

Stockholm den 28 februari 2018

Justitiedepartementet
Enheten för migrations- och asylpolitik
103 33 Stockholm

Remissvar över betänkandet "Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription", SOU 2017:84

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar tillstyrker förslaget.

Allmänna utgångspunkter

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar (nedan kallad Rådgivningsbyrån) har i 25 år verkat för en rättssäker migrationsprocess genom att bland annat tillhandahålla kostnadsfri juridisk rådgivning samt driva processer i nationella och internationella fora. Rådgivningsbyrån har lång erfarenhet av att agera som ombud och offentligt biträde samt omfattande erfarenhet av granskning och analys av lag och rättstillämpning.

Utredningens förslag är mycket välkommet. Rådgivningsbyrån har, tillsammans med andra organisationer, under lång tid begärt att frågan om prövning av praktiska hinder mot verkställighet ska genomlysas. Ett av skälen för denna begäran har varit att Rådgivningsbyrån bedömer att tilltron till den svenska asylprövningen är avhängig att utvisningsbeslut går att verkställa. I vår verksamhet ser vi dock att det med frekvens fattas beslut i grundärenden som omöjliga kommer att kunna verkställas. Vi ser också att Migrationsverket, i strid mot ordalydelsen i 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716), tillämpar ett högt beviskrav när det på verkställighetsstadiet kommer fram att ett av- eller utvisningsbeslut inte kan verkställas. Att möjligheten att bevilja uppehållstillstånd efter preskription är mycket begränsad på grund av Migrationsverket och migrationsdomstolarnas tolkning av Migrationsöverdomstolens praxis innebär ytterligare risk för att personer under mycket lång tid kommer att befinna sig i Sverige utan att vare sig ha möjlighet att få uppehållstillstånd eller att återvända till ursprungslandet. Ett sådant förhållande främjar enligt Rådgivningsbyråns mening inte tilltron till det svenska asylsystemet.

Rådgivningsbyråns uppfattning utifrån vad vi kan se i vår verksamhet är, som tidigare nämnades, att situationer där personer blir kvar i Sverige på grund av olika typer av praktiska verkställighetshinder är relativt vanligt förekommande. Utsattheten för denna grupp, som i stor utsträckning saknar möjlighet att påverka sin situation, är många gånger påtaglig. Sårbarheten för berörda personer har ökat ytterligare genom de senaste årens inskränkningar i rätten till ersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (1994:137) efter lagkraftvunna utvisningsbeslut. Oaktat om det går att fastställa exakt hur många personer som skulle beröras av utredningens förslag är det för de enskilda personer som befinner sig i den beskrivna limbosituationen mycket angeläget att föreslagna lagändringar genomförs.

Rådgivningsbyrån är alltså mycket positiv till utredningens förslag. Nedan lämnade kommentarer rör främst den lagtekniska utformningen och till utredningen angränsande frågor.

Praktiska verkställighetshinder inom prövningen av ett grundärende (avsnitt 11.1)

Rådgivningsbyrån välkomnar förslaget att det tydligt ska framgå att förekomsten av praktiska verkställighetshinder ska beaktas redan i grundärenden. Utredningens förslag om att ange detta i 5 kap. 6 § utlänningslagen förefaller vara en väl avvägd lösning. Rådgivningsbyrån anser dock att det kan ifrågasättas om förslaget att lägga in bedömningen avseende praktiska verkställighetshinder i ett nytt tredje stycke bäst följer systematiken i bestämmelsen i övrigt. Vid tillämpningen av 5 kap. 6 § utlänningslagen i sin nuvarande lydelse görs bedömningen av om det finns synnerligen/särskilt ömmande omständigheter genom en sammantagen bedömning där utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet särskilt beaktas. Rådgivningsbyrån ser inget uppenbart skäl till att bedömningen av praktiska verkställighetshinder ska göras vid sidan av den sammantagna bedömningen som görs enligt bestämmelsen i övrigt. Tvärtom torde det inte vara ovanligt att frågor om särskilt situationen i hemlandet och anpassning till Sverige har nära samband med frågan om förekomsten av praktiska verkställighetshinder. Praktiska verkställighetshinder kan ju många gånger ha samband med situationen i ett land, eller hur vissa befolkningsgrupper behandlas i ett land vad gäller erkännande av exempelvis medborgarskap. Den grupp asylsökande där praktiska verkställighetshinder förekommer kan också på grund av sin många gånger långa vistelse utanför sitt ursprungsland ha fått en beaktansvärd anpassning till Sverige. Av den anledningen anser Rådgivningsbyrån att det skulle vara lämpligare att lägga till förekomsten av praktiska verkställighetshinder som en av de övriga omständigheter som särskilt ska beaktas enligt den nuvarande lydelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen (här bortses från den tillämpning av bestämmelsen som kan komma att göras under den tid då lagen [2016:752] om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd är i kraft). 5 kap. 6 § utlänningslagens första stycke skulle enligt Rådgivningsbyråns förslag få följande lydelse:

