

Preskription och återreseförbud innan 1 april 2025

RS/005/2024



Fastställelsebeslut: RA/041/2024			Version 1.0
Beslutsdatum: 2024-07-05			
Gäller för: hela myndigheten			
Gäller från och med: 2024-07-05			
Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
2025-04-01	2.0	Nytt namn, sid 3 ny informationsruta	RA/026/2025
ange datum	nummer	innehåll	XX/XXX/XXXX

Fakta om rättsliga ställningstaganden

Rättsliga ställningstaganden utgör Migrationsverkets uttalanden om hur en författning bör tolkas och är styrande för myndighetens medarbetare. De beslutas av chefen för rättsavdelningen.

Rättsliga ställningstaganden förs in i en särskild dokumentserie, RS-serie. Dokumentserien är gemensam för hela myndigheten. Beslut om fastställande, ändringar och upphävande av ett rättsligt ställningstagande förs in i beslutsdokumentserien för chefen för rättsavdelningen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
1 Bakgrund och syfte.....	3
2 Rättslig reglering m.m.....	4
2.1 Preskriptionsbestämmelserna i utlänningslagen	4
2.2 Återreseförbud och preskription	4
2.3 Ouhrami-domen.....	4
2.4 Lagstiftningsärenden	5
3 Rättslig bedömning.....	5
3.1 Kan ett återreseförbud fortsätta att gälla trots att avlägsnandebeslutet upphört att gälla?	5
3.2 Hur ska preskriptionstiden beräknas för ett avlägsnandebeslut som förenats med ett återreseförbud som är längre än fyra år?.....	6

Den 1 april 2025 träder nya regler om preskription i kraft. Det finns inte några övergångsbestämmelser till dessa regler och de blir därför direkt tillämpliga i alla ärenden som inte preskriberats innan detta datum.

Detta rättsliga ställningstagande tolkar reglerna som gällde innan 1 april 2025. Ställningstagandet är alltså relevant endast då det är fråga om bedömningar av om ett beslut preskriberats innan den 1 april 2025.

Sammanfattning

Ett avlägsnandebeslut som förenats med ett återreseförbud med en giltighetstid om upp till fyra år preskriberas fyra år efter att beslutet vunnit laga kraft. När avlägsnandebeslutet preskriberas upphör återreseförbudet att gälla.

Ett avlägsnandebeslut som förenats med ett återreseförbud med längre giltighetstid än fyra år preskriberas när tiden för återreseförbudet, räknat från den dag utlänningslämnar medlemsstaternas territorium, löpt ut. Om någon utresa inte sker fortsätter avlägsnandebeslutet att gälla.

1 Bakgrund och syfte

Fram till EU-domstolens avgörande den 26 juli 2017 i mål C-225/16 (fortsättningsvis Ouhrami-domen) räknades enligt svensk praxis ett återreseförbuds giltighetsperiod från och med lagakraftdatumet.

I Ouhrami-domen slog EU-domstolen fast att förbudet ska räknas från den tidpunkt då tredjelandsmedborgaren lämnar det gemensamma territoriet. Berörda svenska myndigheter tillämpar detta men det kvarstår oklarheter kring förhållandet mellan preskription av avlägsnandebeslut och återreseförbud som orsakar osäkerhet i operativ verksamhet hos både Migrationsverket och Polismyndigheten.

Oklarheterna gäller följande frågor:

- Kan ett återreseförbud fortsätta gälla om det underliggande avlägsnandebeslutet har preskriberats?
- Hur ska preskriptionstiden beräknas för avlägsnandebeslut som förenas med ett återreseförbud som är längre än fyra år, särskilt om beslutet om avlägsnande inte verkställts?

Syftet med detta rättsliga ställningstagande är att klargöra hur bestämmelserna om preskription och återreseförbud ska tolkas, i ljuset av Ouhrami-domen, återvändandedirektivet¹ och nationell rätt.

2 Rättslig reglering m.m.

2.1 Preskriptionsbestämmelserna i utlänningslagen

Ett beslut om avvísning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Om beslutet har förenats med ett förbud att återvända till Sverige med längre giltighetstid, upphör beslutet om avvísning eller utvisning att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut.

Ett beslut om utvisning som har meddelats av allmän domstol upphör alltid att gälla när tiden för återreseförbudet går ut.

Om permanent uppehållstillstånd meddelas, upphör ett beslut om avvísning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol att gälla.
(Se 12 kap. 22 § utlänningslagen.)

2.2 Återreseförbud och preskription

Ett återreseförbud kan enligt Migrationsöverdomstolens praxis inte existera om det inte finns ett gällande avlägsnandebeslut. Om det föreliggande avlägsnandebeslutet preskriberas, upphör därför även återreseförbudet att gälla. (Se MIG 2014:10 och MIG 2014:25.)

2.3 Ouhrami-domen

EU-domstolen slår i Ouhrami-domen fast att ett återreseförbud ska räknas från den dag då personen lämnar det gemensamma territoriet.

Enligt EU-domstolen skulle återvändandedirektivets och återreseförbudens ändamål äventyras om förbudens rättsverkningar skulle inträda och upphöra vid olika tidpunkter beroende på medlemsstaternas nationella lagstiftning och om en tredjelandsmedborgares vägran att följa avlägsnandebeslutet skulle göra det möjligt att helt eller delvis undkomma rättsverkningarna av ett sådant förbud (p. 41-42 och 50-53).

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna

Domstolen framhåller att avlägsnandebeslut och återreseförbud är två separata beslut med skilda rättsverkningar och att ett återreseförbud utgör ett medel som är avsett att öka effektiviteten av unionens återvändandepolitik genom att säkerställa att personen inte kan återvända till territoriet under en bestämd period (p. 50-51).

