

Överväganden vid bestämmande av längden på ett återreseförbud

RS/057/2021



Fastställelsebeslut: RA/091/2021			Version 1.0
Beslutsdatum: 2021-04-19			
Gäller för: hela myndigheten			
Gäller från och med: 2021-04-19			
Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
2021-05-01	2.0	2.1, 2.2 och 3	RA/025/2025
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

Fakta om rättsliga ställningstaganden	1
1. Bakgrund och sammanfattning	3
2. Gällande rätt m.m.....	3
2.1 Lagstiftning.....	3
2.2 Förarbeten	5
2.3 Praxis	5
3. Rättslig bedömning	6

1. Bakgrund och sammanfattning

I detta rättsliga ställningstagande ges anvisningar om vilka överväganden som ska göras inför att längden på ett återreseförbud ska bestämmas.

2. Gällande rätt m.m.

2.1 Lagstiftning

8 kap. 21 § utlänningslagen (2005:716) lyder:

Ett beslut om avvísning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken utlännen frivilligt ska lämna landet (tidsfrist för frivillig avresa).

Tidsfristen ska bestämmas till två veckor om utlännen avvisas och till fyra veckor om utlännen utvisas. Om det finns särskilda skäl får en längre tidsfrist bestämmas.

En tidsfrist för frivillig avresa ska dock inte meddelas, om

1. det finns risk för att utlännen avviker,
2. utlännen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet,
3. utlännen genom ett avvísningsbeslut nekas att resa in i landet,
4. utlännen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns och då avvisas, eller
5. utlännen avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet.

Av 12 kap. 15 § framgår att särskilda bestämmelser gäller för EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Om det inte finns förutsättningar för att meddela en tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § utlänningslagen ska beslutet om av- eller utvisning i normalfallet förenas med ett återreseförbud enligt 8 kap. 23 § samma lag. Återreseförbud ska inte meddelas om särskilda skäl hänförliga till utlännings personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas.

Enligt 8 kap. 24 § samma lag ska tiden för ett återreseförbud bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

Enligt 12 kap. 14 a § samma lag får en tidsfrist för frivillig avresa upphävas om det under tidsfristen uppstår en risk för att utlänningen avviker eller utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet. Ett beslut om att upphäva en tidsfrist för frivillig avresa ska förenas med ett återreseförbud om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Återreseförbudet ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

Av 12 kap. 15 a § samma lag framgår om en utlänning inte har lämnat landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut ska den myndighet som meddelat tidsfristen meddela ett återreseförbud. Återreseförbudet ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas. Av andra stycket framgår att ett återreseförbud dock inte får meddelas om beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition, en ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om ny prövning eller om särskilda skäl talar mot att ett sådant förbud meddelas.

När det gäller avvikanderisken ska den bedömas med hjälp av 1 kap. 15 § samma lag:

Ska det vid tillämpningen av denna lag göras en bedömning av om det finns risk för att en utlänning avviker, får hänsyn endast tas till om denne

1. tidigare har hållit sig undan,
2. har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning,
3. har uppträtt under någon identitet som var felaktig,
4. inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd,
5. medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information,
6. tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud,
7. har dömts för ett brott som kan leda till fängelse, eller
8. har utvisats av allmän domstol på grund av brott.

2.2 Förarbeten

I prop. 2011/12:60 på sid. 37 f anges att begreppet risk för avvikande har betydelse bl.a. för reglerna om återreseförbud. I sammanhanget anförs i propositionen att utredningen har, med utgångspunkt från praxis avseende meddelade återreseförbud, angett vilka omständigheter som bör tala för en risk för avvikande. Det är de i 1 kap. 15 § utlänningslagen angivna omständigheterna. Regeringen gör bedömningen att vägledning ska hämtas från de omständigheter som enligt tidigare ordning kunde leda till att en person får ett återreseförbud.

I a a på sid. 50 f anges att det finns en tvingande regel i återvändandedirektivet som föreskriver hur länge ett återreseförbud får gälla (art. 11.2 återvändandedirektivet). Längden av ett återreseförbud ska fastställas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och ska i princip inte överstiga fem år. I praxis har återreseförbudet i allmänhet bestämts till två år. För att uppfylla direktivets krav måste det införas en bestämmelse som föreskriver en längre giltighetstid för återreseförbud. Någon ändring av praxis är dock inte avsedd.

När det gäller ett återreseförbud för en person som utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får det enligt artikel 11.2 i återvändandedirektivet överstiga fem år. Regeringen anser att någon yttersta gräns för återreseförbudet inte ska sättas utan att de rättstillämpande myndigheterna bör ha möjlighet att meddela ett förbud av en längd som i det enskilda fallet är lämpligt, (a a sid. 51).

I specialmotiveringen i a a på sid. 90 anges att i fall som rör barn ska portalstadgandet i 1 kap. 10 § beaktas vid fastställandet av återreseförbudets längd. Det kan innebära att en kortare tidsperiod bestäms när ett barn berörs.

När det gäller sådana återreseförbud som meddelas för att en utlänning inte rest ut inom fristen för frivillig avresa (12 kap. 15 a § utlänningslagen) har regeringen anfört att bedömningen ska göras på samma sätt som för andra återreseförbud. Den omständigheten att utlänningen inte har lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa utgör den rättsliga grunden för att ett återreseförbud ska meddelas enligt paragrafen. Det är samtidigt en omständighet som kan vara av betydelse för hur långt återreseförbudet ska vara. Om det saknas andra relevanta omständigheter för fastställandet av förbudets längd i det enskilda fallet blir den omständigheten ensamt avgörande, och myndigheterna får i sådana fall göra en individuell bedömning av denna omständighet. Längden på återreseförbudet kan t.ex. påverkas av om det är utlänningens uttalade avsikt att inte följa fristen eller om det beror på missförstånd eller misstag. (Se prop. 2024/25:92 s. 29.)

