

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet *Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription, SOU 2017:84*

Svenska kyrkan har lång erfarenhet av att möta människor som av olika skäl har sökt sig till Sverige. Till våra församlingar runtom i landet kommer människor i alla skeden av asylprocessen, inklusive de som fått avslag. Även personer som, av olika anledningar, lever utan tillstånd i Sverige söker sig till Svenska kyrkan. Många av dem är barn och utsattheten är ofta stor. Vår uppfattning är att ett icke oansenligt antal papperslösa i Sverige inte kan återvända på grund av praktiska verkställighetshinder. Detta är bakgrunden till att Svenska kyrkan yttrar sig över betänkandet *Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription, SOU 2017:84*.

SAMMANFATTNING

- Svenska kyrkan tillstyrker samtliga förslag som presenteras i betänkandet *Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription SOU 2017:84*.
- Svenska kyrkan välkomnar förslaget att i utlänningslagen uttryckligen ange *praktiska verkställighetshinder* som något som ska tas hänsyn till redan i grundärendet. Svenska kyrkan är även, i enlighet med betänkandet, kritisk till att allt ansvar, till följd av ändrad praxis, lagts på individen för att påvisa att praktiska verkställighetshinder föreligger.
- Svenska kyrkan ställer sig positiv till förslaget att införa begreppet *praktiska verkställighetshinder* i utlänningslagens 12 kap. 18 § som möjliggör för Migrationsverket att bevilja uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut om det uppkommer nya omständigheter.
- Svenska kyrkan välkomnar förslaget att föra in en ny bestämmelse som uttryckligen anger att uppehållstillstånd får beviljas om ett avlägsnandebeslut har preskriberats, om inte den enskilda personens eget agerande varit den *avgörande* orsaken till att beslutet inte kunnat verkställas. Ett förtydligande i lagtexten skulle förhoppningsvis innebära en återgång till tidigare praxis och därmed en mer rättvis fördelning av bevisbördan mellan den enskilde individen och myndigheterna.
- Svenska kyrkan stödjer betänkandets förslag att tillsätta en utredning om statslösa rättsliga ställning och införandet av en statslöshetsprocedur i Sverige. Eftersom en stor andel av de personer som berörs av praktiska verkställighetshinder är statslösa är en tydligare lagstiftning kring denna grupp behövlig.

- Slutligen önskar svenska kyrkan poängtera, i enlighet med betänkandet, att förändringarna som gjorts i LMA-lagen¹ inte nödvändigtvis ökar incitamenten för personer med avslagsbeslut att återvända självmant. Ändringarna har istället lett till att många personer hamnar i större utsatthet och att återvändandearbetet försvåras.

SYNPUNKTER PÅ FÖRSLAGEN

Svenska kyrkan tillstyrker de förslag som presenteras i betänkandet *Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription, SOU 2017:84*. Förslagen skulle, enligt Svenska kyrkans mening, tydliggöra regelverket för många av de personer som idag berörs av praktiska verkställighetshinder.

Förslag 1: I ljuset av de svårigheter som framkommer i betänkandet med att beakta praktiska verkställighetshinder redan i grundärendet välkomnar Svenska kyrkan förslaget att uttryckligen ange praktiska verkställighetshinder som något som ska tas hänsyn till i tillämpningen av utlänningslagens 5 kap. 6 §, 8 kap. 7 § och 15 § samt 8 a kap. 4 §. Detta förutsatt att Sverige återgår till ordinarie utlänningslagstiftning när den tillfälliga lagen löper ut 19 juli 2019, vilket Svenska kyrkan tydligt förespråkar.

Vidare anser Svenska kyrkan, i enlighet med betänkandets slutsatser, att den praxis som utvecklats till följd av Migrationsöverdomstolens dom MIG 2008:38² framstår som orimlig. Det verkar inte konstruktivt att, som i majoriteten av de analyserade fallen, redan i grundärendet dra slutsatsen att praktiska verkställighetshinder inte kan föreligga eftersom ett försök till verkställighet av ett avlägsnandebeslut inte har gjorts. Denna tolkning leder till att det i princip är omöjligt att fastslå praktiska verkställighetshinder i ett grundärende, eftersom ingen verkställighet av självklara orsaker försökt genomföras då något beslut ännu inte är taget.

Dessutom påvisar betänkandet att det har skett en praxisförskjutning till följd av MIG 2008:38. Följaktligen har ett allt större ansvar lagts på individen för att visa att konkreta åtgärder vidtagits för att undanröja praktiska verkställighetshinder. Detta i kombination med en otydlighet kring vilka krav som ställs på individen för att bevisa att praktiska verkställighetshinder föreligger. Beviskravet för den enskilde individen är genomgående högt även när individen framfört svårigheter med att få fram bevisning eller när en känd verkställighetsproblematik föreligger. Svenska kyrkan välkomnar därför förslaget att förtydliga lagstiftningen och hoppas således att möjligheten att beakta praktiska verkställighetshinder redan i grundärendet ökar.

Förslag 2: Svenska kyrkan ställer sig positiv till betänkandets förslag att införa begreppet *praktiska verkställighetshinder* i utlänningslagens 12 kap. 18 § som möjliggör för Migrationsverket att bevilja uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut om det uppkommer nya omständigheter. I paragrafens nuvarande formulering är detta möjligt enbart om det finns anledning att anta att anvisat mottagarland inte vill ta emot personen. Orsakerna till verkställighetshindren kan också vara andra, t.ex. att det inte går att resa till landet av olika orsaker.