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige, *situationen i hemlandet och förekomsten av bestående praktiska verkställighetshinder särskilt beaktas.*

Praktiska verkställighetshinder efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut (avsnitt 11.2)

Förslaget att vidga bestämmelsen i 12 kap. 18 § första stycket 2 utlänningslagen till att omfatta även andra praktiska verkställighetshinder än där personen inte blir mottagen i landet dit av- eller utvisning ska ske är ett välkommet förslag. Rådgivningsbyrån noterar att även 12 kap. 16 b § första stycket 2 utlänningslagen, som behandlar en domstols möjlighet att i vissa fall bevilja uppehållstillstånd för en person dömd till utvisning på grund av brott, har samma lydelse som 12 kap. 18 § första stycket 2 utlänningslagen. Även om det i andra avseenden möjligen kan vara befogat att ha en mer restriktiv prövning vad gäller möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för personer som av allmän domstol har dömts till utvisning på grund av brott anser Rådgivningsbyrån att det är rimligt att göra samma följdändring i 12 kap. 16 b § första stycket 2 utlänningslagen som i 12 kap. 18 § första stycket 2 utlänningslagen. Detta då samma svårigheter vad gäller praktiska svårigheter att ta sig till den plats dit verkställigheten skulle ske och svårigheter att fastställa medborgarskap och/eller rätt till vistelse i ett land, vilka är de exempel som i utredningen ges på andra praktiska verkställighetshinder än att ett land inte är villigt att ta emot utlänningen, kan antas uppstå även för personer dömda till utvisning på grund av brott. Att bedömningen ändå är mer restriktiv för personer dömda till utvisning på grund av brott framgår av att det enligt 12 kap. 16 b § andra stycket utlänningslagen i alla fall där beviljande av uppehållstillstånd övervägs ska göras en proportionalitetsbedömning med beaktande av bland annat brottslighetens art och omfattning, den tid som förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades och risk för fortsatt brottslighet.

Övrigt; tillämpningen för personer med avvisade ansökningar om uppehållstillstånd

En grupp som också kan hamna i en limbosituation motsvarande den som beskrivs för personer som har fått sina uppehållstillståndsansökningar prövade i sak i Sverige, men med ännu mindre möjlighet att få till en ändring av sin situation, är personer som har fått sina asylansökningar avvisade enligt 5 kap. 1 b § utlänningslagen. Av MIG 2008:32 framgår att en tillämpning av bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen förutsätter att frågan om uppehållstillstånd tidigare har prövats i sak. Enligt vad Rådgivningsbyrån har kunnat se i sina ärenden gör Migrationsverket i regel motsvarande bedömning vid tillämpning av 12 kap. 18 § utlänningslagen (en bedömning vars riktighet Rådgivningsbyrån ifrågasätter). Vid tillämpning av 5 kap. 1 b § görs ingen sakprövning av frågan om uppehållstillstånd. Personer som har fått sina ansökningar om uppehållstillstånd avvisade enligt 5 kap. 1 b § utlänningslagen, men där det land till vilket av- eller utvisning ska ske inte tar emot personen, har därför enligt

Migrationsverkets tolkning av MIG 2008:32 inte någon möjlighet att under tiden avlägsnandebeslutet har laga kraft beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Utredningens förslag kommer inte heller att beröra denna grupp om inte Migrationsverket, som ensamt äger frågan då beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen inte kan överklagas, ändrar sin tillämpning. För att det ska bli tydligt att även praktiska verkställighetshinder för personer vars ansökningar om uppehållstillstånd har avvisats ska omfattas av utredningens förslag bör det i 12 kap. 18 § utlänningslagen tydliggöras att det finns en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd enligt paragrafen även för det fall den tidigare ansökan om uppehållstillstånd inte har prövats i sak.

Anders Sundquist

Chefsjurist

Föredraget av juristen Linnea Midtsian