

Yttrande över SOU 2017:84

Upphållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription

Ärende Ju2017/09165/EMA

Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, har beretts tillfälle att lämna synpunkter till förslaget. FARR:s vice ordförande Michael Williams har även deltagit som expert i utredningen och styrelseledamoten advokat Jenni Stavare i referensgruppen.

Allmänna synpunkter

FARR:s medlemmar och medlemsföreningar möter ofta människor som befinner sig i limbo i Sverige. Det är svårt att ge råd när praxis också tycks befinna sig i limbo mellan motstridiga paragrafer och vägledande beslut. De drabbades situation har akut försämrats genom ändringarna i LMA-lagen. Det är därför välkommet att saken har utretts med konkreta förslag som resultat.

En stor omarbetning av utlänningslagstiftningen genomfördes 2005-2006. Ett av de uttryckliga syftena var att tyngdpunkten i asylproceduren skulle ligga i första instans och att verkställighetshinder skulle beaktas redan i grundärenden. Avsikten var att det inte åter skulle uppstå att en stor mängd människor skulle befinna sig i landet med utvisningar som inte kunnat verkställas. Även om identifieringen av praktiska verkställighetshinder endast var en del av denna ambition så är det anmärkningsvärt att praxis sedan dess gradvis har förändrats så att det tvärtom har blivit allt svårare att bevisa praktiska hinder.

Bland dem som drabbas finns barn som växt upp i Sverige och ungdomar som gått hela sin skolgång här men nekas vidare utbildning eller arbete. Även Sverige har sina "dreamers" som borde släppas in i samhället.

Sammanfattning

De förslag som läggs av utredaren är välkomna och bör genomföras.

För att förslagen ska få avsedd effekt föreslås nedan vissa kompletteringar, rörande tillämpningen av Utlänningslagens paragraf 12:18 samt rörande LMA-lagen och den tillfälliga begränsningslagen.

Synpunkter och kommentarer till utredarens förslag

Kommentarerna nedan följer avsnitten i betänkandet.

Förekomsten av praktiska verkställighetshinder

Beskrivningen av ärenden stämmer väl överens med den som FARR:s medlemmar möter hos hjälpsökande individer. Det förekommer det att ärenden lämnas över till polis trots att personen

samarbetar och följer alla anvisningar. Mängden hjälpsökande har ökat genom ändringarna i LMA-lagen då deras situation blivit mer utsatt.

Det är slående att det som ska bevisas tycks vara vad personen gjort, inte om det föreligger ett verkställighetshinder, vilket ibland kanske skulle kunna visas mer effektivt än genom individens handlingar. Även personens vilja att återvända tycks ibland vägas in i bedömningen. Den som sökt asyl kan inte förväntas vilja återvända och detta borde inte blandas in i bedömningen av om det faktiskt är möjligt och hur personen faktiskt samarbetar.

Det finns även personer som hamnat i limbo efter att asylansökan har avvisats, då Migrationsverket har bedömt att Sverige inte är ansvarigt för att pröva ärendet för att personen redan har rätt till skydd i ett annat land. Om personen inte blir insläppt i det landet uppstår en limbosituation som inte kan läkas genom Utlänningslagens paragraf 12:18, eftersom denna genom Migrationsverkets praxis endast används efter lagkraftvunnet beslut i sak.

Praktiska verkställighetshinder inom prövningen av grundärendet

Det stämmer med FARR:s erfarenheter att det är sällsynt att verkställighetshinder erkänns i grundärendet trots lagstiftarens ambition i den riktningen. Migrationsöverdomstolens åsikt, senare uttryckt även i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande, att ett praktiskt verkställighetshinder skulle vara enkelt för den enskilda att klarlägga, borde vid det här laget kunna utmönstras som en felaktig tankekonstruktion.

