

Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet *Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription (SOU 2017:84)*

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerat betänkande och vill med anledning av detta framföra följande synpunkter.

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset delar utredningens slutsatser att det är angeläget att personer som uppfyller villkoren för uppehållstillstånd i utlänningslagen identifieras så tidigt som möjligt för att undvika långa tider av ovisshet. Vi ställer oss positiva till förslaget att det tydligt ska framgå i utlänningslagen att såväl praktiska som medicinska verkställighetshinder ska beaktas redan i grundärendet och att sådana kan ligga till grund för uppehållstillstånd.
- Svenska Röda Korset instämmer i behovet av ett förtydligande av 12 kap. 18 § utlänningslagen när det gäller praktiska verkställighetshinder efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut. Vi menar emellertid att utredningens förslag bör kompletteras genom att det införs en möjlighet till överprövning av Migrationsverkets beslut.
- Svenska Röda Korset välkomnar förslaget att införa en uttrycklig bestämmelse om uppehållstillstånd på grund av preskription.

Förslaget i korthet

Utredningen behandlar möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd på grund av praktiska hinder mot att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut och som följd av att ett avvisnings- och utvisningsbeslut har preskriberats. Bakgrunden är att det, trots att det enligt gällande lagstiftning finns utrymme att bevilja uppehållstillstånd i dessa fall, vistas personer under längre perioder i Sverige vars avvisnings- eller utvisningsbeslut inte kan verkställas och som

inte beviljas uppehållstillstånd. Utredningen syftar därför till att undersöka problemen med praktiska verkställighetshinder och föreslå lösningar.

I betänkandet föreslås att praktiska och medicinska verkställighetshinder uttryckligen ska anges i utlänningslagens bestämmelser om beaktande av verkställighetshinder och att det i bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter ska anges att sådana omständigheter ska anses finnas om det råder ett bestående praktiskt verkställighetshinder. Vidare föreslås att det ska tydliggöras att nya omständigheter som innebär att det finns anledning att anta att det råder praktiska verkställighetshinder efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut kan ligga till grund för uppehållstillstånd. Slutligen föreslås att en ny bestämmelse ska införas som uttryckligen anger att uppehållstillstånd får beviljas om ett avlägsnandebeslut har preskriberats, om inte den enskildes eget agerande varit den avgörande orsaken till att beslutet inte kunnat verkställas.

Vid sidan av dessa förslag på lagändringar föreslås även att statslösa personers rättsliga ställning och införandet av en statslöshetsprocedur i Sverige bör utredas. Skälet är att statslöshet enligt utredningen är en vanligt förekommande omständighet i ärenden som gäller praktiska verkställighetshinder och preskription.

En förordnad expert från Svenska Röda Korset har deltagit i utredningen.

Svenska Röda Korsets synpunkter

Svenska Röda Korset tillstyrker de förslag som lämnas i betänkandet.

Vi delar utredningens bedömning av situationen för personer som inte kan återvända på grund av praktiska verkställighetshinder, vilken i betänkandet beskrivs som ett juridiskt ingenmansland. Vi har under lång tid mött denna grupp i våra verksamheter och uppmärksammat problematiken i våra kontakter med ansvariga myndigheter och beslutsfattare. Trots att personer med lagakraftvunna utvisningsbeslut medverkar till och gör vad de kan för att möjliggöra ett återvändande, beviljas de inte uppehållstillstånd när utvisningsbeslutet inte kan verkställas. Istället hamnar de i en limbosituation där de varken kan återvända till hemlandet/tredjeland eller etablera sig i Sverige. Kraven som myndigheterna ställer på den enskilda personens medverkan för att undanröja verkställighetshinder kan vara både otydliga och

svåruppfyllda. Det är därför positivt att utredningen har undersökt denna fråga och lämnat förslag på lösningar med tydligare regler, rimliga beviskrav och delad bevisbörda. Genom att öka möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd för personer som inte kan återvända på grund av praktiska verkställighetshinder motverkas utsatthet och utanförskap.

