022) visar att problemen med att oseriösa företag missbrukar systemet måste åtgärdas. Vi i Miljöpartiet vill att regeringen går vidare med de rekommendationer som Riksrevisionen föreslog för att komma åt de oseriösa aktörerna.

Regeringens förslag är olyckligt av många skäl. Dels är spårbyte ett nödvändigt alternativ för att människor som knutits till Sverige genom familj, vänner och arbete ska kunna fortsätta sin etablering och bidra aktivt till samhället, dels har Sverige fortsatt mycket stora behov av att stärka kompetensen inom en rad bristyrken. Genom spårbytet tar vi till vara de insatser som gjorts från både samhället och den enskilde för att stärka sina språkkunskaper, utbilda sig och lära sig ett nytt yrke eller utvecklas i sitt yrke. Alternativet är minst sagt dåligt. Avskaffat spårbyte skulle innebära att människor som har anställning i Sverige och försörjer sig och bidrar till Sveriges välbefinnande först måste lämna Sverige för att ansöka om att få fortsätta sina arbeten från utlandet och vänta på besked i flera månader. Det är ett slöseri med resurser som inte gagnar vare sig individen eller samhället. För vissa kategorier av sökande kan det till och med dröja i över ett år. Vi, tillsammans med flera av remissinstanserna, ser också risker för integrationen i framtida asylprocesser. Som bl.a. Företagarna, Advokatsamfundet och Migrationsverket själva framhåller kan möjligheten till spårbyte vara en starkt motiverande faktor till att tidigt få en försörjning och bli en del av det svenska samhället. Migrationsverket lyfter att systemet med spårbyte skapar incitament för den sökande att klargöra sin identitet, eftersom det är en förutsättning för att få jobba under asyltiden, vilket även regeringen måste hålla med om är viktigt.

Den kanske allvarligaste konsekvensen av regeringens förslag om att avskaffa spårbyte är att den grupp människor som i dag har tillfälligt arbetstillstånd genom

¹² Ju2024/00241 Remissvar Asylrättscentrum, s. 2.

spårbyte kommer att tvingas lämna Sverige. Statistik från Migrationsverket visar att i augusti 2023 hade 1 294 personer giltiga uppehållstillstånd med grund i spårbyte. Till detta kan tilläggas att utredningen inte redovisar hur många som har giltigt uppehållstillstånd med anknytning till en spårbytare. Det kan däremot antas att även denna grupp står för en inte obetydlig andel personer som arbetar och betalar skatt. Undantaget från huvudregeln i 5 kap. 18 § som nämns i propositionen tillämpas i dag väldigt restriktivt och kommer inte att räcka för att hantera dessa förlängningssituationer. Sammantaget är risken överhängande att konsekvenserna för enskilda och kompetensförsörjningen i Sverige, inte minst inom bristyrken, blir större än vad regeringen ger sken av.

Miljöpartiet vill att möjligheten till spårbyte bibehålls, samtidigt som åtgärder vidtas för att motverka att lagstiftningen för asyl- och arbetskraftsinvandring kringgås. Det är viktigt för individerna som berörs, men också Sverige som helhet.

Avsaknad av övergångsbestämmelser leder till att lika fall behandlas olika

Lagrådet är kritiskt till frånvaron av övergångsbestämmelser. Det innebär att det avgörande för om en ansökan om spårbyte ska kunna bifallas enligt den nuvarande bestämmelsen inte är vid vilken tidpunkt ansökan lämnas in utan när Migrationsverket prövar ansökan. Det innebär att två ansökningar om spårbyte som har kommit in till Migrationsverket före den 1 april 2025 kan komma att behandlas olika om Migrationsverket hinner fatta beslut i det ena ärendet före ikraftträdandet men inte i det andra ärendet. I denna del ifrågasätter Lagrådet, utifrån ett likabehandlingsperspektiv, lämpligheten av att låta en myndighets handläggningstider, som för tillfället dessutom är konstaterat långa, bli avgörande för om en ansökan ska behandlas enligt den nya eller den äldre lydelsen av lagen.

Miljöpartiet instämmer i att de föreslagna lagändringarna måste innefatta övergångsbestämmelser. Regeringens förslag kommer att innebära så pass många och påtagliga rättsförluster för den enskilde, särskilt eftersom de i vissa fall får en retroaktiv verkan, att övergångsbestämmelser måste införas utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Det är viktigt för rättssäkerheten att lagen är förutsägbar och att den person som har meddelats ett beslut kan utgå från vad som gällde vid tidpunkten för det meddelade beslutet.

Annika Hirvonen (MP)

Mats Berghund (MP)

Rasmus Ling (MP)

Ulrika Westerlund (MP)

Camilla Hansén (MP)

Jan Riise (MP)