Vid tillämpningen av 12 kap. 18 § har Migrationsverket en skyldighet att på eget initiativ agera om det framkommer hinder mot verkställighet. Myndigheten har till och med ett utvidgat utredningsansvar eftersom den enskilde i dessa fall vanligtvis inte företräds av ett offentligt biträde. Trots detta ställs ett betydande ansvar på individen att bevisa att praktiska verkställighetshinder föreligger, även om svårigheterna att få fram bevisning kan vara betydande för den enskilde, t.ex. vid statslöshet. Det är också ovanligt att Migrationsverket ger närmare vägledning till individen om vad som krävs för att hen ska anses ha medverkat till en verkställighet, trots att detta rekommenderas i det rättsliga ställningstagandet SR 25/2016³.

¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1994137-om-mottagande-av-asylsokande-mfl_sfs-1994-137

² <https://lagen.nu/dom/mig/2008:38>

³ <https://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=37731>

Mot denna bakgrund välkomnar Svenska kyrkan betänkandets förslag att en kvalitetsuppföljning bör göras av Migrationsverket i syfte att undersöka vilket genomslag de interna riktlinjerna har fått och eventuellt genomföra kompetenshöjande åtgärder för att praktiska verkställighetshinder bättre ska kunna identifieras.

Förslag 3: Svenska kyrkan välkomnar förslaget att föra in en ny bestämmelse som uttryckligen anger att uppehållstillstånd får beviljas om ett avlägsnandebeslut har preskriberats, om inte den enskilda personens eget agerande varit den *avgörande* orsaken till att beslutet inte kunnat verkställas.

Orsaken till förslaget är att det har skett en praxisförskjutning utan att någon lagändring har genomförts. Tidigare var huvudregeln att uppehållstillstånd beviljades som en följd av preskription, om inte personen konkret hade försvårat processen, t.ex. genom att aktivt undanhålla sig myndigheterna eller använda sig av falska identitetsuppgifter. Vid bedömningen tog man fasta på den enskilda personens handlingar *i kombination* med myndigheternas agerande. Efter Migrationsöverdomstolens dom MIG 2009:13 har ansvaret dock förskjutits till individen och man betonar allt mer t.ex. den enskildes passivitet, som jämföras med undanhållande, utan att tillmäta myndigheternas agerande någon betydelse. Till följd av domen har en betydande bevisbörda lagts på den enskilde att visa att preskription inträtt utan hens förskyllan. Det räcker inte med att den enskilde funnits tillgänglig för svenska myndigheter och gjort vad myndigheterna konkret har begärt, den enskilde måste aktivt delta i verkställighetsarbetet. Ett förtydligande i lagtexten skulle förhoppningsvis innebära en återgång till tidigare praxis och därmed en mer rättvis fördelning av bevisbördan mellan den enskilde individen och myndigheterna.

Förslag 4: Svenska kyrkan stödjer betänkandets förslag att tillsätta en utredning om statslösas rättsliga ställning och införandet av en statslöshetsprocedur i Sverige. Eftersom en stor andel av de personer som berörs av praktiska verkställigheter är statslösa vore en tydligare lagstiftning kring denna grupp fördelaktig. FN:s flyktingorgan UNHCR gör för närvarande ett omfattande arbete för att eliminera statslöshet innan 2024. För att stödja detta arbete och för att uppfylla de åtaganden som Sverige påtagit sig genom ratificeringen av 1954 års konvention angående statslösa personers rättsliga ställning skulle betänkandets förslag innebära ett steg i rätt riktning.

ÖVRIGA SYNPUNKTER

Svenska kyrkan önskar poängtera, i enlighet med betänkandets slutsatser, att förändringarna som gjorts i LMA-lagen⁴, som innebär att rätten till bistånd som regel upphör för vuxna utan barn efter avslagsbeslut, inte nödvändigtvis ökar incitamenten för personer med avslagsbeslut att återvända självant utan ökar istället de berörda personernas utsatthet. I studier från bland annat det europeiska migrationsnätverket EMN⁵ framkommer inget stöd för att inskränkningar i rättigheter leder till att fler människor återvänder. Att inskränka tillgången till rättigheter efter ett avslag, i synnerhet vad gäller boende och sociala förmåner, gör det svårare för myndigheter att nå berörda personer och riskerar därmed att försvåra återvändandearbetet. Indraget bidrag ökar också utsattheten markant för de personer som faktiskt inte kan utvisas. Exakt hur många människor detta rör sig om är mycket svårt att fastställa men enligt Polismyndighetens årsredovisning 2016 rör det sig om ca 2200 ärenden som är svåra eller mycket svåra att verkställa.

Svenska kyrkan är positiv till att principen om barnets bästa genomgående analyserats i förhållande till förslagen i betänkandet. Det är positivt att betänkandet reflekterar kring barnperspektivet trots att detta inte görs systematiskt i de myndighetsbeslut gällande praktiska verkställighetshinder som granskats.

⁴ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1994137-om-mottagande-av-asylsokande-mfl_sfs-1994-137

⁵ <https://emn.sk/en/download/emn-documents/item/378-return-of-rejected-asylum-seekers-2016>

Slutligen vill Svenska kyrkan framhålla att även om de föreslagna åtgärderna berör en förhållandevis liten grupp skulle dessa relativt enkla förslag kunna ha en avgörande betydelse för ett icke oansenligt antal personer. För att minska antalet personer som under en lång tid lever utan uppehållstillstånd i Sverige och ofta i en mycket utsatt situation tillstyrker Svenska kyrkan samtliga förslag som presenteras i betänkandet *Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription*.

Uppsala den 2 mars 2018

På kyrkostyrelsens vägnar



Helén Ottosson Lovén
generalsekreterare