

Kommittédirektiv



Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd när ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas eller har preskriberats

**Dir.
2016:92**

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga förekomsten av och rättstillämpningen i ärenden om uppehållstillstånd där ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas av praktiska skäl.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga rättstillämpningen när det gäller Migrationsverkets och domstolarnas möjlighet att beakta praktiska verkställighetshinder, dels under asylprocessen, dels efter det att ett beslut om avvisning eller utvisning har fattats men inte har kunnat verkställas,
- studera effekterna av Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2009:13 när det gäller möjligheten att bevilja uppehållstillstånd efter att ett beslut om avvisning eller utvisning har preskriberats,
- lämna relevanta förslag som syftar till att motverka att personer som har ansökt om asyl hamnar eller blir kvar i en situation där deras avvisnings- eller utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av praktiska skäl utanför deras egen kontroll.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2017.

Bakgrund

Fler människor än någonsin har sökt asyl i Sverige under de senaste åren och regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att skapa ordning och reda i det svenska mottagandet av asylsökande. För att ett rättssäkert asylsystem ska vara väl fungerande är det viktigt med ett tydligt avslut. Ett väl fungerande återvändande är en av förutsättningarna för att Sveriges asylsystem ska vara långsiktigt hållbart. Om ett beslut om avvísning eller utvisning kan verkställas, ska det göras så snart som möjligt. Om ett beslut inte kan verkställas, av skäl som ligger utanför den enskildes kontroll, finns möjligheter att bevilja uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716). Trots detta finns i dag ett antal personer som under längre perioder blir kvar i Sverige och i Migrationsverkets mottagande med beslut om avvísning eller utvisning utan att beviljas uppehållstillstånd.

För att frigöra boendeplatser på anläggningsboenden och öka incitamenten för personer med avlägsnandebeslut att återvända självmant, ändrades rätten till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. den 1 juni 2016. Ändringen innebär att rätten till asylboende och dagersättning, som regel ska upphöra för vuxna utan barn i samband med att avvísnings- eller utvisningsbeslut får laga kraft eller en kort tid därefter, om det inte är uppenbart oskäligt. Det kan till exempel anses vara uppenbart oskäligt att låta rätten till bistånd upphöra när ett avvísnings- eller utvisningsbeslut inte kan verkställas, trots att personen i fråga har visat att han eller hon fullt ut har verkat för att beslutet ska kunna verkställas.

Nuvarande ordning

Prövning av verkställighetshinder före beslut om avlägsnande

Migrationsverket och migrationsdomstolarna gör en självständig prövning av varje enskilt ärende om uppehållstillstånd och i den prövningen ska de även beakta eventuella hinder mot att verkställa beslut om avvísning eller utvisning (8 kap. 7 § utlänningslagen). Enligt förarbetena till utlänningslagen bör ett

beslut om avvisning eller utvisning inte meddelas om det redan inför beslutet står klart att det inte skulle gå att verkställa (prop. 2004/05:170 s. 193).

Om det rör sig om ett verkställighetshinder som inte är bestående får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas (5 kap. 11 § utlänningslagen). Ett hinder som däremot bedöms vara bestående under så lång tid att personen i fråga kan bedömas få en särskild anknytning till Sverige, får beaktas inom ramen för bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § utlänningslagen och prop. 2004/05:170 s. 192–193 och s. 280). I ett avgörande från Migrationsöverdomstolen 2008 (MIG 2008:38) anges att när den enskilde själv inte har gjort försök att undanröja eventuella verkställighetshinder har det inte visats att det finns något konkret verkställighetshinder som skulle kunna beaktas vid en sådan bedömning. I domskälen konstaterades det att det i det här fallet inte hade gjorts något försök att verkställa beslutet.

Prövning av verkställighetshinder efter beslut om avlägsnande

En person som har kommit till Sverige och som inte får sin ansökan om uppehållstillstånd beviljad är skyldig att självant lämna landet (12 kap. 15 § utlänningslagen). Det förväntas av en person som har fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut att vederbörande respekterar detta beslut (prop. 1997/98:173 s. 18).