2.4 Lagstiftningsärenden

Frågan om preskription och återreseförbud efter Ouhrami-domen har behandlats i promemorian *Ett nytt regelverk för Schengens informationssystem (Ds 2019:27)*, lagrådsremissen *Anpassningar av svensk lag till EU:s förordningar om Schengens informationssystem* (12 maj 2021) och den pågående återvändandeutredningens delbetänkande *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10)*.

Delbetänkandet innehåller förslag på ändringar av bestämmelserna som rör preskription och återreseförbud, som föreslås börja gälla den 1 januari 2025.

3 Rättslig bedömning

3.1 Kan ett återreseförbud fortsätta att gälla trots att avlägsnandebeslutet upphört att gälla?

Som framgår av avsnitt 2 har ett återreseförbuds beständighet i svensk rätt varit helt beroende av att det finns ett gällande avlägsnandebeslut. Frågan är om Ouhrami-domen förändrar detta.

EU-domstolen klargör i Ouhrami-domen att förbudets löptid inte inleds förrän personen faktiskt lämnar territoriet. Av domen framgår även att återvändandedirektivets och återreseförbudens ändamål äventyras om förbudens rättsverkningar inträder och upphör vid olika tidpunkter beroende på medlemsstaternas nationella lagstiftning. Det är dessutom tydligt att det sammanlagda resultatet av den svenska ordningen – där personer kan undandra sig effekterna av ett återreseförbud genom att inte resa ut under preskriptionstiden – inte är förenligt med direktivets syfte och mål.

Varken återvändandedirektivet eller Ouhrami-domen tar dock specifikt upp frågan om avlägsnandebeslutets preskription och hur den kan påverka återreseförbudets beständighet. Andra uttalanden av EU-domstolen tyder på att även direktivet villkorar förbudets beständighet med att avlägsnandebeslutet fortfarande gäller (se mål C-546/19, p. 52-54).

Det är alltså inte tydligt att EU-rätten innebär att ett återreseförbud ska fortsätta gälla även om avlägsnandebeslutet upphör att gälla. Det är inte återreseförbudets beroende av ett gällande avlägsnandebeslut i sig som orsakar konflikten med EU-rätten utan den specifika utformning som preskriptionsbestämmelserna givits i svensk rätt.

Det tidigare lagstiftningsarbete² som berört den här frågan har utgått från den i svensk rätt etablerade kopplingen mellan avlägsnandebeslutets och återreseförbudets beständighet.

Även i den pågående återvändandeutredningen konstateras att det finns en koppling mellan besluten som innebär att ett återreseförbud inte kan existera utan ett gällande avlägsnandebeslut.³

Det kan också noteras att Migrationsöverdomstolen i sin praxis (se avsnitt 2.2) utgått från samma tydliga distinktion mellan avlägsnandebeslut och återreseförbud som EU-domstolen framhäver i *Ouhrami*-domen och ändå ansett att ett återreseförbud inte kan existera om det inte finns ett gällande avlägsnandebeslut.

Mot den bakgrunden är det inte tydligt att EU-rätten förhindrar en nationell ordning som innebär att ett återreseförbud upphör att gälla när under underliggande avlägsnandebeslutet preskriberas. Att de svenska preskriptionsbestämmelserna måste ges en annan utformning för att återvändandedirektivets mål inte ska undergrävas är en annan sak. Återvändandeutredningens delbetänkande innehåller förslag som syftar till att lösa detta.

Ett återreseförbud upphör alltså att gälla om det underliggande avlägsnandebeslutet preskriberas.

3.2 Hur ska preskriptionstiden beräknas för ett avlägsnandebeslut som förenats med ett återreseförbud som är längre än fyra år?

Enligt 12 kap. 22 § första stycket andra meningen utlänningslagen upphör ett avlägsnandebeslut som förenats med ett återreseförbud med längre giltighetstid än fyra år att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut. Regeln kompletterar och utgör ett undantag från huvudregeln i första meningen. Genom bestämmelsen görs preskriptionshändelsen beroende av att återreseförbudet slutar gälla.

Fram till *Ouhrami*-domen utgjorde lagakraftdatumet startdatumet för återreseförbudstiden eftersom det var svensk praxis. Avlägsnandebeslut preskriberades därför när så många år som förbudet bestämts till hade förflutit, räknat från laga kraft, eftersom denna period ansågs utgöra tiden för återreseförbudet. För en person som fått ett återreseförbud om fem år preskriberades alltså avlägsnandebeslutet fem år efter att det fått laga kraft.

Ouhrami-domen slog fast att varaktigheten av ett återreseförbud ska beräknas från och med tidpunkten då den berörda personen faktiskt lämnar medlemsstaternas territorium.

² Se promemorian Ett nytt regelverk för Schengens informationssystem (Ds 2019:27), avsnitt 9.2, samt lagrådsremissen Anpassningar av svensk lag till EU:s förordningar om Schengens informationssystem (12 maj 2021).

³ Se delbetänkandet Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:20), s. 67.

Det innebär att startdatumet för återreseförbudstiden ska vara dagen som personen lämnar territoriet istället för lagakraftdatumet. Som en följd av detta kommer ett avlägsnandebeslut som förenats med ett femårigt återreseförbud att preskriberas fem år efter att personen lämnat territoriet. Så länge som någon utresa inte sker kan preskriptionstiden inte börja löpa, och beslutet kan därmed inte heller preskriberas. Detta gäller även om det i beslutet om avvisning eller utvisning lämnats en upplysning av innebörden att återreseförbudet börjar gälla vid laga kraft.