



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Kristoffer Rosén

# Praktiskt verkställighetshinder i utlänningslagen

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Josefin Gooch

Termin: HT16

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Allmänt	4
1.2 Syfte	5
1.3 Frågeställning	5
1.4 Metod och material	6
1.5 Forskningsläge	7
1.6 Avgränsning	7
1.7 Definitioner	8
1.8 Disposition	9
<b>2 INTERNATIONELL FLYKTINGRÄTT</b>	<b>11</b>
2.1 Inledning	11
2.2 Principen om non-refoulement	11
<b>3 SVENSK ASYLRÄTT</b>	<b>13</b>
3.1 Asylprocessen i Sverige	13
3.2 Återvändande	14
3.2.1 Frivilligt återvändande	14
3.2.2 Återreseförbud	14
<b>4 VERKSTÄLLIGHETSHINDER</b>	<b>16</b>
4.1 Vad är ett verkställighetshinder?	16
4.1.1 Praktiskt verkställighetshinder	17
4.1.2 Andra verkställighetshinder	17
4.2 Hur har verkställighetshinder utvecklats i svensk rätt?	18
4.2.1 1980 års utlänningslag	18
4.2.2 Praktiskt verkställighetshinder i 1980 års utlänningslag	18
4.2.3 1989 års utlänningslag	19
4.2.4 Praktiskt verkställighetshinder i 1989 års utlänningslag.	20

4.2.5	2005 års utlänningslag	20
<b>4.3</b>	<b>Prövning av verkställighetshinder</b>	<b>21</b>
4.3.1	Prövning av verkställighetshinder före beslut om avlägsnande	21
4.3.1.1	Prövning enligt 8 kap. 7 § utlänningslagen	21
4.3.1.2	Prövning enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen	22
4.3.1.3	Bevisning av verkställighetshinder före beslut om avlägsnande	23
4.3.1.4	MIG 2008:38	23
4.3.2	Prövning av verkställighetshinder efter beslut om avlägsnande	24
4.3.2.1	Prövning enligt 12 kap. 18 § Utlänningslagen.	25
4.3.2.2	Hinder	26
4.3.2.2.1	Mål UM 8638-08	26
4.3.2.2.2	MIG 2007:9	27
4.3.2.3	Bevisning av verkställighetshinder efter beslut om avlägsnande	27
4.3.2.4	Preskription	28
<b>5</b>	<b>DISKUSSION</b>	<b>29</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>34</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>36</b>

# Summary

During the autumn of 2015, several hundred stateless Palestinians protested outside of the Swedish Migration Boards office in Malmö. The reason for the protest was that they had been denied asylum in Sweden and lacked a real possibility to return to their homeland.

The aim of this essay is to research if and how the rules regarding practical impediments to removal in the Swedish legislation causes a situation wherein the person seeking asylum is denied a residence permit yet is unable to return to their country of origin. When a foreigner applies for asylum in Sweden the executing authority has to regard the occurrence of impediments to removal in the permit matter as well as in the removal matter. One type of impediment is the practical impediment, which mainly consists of another country's refusal to accept the foreigner.

The research in this essay focuses mainly on the legislation regarding practical impediments to removal. Current legislation is presented and analyzed with regards to the study of the source of law. The relevant laws in the Swedish Aliens Act (2005:716) will be regarded on their own, but the law of temporary limitations of the possibility to receive residence permit in Sweden (2016:752) will also be discussed, along with a few cases relating to the issue at hand.

The conclusion of this essay is that a high requirement of what constitutes a practical impediment to removal along with strict evidentiary requirements is a possible explanation as to why the aforementioned situation occurs. It is speculated that the current legislation regarding the period of limitation has aggravating effect on the asylum seekers situation, and that the legislation regarding practical impediment to removal is unprioritized by the Swedish lawmakers.

# Sammanfattning

Under hösten 2015 protesterade ett hundratal statslösa palestinier utanför Migrationsverkets kontor i Malmö. Anledningen till protesterna var att de inte beviljats uppehållstillstånd, men heller inte hade någon reell möjlighet att återvända till sina hemländer.

Denna uppsats ämnar undersöka om och hur reglerna om praktiskt verkställighetshinder i den svenska lagstiftningen riskerar att försätta asylsökande i en situation där de varken kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige eller återvända till sitt hemland. När en utlänning söker asyl i Sverige, ska eventuella hinder för verkställighet tas i beaktande redan i grundärendet. Även senare, i det fall då en sökande fått avslag på sin asylansökan, ska verkställighetshinder utredas. En form av hinder är av praktisk natur, och utgörs primärt av mottagarlandets vägran att ta emot den sökande.