Om nya omständigheter kommer fram efter att ett beslut har fått laga kraft, ger bestämmelserna om verkställighetshinder i utlänningslagen möjligheter för Migrationsverket att bevilja uppehållstillstånd, bland annat om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot sökanden (12 kap. 18 § första stycket 2 utlänningslagen). I förarbetena anges som exempel att sökandens hemland eller tidigare vistelseland meddelat att sökanden inte kommer att tas emot där och att fortsatta kontakter i frågan med det landet inte bedöms kunna nå framgång. En förutsättning för att uppehållstillstånd ska beviljas i ett sådant fall är att sökanden själv medverkat för att en verkställighet ska kunna genomföras (prop. 2004/05:170, s.193, 226 och 299).

Om verkställighetshindret bedöms vara av tillfällig natur, får Migrationsverket förordna att verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning tills vidare ska avbrytas eller bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om hindret bedöms vara bestående får permanent uppehållstillstånd beviljas. Om det bedöms att det saknas grund för att meddela inhibition eller uppehållstillstånd, ska åtgärderna för att verkställa avlägsnandebeslutet fortsätta (prop. 2004/05:170 s. 226 f.). Migrationsverkets beslut i fråga om verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen får inte överklagas och det finns därmed ingen vägledande domstolspraxis gällande tillämpningen av denna bestämmelse.

Prövning av verkställighetshinder efter att ett beslut om avlägsnande har preskriberats

För att förskona en person från att under mycket lång tid behöva leva under hot om avlägsnande på grund av ett beslut som av någon anledning inte har kunnat verkställas, finns regler om preskription i utlänningslagen (prop. 1975/76:18 s. 120 f.). Dessa regler innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla fyra år från det att beslutet fick laga kraft (12 kap. 22 § utlänningslagen). Samtidigt har lagstiftaren ansett att det, när en person ansöker om uppehållstillstånd på nytt, också ska finnas en möjlighet att pröva frågan om avvisning eller utvisning på nytt. Möjligheten till prövning ska finnas även efter det att det ursprungliga beslutet har preskriberats, om verkställigheten av avlägsnandebeslutet har omöjliggjorts genom att personen i fråga har hållit sig gömd (prop. 1979/80:96 s. 109).

I ett vägledande avgörande från Migrationsöverdomstolen 2007 (MIG 2007:46) konstaterades, i linje med tidigare praxis, att åtskillnad måste göras mellan beslut som inte har kunnat verkställas trots medverkan av personen i fråga och beslut som inte har kunnat verkställas på grund av att personen inte har samarbetat eller har hållit sig undan. Domstolen framhöll också särskilt att det i första hand är den avvisade eller utvisade som är skyldig att självmant lämna landet, och inte svenska myndigheter som är skyldiga att genom tvångsåtgärder verkställa

beslutet. Det är vidare den som ansöker om uppehållstillstånd efter att preskription har inträtt som ska visa att detta har skett utan hans eller hennes förskyllan och inte verkställande myndigheter som ska visa att beslutet att avvisa eller utvisa sökanden inte har kunnat verkställas.

Migrationsöverdomstolen har därefter i ett vägledande avgörande från 2009 (MIG 2009:13), betonat skyldigheten att medverka till verkställighet av ett avlägsnandebeslut för att uppehållstillstånd ska komma i fråga sedan avlägsnandebeslutet har preskriberats. Enligt domstolen innefattar skyldigheten att medverka bland annat ett krav på att den avvisade eller utvisade i så stor utsträckning som det är möjligt aktivt deltar i arbetet med att fastställa sin identitet. En utvisad eller avvisad person som förhållit sig passiv i samarbetet med de verkställande myndigheterna ansågs inte uppfylla kravet på medverkan. Att personen varken hållit sig gömd eller undvikit kontakt på annat sätt ansågs inte tillräckligt för att kravet på medverkan skulle vara uppfyllt.

Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Den 20 juli 2016 trädde lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (2016:752) i kraft. Lagen ska gälla i högst tre år. När lagen varit i kraft i två år kommer regeringen att bedöma behovet av att lagen ska gälla även under sista året av giltighetstiden. Under lagens giltighetstid gäller bland annat att uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter endast får beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa personen i fråga (11 §). Vidare gäller att ett sådant uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat (12 §). Detsamma gäller om uppehållstillstånd beviljas efter att ett beslut om avvisning eller utvisning har fått laga kraft (15 §).

Uppdraget att undersöka situationer där ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas på grund av praktiska skäl utanför den enskildes kontroll

Utlänningslagen ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd i det fall ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas på grund av skäl som ligger utanför den enskildes kontroll, såväl i den initiala asylprövningen, som efter att ett avlägsnandebeslut fattats liksom efter att detta har preskriberats. Trots det blir ett antal personer med avlägsnandebeslut kvar i Sverige och i Migrationsverkets mottagande under långa perioder utan att besluten kan verkställas och utan att beviljas uppehållstillstånd.

Som en del i regeringens arbete med att följa upp återvändandearbetet är det angeläget att undersöka förekomsten av situationer där ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas på grund av praktiska skäl utanför den enskildes kontroll, orsakerna till detta samt rättstillämpningen vid sådana situationer. Det är angeläget att kriterierna för att kunna beviljas ett uppehållstillstånd, när det inte finns förutsättningar att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning, är tydliga.

En särskild utredare ska därför

- kartlägga rättstillämpningen i ärenden om uppehållstillstånd när det gäller Migrationsverkets och domstolarnas möjlighet att beakta praktiska verkställighetshinder, dels under asylprocessen, dels efter det att ett beslut om avvisning eller utvisning har fattats men inte har kunnat verkställas,
- särskilt analysera Migrationsöverdomstolens vägledande avgörande från 2009 (MIG 2009:13) och vilka effekter avgörandet har haft på möjligheten att bevilja uppehållstillstånd i de fall ett beslut om avvisning eller utvisning inte har kunnat verkställas,
- analysera i vilka fall domen har åberopats och på vilket sätt den har haft betydelse samt bedöma i vilken utsträckning som avgörandet har utvecklat tidigare praxis i den aktuella frågan,

- redovisa om syftet med lagstiftningen har fått genomslag i praxis,
- redogöra för vilka krav som ställs för att en sökande ska anses ha fullgjort sin skyldighet att medverka till verkställighet och därmed ha visat att preskription kan anses ha inträtt utan hans eller hennes förskyllan,
- kartlägga förekomsten av situationer där ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas på grund av skäl utanför den enskildes kontroll,
- vid behov lämna lagförslag så att det klart framgår av lagstiftningen att personer vars avvisnings- eller utvisningsbeslut inte kan verkställas av skäl som ligger utanför deras kontroll får beviljas uppehållstillstånd,
- vid behov lämna relevanta förslag som syftar till att motverka att personer som har ansökt om asyl hamnar eller blir kvar i en situation där deras avlägsnandebeslut inte kan verkställas på grund av praktiska skäl som ligger utanför deras kontroll.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska lämna en redogörelse för offentligfinansiella, samhällsekonomiska och andra konsekvenser som eventuella förslag kan medföra för berörda myndigheter (däribland Migrationsverket och Polismyndigheten), för kommuner och för enskilda. Om förslagen leder till offentligfinansiella kostnader, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet. En redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts, men avfärdats.

Utredaren ska tillämpa kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Samråd och redovisning av uppdraget

I sitt arbete ska utredaren samråda med och inhämta information från Migrationsverket, migrationsdomstolarna, Polismyndigheten och Kriminalvården. Utredaren ska beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU. Utredaren ska även beakta Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2017.

(Justitiedepartementet)