Personer som drabbas av den nuvarande ordningen för praktiska verkställighetshinder berörs även av ändringen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) som genomfördes den 1 juni 2016. Ändringen i LMA innebär att rätten till bistånd (boende och dagersättning) som regel upphör för vuxna utan barn i samband med att avvisnings- eller utvisningsbeslut vinner laga kraft eller när fristen för utresa löper ut. Svenska Röda Korset yttrade sig över förslaget till ändringen i LMA och har även publicerat en lägesrapport över lagändringens konsekvenser.¹ De humanitära konsekvenserna för enskilda som i sin kontakt med oss uppgett att det föreligger praktiska verkställighetshinder har blivit svårare efter lagändringen. De har inte sällan hamnat på gatan och saknat mat och mediciner utan någon faktisk möjlighet att lämna Sverige. Även utredningen konstaterar att den sociala situationen för personer vars avvisnings- eller utvisningsbeslut inte kan verkställas avsevärt har försämrats.

Nedan ges ytterligare kommentarer till betänkandets förslag.

Praktiska verkställighetshinder inom prövningen av ett grundärende

Svenska Röda Korset välkomnar utredningens förslag som ökar tydligheten och skapar bättre förutsättningar för att praktiska verklighetshinder beaktas fullt ut. Vi ställer oss också bakom förslaget på kompetenshöjande insatser för Migrationsverket och domstolarna, eftersom även detta ökar förutsättningarna för en fullständig och rättssäker prövning. Här är det viktigt att även inkludera kunskap om trauma och bemötande.

¹ Se Svenska Röda Korsets yttrande över ändring av bestämmelserna om rätt till bistånd i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (2016-01-20): <https://www.redcross.se/press-och-opinion/Remissvar/andring-av-bestammelserna-om-ratt-bistand-i-lagen-om-mottagande-asylsokande>; samt Lägesrapport: Konsekvenser av ändringen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) (2017-01-18): <https://www.redcross.se/press-och-opinion/rapporter/andring-av-lagen-om-mottagande-av-asylsokande>

Redan i proposition 1988/89:86 *med förslag till utlänningslag m.m.* framhöll regeringen att det är ”av största vikt att omständigheter av betydelse för bedömningen av verkställighetsfrågan klargörs redan vid utredningen i första instans”. Regeringen utgick vidare ifrån att uppehållstillstånd beviljas vid verkställighetshinder ”som kan antas bli bestående” och betonade att även hinder ”vilka kan antas bli av mer övergående natur” ska beaktas och att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skall kunna beviljas i dessa fall. Denna inställning bekräftades i proposition 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*. Regeringen ansåg då att prövningen bör göras inom ramen för en samlad bedömning av om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter.

Utredningens bedömning är emellertid att det med nuvarande lagstiftning och rättstillämpning saknas förutsättningar att säkerställa att beslut om avvisning eller utvisning inte fattas när det redan inför ett beslut om uppehållstillstånd inom ramen för grundprocessen står klart att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte skulle gå att verkställa. Med utredningens förslag om förtydliganden i utlänningslagen – däribland i bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter – säkerställs att lagstiftarens intentioner får större genomslag i rättstillämpningen. Det ska dock noteras att möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på denna grund har inskränkts under den period som den tillfälliga begränsningslagen är giltig.

Av den kartläggning som utredningen genomfört framgår att såväl Migrationsöverdomstolen som migrationsdomstolarna anser att beviskravet bör sättas högt när det gäller verkställighetshinder, eftersom de menar att detta är ett faktum som är lätt för en enskild att belägga. Svenska Röda Korset är av en annan uppfattning och delar istället utredningens slutsats att det i många fall inte är enkelt för en enskild att få fram bevis till stöd för att praktiska verkställighetshinder föreligger. Tvärtom är det svårt att lägga fram bevis för ett ”icke-faktum” när ambassader, precis som utredningen konstaterar, i många fall vägrar ge skriftliga svar, ta emot personer för personliga möten eller svara på frågor i telefon. Utifrån våra erfarenheter förefaller anledningen ofta vara att ambassadpersonalen inte anser att personen som ställer frågorna faller inom deras ansvarsområde om hon eller han bedöms sakna rätt att vistas i deras land. Därför vill personalen inte utfärda bevis för att personen saknar vistelserätt, vilket annars hade kunnat användas för att påvisa verkställighetshinder.