Undersökningen i denna uppsats utgår från de lagregleringar som styr prövningen av praktiskt verkställighetshinder i det grundläggande asylärendet så väl som i det efterföljande verkställighetsärendet. Nu gällande rätt redovisas och analyseras utifrån rättskälleläran. Utlänningslagens (2005:716) regler analyseras på egna ben, men Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige kommer här också behandlats, tillsammans med ett antal rättsfall som berör ämnet.

Uppsatsens slutsats är att högt ställda krav på vad som utgör ett verkställighetshinder, och hårda beviskrav utgör en möjlig förklaring till varför människor riskerar att hamna i ovan nämnda situation. Till detta förs även en tanke om preskriptionsreglernas försvårande påverkan för den enskilda, samt synen på praktiskt verkställighetshinder som av låg prioritet i den svenska lagstiftningen.

# Förkortningar

EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
Ibid.	Ibidem ("På samma ställe")
Kap.	Kapitel
Prop.	Proposition
Uppl.	Upplaga

# 1 Inledning

## 1.1 Allmänt

Under hösten 2015 samlades ett hundratal statslösa palestinier utanför Migrationsverkets kontor på Agnesfridsvägen i Malmö.<sup>1</sup> Tillsammans ville de protestera mot att Migrationsverket beslutat att utvisa ett antal palestinier till Irak och Gaza.<sup>2</sup> Anledningen till protesterna var att trots att beslut om utvisning fanns, kunde dessa människor inte återvända till sina hemländer. Irak ville inte ta emot dem, och gränsövergången in till Gaza har i princip varit stängd sedan oktober 2014.<sup>3</sup> Protesterna ledde till att Migrationsverket anmäldes till Justitiekanslern av frivilligorganisationen Centrum för sociala rättigheter i mars 2016.<sup>4</sup> Beslut har ännu inte fattats i frågan. Situationen är inte unik. En liknande protest hölls 2014, men då för statslösa bidooner som riskerade utvisning till Kuwait.<sup>5</sup>

Om en asylsökandes hemland eller tidigare vistelseland inte vill ta emot personen, är detta att betrakta som ett praktiskt hinder mot att verkställa ett utvisningsbeslut.<sup>6</sup> Detta kan i sin tur leda till att den asylsökande beviljas uppehållstillstånd i Sverige, då det är omöjligt för hen att återvända till hemlandet. För människorna i tältlägren utanför Migrationsverket har det sistnämnda inte skett. De befinner sig i en situation där de inte beviljats uppehållstillstånd i Sverige samtidigt som de inte kan återvända till sitt

---

<sup>1</sup> Olle Palm, "Palestinier demonstrerar utanför Migrationsverket", SVT Nyheter <<http://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/palestinier-demonstrerar-utanfor-migrationsverket>>, besökt 2016-12-06.

<sup>2</sup> Karsten Bringmark, "Palestinsk protest växer", Skånska Dagbladet, <<http://www.skd.se/2015/08/27/palestinsk-protest-vaxer/>>, besökt 2016-12-06

<sup>3</sup> Lifos, "Lägesanalys: Gaza 2016-09-06", Lifos, <<http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=38088>>

<sup>4</sup> Hedvig Lärka, "Centrum för Sociala Rättigheter anmäler Migrationsverket till Justitiekanslern", Centrum för Sociala rättigheter, <<http://blogg.socialarattigheter.se/centrum-for-sociala-rattigheter-anmaler-migrationsverket-till-justitiekanslern/>>, hämtad 2016-12-06

<sup>5</sup> Oskar Ekström, "Tältprotest vid Migrationsverket för bidooner", Sydsvenskan, <<http://www.sydsvenskan.se/2014-04-17/taltprotest-vid-migrationsverket-for-bidooner>>, hämtad 2016-12-06

<sup>6</sup> Prop. 2004/05:170 s. 226.

hemland. De lever således i en papperslös tillvaro, där de endast har rätt till ett absolut minimum av den statliga välfärden.<sup>7</sup>

Regeringen har uppmärksammat problemet, och i november 2016 beslutades det om en utredning med syfte att kartlägga förekomsten av och rättstillämpningen i ärenden om uppehållstillstånd där ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas av praktiska skäl.<sup>8</sup>

Trots att problemet nu har uppmärksamrats av lagstiftaren, finns fortfarande anledning att betrakta regleringen om praktiska verkställighetshinder, vilket kommer ske inom ramen för denna uppsats.

## 1.2 Syfte

Uppsatsens syfte är att undersöka om och i så fall hur dagens reglering av praktiskt verkställighetshinder i den svenska utlänningsrätten ger upphov till en situation där asylsökande varken kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige eller återvända till sitt hemland/vanliga vistelseort. Om underlag finns för att kritisera nu rådande ordning, kommer detta göras i uppsatsens analyserande del.