Migrationsöverdomstolens vägledande beslut om att verkställighetshinder inte kan bevisas förrän då verkställighetsförsök har gjorts, har fått inverkan även i grundärenden trots att den tolkningen är uppenbart orimlig, inte minst i skenet av uppfattningen från samma instans om att verkställighetshinder är lätt att klarlägga. Om sedan samma omständighet definitionsmässigt inte kan återprövas i ett separat ärende om verkställighetshinder, så uppstår ett moment 22.

Det skulle vara välkommet med en uttrycklig utvidgning av paragrafen om ömmande omständigheter så att praktiska verkställighetshinder kan vara ett skäl till uppehållstillstånd enligt denna paragraf. Men om detta ska få effekt i praktiken krävs att paragrafen om ömmande omständigheter åter får användas fullt ut. Idag är den i stort sett satt ur spel genom den tillfälliga begränsningslagen.

Praktiska verkställighetshinder efter lagkraftvunnet avlägsnandebeslut

Även då verkställighetshinder prövas efter slutligt avslag i grundärendet har beviskravet glidit i praxis. Migrationsverket har som utredaren påpekar uttryckligen frångått lagstiftarens beviskrav "anledning att anta" med motivering att det inte kan ha varit lagstiftarens mening att beviskravet skulle vara så lågt. Dessutom ställs i praktiken krav på att individen ska bevisa hindret, trots att Migrationsverket enligt lagens formuleringar har en skyldighet att på eget initiativ ta ställning till de hinder som "kommer fram".

Det skulle vara lämpligt att som utredaren föreslår utvidga paragrafens formulering så att alla praktiska verkställighetshinder omfattas, samt att beviskravet "anledning att anta" framgår av förarbeten.

Utredaren nämner de problem som uppstår genom att beslut enligt UtlL 12:18 inte kan överklagas, men lägger inget förslag i den delen. Det skulle vara välkommet om en möjlighet att överklaga infördes, samt att lagstiftaren klargör att paragrafen ska kunna tillämpas oavsett av vilket skäl avvisning eller utvisning beslutas, dvs oberoende av om en asylansökan har prövats i sak.

Uppehållstillstånd som en följd av preskription

Även när det gäller preskriberade ärenden stämmer FARR:s erfarenheter med utredarens att praxis har glidit från en presumtion för uppehållstillstånd efter preskription till att det blivit sällsynt. Vi ser även att ett slags cirkelbevisning tillämpas då det faktum att Migrationsverket lämnat över ärendet till polis framställs som ett bevis för att den asylsökande inte uppfyllt sina åtaganden.

Där det tidigare bedömdes om den enskildes agerande varit en avgörande orsak till att utvisningen inte kunnat verkställas, bedöms numera om den enskilde till någon del varit orsak. Dessutom har genom Migrationsöverdomstolens ställningstaganden bevisbördan hamnat på den enskilde. Även efter preskription tycks huvudvikten ha hamnat på den asylsökandes vilja och åtgärder, istället för på en bedömning av om det faktiskt föreligger verkställighetshinder. Det räcker inte med att hålla sig tillgänglig och följa de anvisningar myndigheterna ger, utan den enskilde måste på eget initiativ ha försökt verkställa beslutet även om myndigheten varit passiv. Att barn är inblandade tycks inte ha hindrat att saken bedöms på det sättet.

Vid rådgivning möter vi mycket frustration bland personer som upprepat under försök att påtala verkställighetshinder och sedan efter preskription bett att få veta vad som krävs av dem, utan att få något klart svar. Även om de följt alla uppmaningar och vidtagit egna åtgärder kan beslutet bli att det inte är bevisat att utvisningen inte går att verkställa och att de inte gjort tillräckligt.

Det är välkommet att en särskild paragraf införs där det klagörs att uppehållstillstånd på grund av preskription får beviljas om inte den enskildes eget agerande varit den avgörande orsaken till att beslutet inte kunnat verkställas.

Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheterna att få uppehållstillstånd i Sverige

Utredaren konstaterar att paragrafen om ömmande omständigheter under tiden för den tillfälliga begränsningslagen inte kan tillämpas i normal omfattning. Om lagen skulle gälla när de föreslagna lagändringarna träder i kraft skulle de inte få avsedd effekt. Detta gäller såväl i grundärendet som efter preskription.

FARR har i andra sammanhang kritiserat den tillfälliga begränsningslagen. FARR:s uppfattning är att begränsningarna av möjligheten till uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter har en mycket liten inverkan på inströmningen av asylsökande till Sverige men drabbar de allra svagaste och mest utsatta individerna. Denna del av begränsningslagen bör utmönstras snarast, utan att invänta lagens giltighetstid.

Internationella utblickar och tidigare forskning

Utredaren påpekar att tillfälliga uppehållstillstånd inte förbättrar möjligheten att verkställa utvisningar när hinder mot verkställighet har konstaterats.

Även detta stämmer med FARR:s erfarenheter. Det skulle vara önskvärt om en limbosituation utan uppehållstillstånd inte ersätts med en mildare variant av limbo med korta tillstånd med sämre rättigheter än andra som tillåtits bosätta sig i Sverige.

Internationella åtaganden om mänskliga rättigheter m.m. samt betydelsen av den nuvarande LMA-lagen.

Att människor tvingas leva i limbo kan uppgå till en kränkning av deras mänskliga rättigheter när de ställs på gatan utan rätt till bostad eller försörjning samtidigt som utvisningsbeslut inte kan verkställas. Även om barn inte drabbas lika dramatiskt, är det tveksamt om det är förenligt med barnets bästa att en

barnfamilj kan befinna sig i limbo i många år. Även beträffande statslösa är det tveksamt om Sverige uppfyller sina internationella förpliktelser.

FARR har tidigare avstyrkt förändringarna i LMA-lagen. Sedan dess har utvecklingen visat att lagändringarna inte fått den effekt som lagstiftaren hoppats på, utan främst lett till att människor blivit mer utsatta.

Det förtjänar att upprepas att det är orimligt att skälighetsbedömningen rörande bistånd ligger på samma höga nivå som bevisprövningen gällande verkställighetshinder. Även om de förslag utredaren lägger fram skulle bli lag, så kommer människor att leva i limbo under långa tider i väntan på att verkställighetshindret kan fastställas. Det borde bedömas som oskäligt att dessa kan ställas på gatan utan försörjning. Detta drabbar även sjuka, handikappade och nyss fyllda 18-åringar som kan gå direkt från fullt omhändertagande eller vårdhem till gatan. FARR anser att LMA-lagen bör återställas så att dessa situationer inte uppstår. FARR ställer samma krav gällande personer som begärt en nu prövning enligt Utlänningslagens paragraf 12:19 och vars utvisning därför inte får verkställas. Det är inte värdigt Sverige att den vars utvisning inte får eller inte kan verkställas står utanför rätten att få mat för dagen.

Slutsatser och förslag

Undertecknad förordar att samtliga ändringar som utredaren föreslår skall genomföras

I tillägg yrkas följande

- att en möjlighet att överklaga beslut enligt Utlänningslagens paragraf 12:18 införs,
- att lagstiftaren klargör att denna paragraf ska kunna tillämpas oavsett av vilket skäl avvisning eller utvisning beslutas,
- att Migrationsverket i anslutning till landinformation såväl som i enskilda ärenden åläggs ett uppdrag att klargöra vad som behövs av individen för att en utvisning ska kunna verkställas,
- att LMA-lagen utreds på nytt med på grund av de olyckliga konsekvenser ändringarna 2016 medfört, samt
- att möjligheten att ge uppehållstillstånd på grund av synnerligen och särskilt ömmande omständigheter snarast återinförs utan begränsningar.

På uppdrag av FARR:s styrelse

Sanna Vestin, ordförande