2.3 Praxis

I kommentaren till utlänningslagen anges att när det gäller återreseförbudets varaktighet saknas det närmare ledning i lagtext och äldre förarbeten. I praxis har varaktigheten i allmänhet bestämts till två år, räknat från lagakraftvunnet beslut (jfr Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer, 9 uppl., s. 340 f.).

Migrationsöverdomstolen (MiÖD) har i målet MIG 2008:31 uttalat sig angående varaktigheten av ett återreseförbud. Den ska enligt MiÖD bestämmas utifrån en allsidig bedömning av vad som ligger utlänningen till last. Den varaktighet som bestäms måste alltid stå i proportion till de individuella rättsverkningar återreseförbudet får för utlänningen. Den långa illegala tiden på närmare fem år i målet ledde till ett återreseförbud om fyra år trots att utlänningen gett sig frivilligt till känna.

Migrationsöverdomstolen fastställde i MIG 2018:21 Migrationsverkets beslut om återreseförbud utan tidsbegränsning i ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen.

EU-domstolen har i avgörandet *Filev och Osmani*¹ uttalat sig om varaktigheten av återreseförbud. Domstolen konstaterar att det tydligt framgår av passusen ”[i]nreseförbudets varaktighet ska fastställas” att det finns en skyldighet för medlemsstaterna att tidsbegränsa, i princip högst fem år, verkningarna av alla inreseförbud, och detta oberoende av om den berörda tredjelandsmedborgaren lämnat in en begäran härom. Domstolen konstaterar också att artikel 11.2 i återvändandenedirektivet ska tolkas så, att den utgör hinder mot en sådan nationell bestämmelse ... som såsom villkor för en begränsning av inreseförbudets varaktighet kräver att den berörda tredjelandsmedborgaren lämnar in en begäran härom.

3. Rättslig bedömning

Mot bakgrund av vad som har anförts ovan angående uttalanden i förarbetena och i praxis bör följande moment ingå i bedömningen av hur långt ett återreseförbud ska vara.

- Längden av ett återreseförbud ska fastställas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och får som huvudregel inte överstiga fem år. Om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får ett längre återreseförbud än fem år meddelas.

- De omständigheter som ska beaktas är de som räknas upp i 8 kap. 21 § utlänningslagen (alternativt omständigheterna avvikanderisk eller hot mot allmän ordning och säkerhet när det gäller 12 kap. 14 a § samma lag) kombinerade med 1 kap. 15 § samma lag. Värt att notera är att det är uttömmande uppräkningsregler.

- Enligt praxis har ett återreseförbud bestämts till två år. Regeringen har uttalat i prop. 2011/12:60 att man inte har avsett att ändra praxis med införandet av de nya reglerna med en maxgräns på fem år som huvudregel.

¹ EU-domstolens dom den 19 september 2013 i mål nr C-297/12.

- En allsidig bedömning av vad som ligger utlänningen till last ska ske enligt avgörandet MIG 2008:31. Exempelvis kan en lång illegal vistelse kan ge ett längre återreseförbud.
- Bedömningen av längden på återreseförbudet ska stå i proportion till de individuella rättsverkningar återreseförbudet får för utlänningen.
- I fall som rör barn ska portalstadgandet i 1 kap. 10 § utlänningslagen beaktas vid fastställandet av återreseförbudets längd. Det kan innebära att en kortare tidsperiod bestäms när ett barn berörs.

Sammanfattningsvis bör längden på ett återreseförbud i normalfallet vara två år. Vid försvårande omständigheter som t.ex. hot mot allmän ordning och säkerhet eller en lång illegal vistelse kan ett längre återreseförbud bestämmas och förmildrande omständigheter som att ett barn berörs kan leda till att ett kortare återreseförbud bestäms. En allsidig bedömning ska göras och den ovan nämnda proportionalitetsprincipen ska tillämpas vid bedömningen. Om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får ett längre återreseförbud än fem år meddelas. Det finns inte någon tidsgräns för hur långt ett sådant återreseförbud kan vara, utan i fall då utlänningen bedöms utgöra ett mycket allvarligt hot kan också mycket långa återreseförbud komma i fråga. Av EU-domstolens praxis, och av uttalanden i EU-kommissionens handbok om återvändande² framgår dock att det inte finns EU-rättsligt stöd för att utfärda återreseförbud utan tidsbegränsning. Mot denna bakgrund måste det även när en person bedöms utgöra ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet fastställas en viss tid för återreseförbudets giltighet. Återreseförbudets giltighet får bestämmas efter en individuell bedömning där hänsyn tas till t.ex. hur allvarliga brott som utlänningen begått, de risker som utlänningen utgör för allmän ordning, allmän säkerhet och nationell säkerhet, samt de individuella omständigheterna i ärendet.

Närmare vägledning gällande bedömningen av om en utlänning utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet finns i rättsutredningen Hot mot allmän ordning och säkerhet (Dnr: 1.3.4-2023-18977).

² Se t.ex. EU-kommissionens handbok om återvändande s. 60 och 61.