## 1.3 Frågeställning

- Hur fungerar tillämpningen av praktiskt verkställighetshinder i lagstiftningen?
- Vilka mekanismer i svensk lagstiftning, om några, gör att asylsökande hamnar i en situation där de varken kan resa tillbaka till hemlandet eller få uppehållstillstånd i Sverige?
- Om dessa mekanismer finns, hur samspelar de med varandra?

---

<sup>7</sup> Lerwall s. 155.

<sup>8</sup> Kommittédirektiv 2016:92 s. 1



## 1.4 Metod och material

I uppsatsen avhandlande del tillämpas rättsdogmatisk metod på materialet. Samband mellan abstrakta rättsregler och konkret tillämpning kommer analyseras.<sup>9</sup> Allmänt accepterade rättskällor kommer användas, för att redogöra för gällande rätt vid prövning av praktiskt verkställighetshinder.<sup>10</sup> Redogörelsen av rättskällor kommer arrangeras utifrån rättskälleläran, och lagtext har företräde framför förarbeten, praxis och doktrin, även om de senare kommer användas för att tolka den tidigare. Utöver dessa källor kommer interna styrdokument från Migrationsverket att användas i viss utsträckning. Syftet med att inkludera detta material, med erkänt låg placering i rättskällehierarkin, är att visa på hur myndigheten tolkat gällande rätt vid sin tillämpning av densamma.

Denna uppsats tar sin utgångspunkt i Utlänningslagen (2005:716)<sup>11</sup>, en ramlag som bland annat reglerar utlänningars rätt att resa in i och söka asyl i Sverige<sup>12</sup>. Den nuvarande rättsordningen kräver dock att uppsatsen även avhandlar delar av Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige<sup>13</sup>. Lagen trädde i kraft under sommaren 2016, och syftade till att minska antalet asylsökande i Sverige och sänka det tidigare mer generösa svenska regelverket till EU:s miniminivåer.<sup>14</sup> Anledningen till att lagen avhandlas inom ramen för denna uppsats är att den tillämpas före utlänningslagen<sup>15</sup>, och måste därmed betraktas för att ge en komplett bild över nu gällande rättsordning, även om lagen endast löper fram till och med sommaren 2019. Av ovan nämnda anledningar kommer avhandling ta sin utgångspunkt i att utlänningslagen gäller fullt ut, samt att den tillfälliga begränsningslagen utgör ett tidsbegränsat undantag från ordinarie rättsordning.

---

<sup>9</sup> Korling och Zamboni s. 26.

<sup>10</sup> Ibid. s. 21.

<sup>11</sup> Citeras ”utlänningslagen”.

<sup>12</sup> Wikrén & Sandesjö 10 uppl s. 24.

<sup>13</sup> Citeras ”tillfälliga begränsningslagen”.

<sup>14</sup> Prop. 2015/16:174 s. 21.

<sup>15</sup> 1 § tillfälliga begränsningslagen.

Internationella konventioner och EU-direktiv kommer nämnas. Det är dock svensk rätt som är uppsatsens fokusområde, och den internationella rätten kommer avhandlas sparsamt och utifrån syftet med denna uppsats.

## 1.5 Forskningsläge

Den migrationsrättsliga forskningen är mångfacetterad, och involverar många olika rättsområden: Allt från förvaltningsrättsliga till folk- och humanrättsliga perspektiv sammanstrålar inom ramen för migrationsrätten. Den forskning som specifikt rör praktiskt verkställighetshinder är dock ytterst sparsam. Christian Diesen berör frågan i *Prövning av migrationsärenden*. En studie gjord av Mathilde Heegaard Bausager, Johanna Köpfler Möller och Solon Ardittis, *Study on the situation of third country nationals pending return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries*, rör situationen för människor i avvaktan på verkställighet i olika europeiska länder, däribland Sverige.

## 1.6 Avgränsning

Givet uppsatsens syfte och frågeställning kommer endast ansökningar om uppehållstillstånd så som asylsökande behandlas. Vad som händer då ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete eller studier avslås kommer således inte beröras.

Barn intar en särställning i den svenska migrationsrätten, i och med att de erbjuds ett extra starkt skydd. Den särskilda barnregleringen kommer inte att undersökas.

## 1.7 Definitioner

En *utlänning* är en person som inte har svenskt medborgarskap, men medborgarskap i ett annat land.<sup>16</sup> En *statslös* är en person som helt saknar medborgarskap.<sup>17</sup> Utlänningslagen är tillämplig på båda dessa personkategorier. På samma sätt kommer begreppet *hemland* användas för att åsyfta både det land där en utlänning är medborgare och det land där en statslös har sin vanliga vistelseort. I denna uppsats kommer begreppen *utlänningen* och *sökanden* användas synonymt, och syftar då på en asylsökande i Sverige.