Praktiska verkställighetshinder efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut

När det gäller vilket beviskrav som ska gälla för prövningen om det föreligger praktiska verkställighetshinder efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut enligt bestämmelsen i 12 kap. 18 § utlänningslagen delar vi utredningens slutsats och resonemang kring varför det är rimligt att beviskravet ”anledning att anta” bör vara det som används.

Eftersom Migrationsverket beslut vid prövning av praktiska verkställighetshinder inte kan överklagas saknas vägledning genom domstolspraxis. Svenska Röda Korset anser att det hade varit önskvärt med en möjlighet till överprövning i domstol. Detta är en fråga som inte närmare diskuterades i proposition 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden* när bestämmelsen i 12 kap. 18 § utlänningslagen infördes.

Idag är det Migrationsverkets syn på hur bestämmelsen ska tolkas som är allennarådande. Detta menar vi är problematiskt ur rättssäkerhetssynpunkt på flera olika sätt. Svenska Röda Korset anser det inte rimligt att den myndighet som fattat beslut i grundärendet och som åtminstone initialt ansvarar för verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har ensamt tolkningsföreträde när det gäller om de skäl som faller in under den aktuella bestämmelsen och som åberopas i ett visst ärende kan anses tillräckliga eller inte. Utredningens förslag att lagstiftningen ska tydliggöras genom att begreppet praktiska verkställighetshinder förs in bestämmelsen bör därför kompletteras genom att det införs en möjlighet till överprövning av Migrationsverkets beslut.

Uppehållstillstånd på grund av preskription

Svenska Röda Korset välkomnar förslaget att införa en uttrycklig bestämmelse om uppehållstillstånd på grund av preskription. Vi anser vidare att bestämmelsen bör placeras så att det är tydligt att andra grunder för uppehållstillstånd ska bedömas innan bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av preskription tillämpas. En förnyad och fullständig prövning måste göras, i första hand av skyddsbehovet.

Utredningen visar att praxis har förskjutits trots att lagstiftningen varit oförändrad och att möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på grund av

preskription därmed har minskat. Med utredningens förslag införs en bestämmelse som tydligare reglerar möjligheten att bevilja uppehållstillstånd om ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har preskriberats.

I det här sammanhanget är det viktigt att understryka att ansvaret för att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ska kunna verkställas delas mellan den enskilda personen och de verkställande myndigheterna. Det krävs såväl tydliga anvisningar till den enskilde som ett pågående arbete av myndigheterna för att möjliggöra och underlätta en verkställighet under hela den tid som avvisnings- eller utvisningsbeslutet gäller. Kraven som ställs för att en enskild person ska anses ha fullgjort sin skyldighet att medverka till verkställighet måste vara både tydliga och realistiska, och hänsyn måste tas till bevissvårigheter när det gäller åtgärder som personen har vidtagit.

Betydelsen av ändringen i LMA för våra förslag

När det gäller ändringen i LMA anser vi att det är viktigt att den grupp som berörs inte glöms bort. Vi möter dessa personer i våra verksamheter. Många lever i stor humanitär utsatthet, på gatan, utan möjlighet till försörjning och utan någon praktisk möjlighet att förändra sin livssituation. Det är särskilt allvarligt för unga personer som anlant till Sverige som ensamkommande barn, men som därefter hunnit fylla 18 år eller fått sin ålder uppskriven. Från att ha haft tillgång till de stödinsatser och den hjälp som ges till barn, hänvisas de till en otrygg och osäker tillvaro. Detta trots att det rör sig om unga personer som kan vara i behov av fortsatt stöd och omvårdnad.

Svenska Röda Korset är mot den bakgrunden helt ense med utredningens slutsats att det är angeläget att det moment 22 som många gånger föreligger i ärenden där det finns praktiska verkställighetshinder åtgärdas genom de i utredningen lagda förslagen, för att undvika att människor tvingas att leva i en utsatt skuggtillvaro vid sidan av det övriga samhället. Vi anser även att det bör göras en översyn av LMA-ändringen där de humanitära konsekvenserna synliggörs.

SVENSKA RÖDA KORSET



Anna Ernestam

Tf. Generalsekreterare