Ovan nämnda begrepp ska dock inte sammanblandas med benämningen för de personer som har olika former av *skyddsbehövande* enligt svensk lagstiftning. Hit hör *flyktingar*, som på grund av en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk uppfattning flytt sitt medborgarland och som på grund av denna fruktan inte kan eller vill återvända dit.<sup>18</sup> Se avsnitt 2.1 för definitionens ursprung. *Alternativt skyddsbehövande* är människor som lämnat sitt hemland då det finns grundad anledning att anta att ett återvändande hade resulterat i en risk att utsättas för döds- eller kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig förnedring alternativt en risk att som civilperson skadas av urskillningslöst våld orsakat av inre eller yttre väpnad konflikt.<sup>19</sup> *Övrig skyddsbehövande* är en person som på annat sätt än ovan riskerar att drabbas av inre eller yttre väpnad konflikt eller som på grund av svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp, alternativt en person som inte kan återvända på grund av en miljökatastrof.<sup>20</sup> Denna typ av skyddsbehövande beviljas i nuläget inte uppehållstillstånd.<sup>21</sup> Alternativ skyddsbehövande och övrig skyddsbehövande benämns ibland tillsammans *andra skyddsbehövande* för att särskilja dem från flyktingbegreppet.

---

<sup>16</sup> Lerwall s. 25.

<sup>17</sup> Wikrén & Sandesjö 10 uppl s. 26.

<sup>18</sup> 4 kap. 1 § utlänningslagen.

<sup>19</sup> 4 kap. 2 § utlänningslagen.

<sup>20</sup> 4 kap. 2 a § utlänningslagen.

<sup>21</sup> 4 § tillfälliga begränsningslagen.

Ett *uppehållstillstånd* är ett permanent eller tillfälligt tillstånd för en utlänning att resa in i och vistas i Sverige.<sup>22</sup> I regel ska en utlänning ha ordnat uppehållstillstånd redan innan hen reser till Sverige.<sup>23</sup> Den som har rätt till uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrigt skyddsbehövande kan dock söka och beviljas uppehållstillstånd då hen befinner sig i Sverige.<sup>24</sup> Asyl syftar på uppehållstillstånd som lämnas till en person på grund av hans status som antingen flykting eller annan skyddsbehövande.<sup>25</sup> Presumtionen för asylsökande har tidigare varit permanent uppehållstillstånd<sup>26</sup>, men i dagsläget ges endast tillfälliga uppehållstillstånd.<sup>27</sup>

Ett *avlägsnandebeslut* är ett samlingsbegrepp för beslut om som säger att utlänningen måste lämna Sverige. Det kan antingen röra sig om beslut om *avvisning*, som sker då beslut om avlägsnande fattas i första instans av en administrativ myndighet inom tre månader efter det att person sökt uppehållstillstånd i Sverige för första gången.<sup>28</sup> I det fall då tremånadersfristen löpt ut, men en utlänning inte har rätt att stanna kvar i Sverige, kan Migrationsverket besluta om *utvisning*.<sup>29</sup>

## 1.8 Disposition

I uppsatsens avhandlande del kommer inledningsvis den internationella migrations- och flyktingrätten beröras i korthet. Detta för att ge läsaren en övergripande bild av var den svenska flyktingrätten kommer ifrån. Den sista, men också största, delen av avhandlingen kommer ämnas åt den svenska lagstiftningen rörande praktiskt verkställighetshinder. Denna del av

---

<sup>22</sup> Se 2 kap. 4 § utlänningslagen.

<sup>23</sup> Se 5 kap. 18 § utlänningslagen.

<sup>24</sup> Se 5 kap. 18 § andra stycket 1 utlänningslagen.

<sup>25</sup> Se 1 kap. 3 § utlänningslagen.

<sup>26</sup> Se 5 kap. 1 § utlänningslagen.

<sup>27</sup> Se 5 § första stycket tillfälliga begränsningslagen.

<sup>28</sup> Se 8 kap. 2 – 3 §§ utlänningslagen.

<sup>29</sup> Se 8 kap. 6 § utlänningslagen.

avhandlingen är indelad i tre block, som beskrivs närmare i avsnitt 4. I avsnitt 5 återfinns uppsatsens analyserande del, som ger uttryck för skribentens egna tankar.

## 2 Internationell flyktingrätt

### 2.1 Inledning

I förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna står att läsa att “Var och en har rätt att i andra länder söka och åtnjuta asyl från förföljelse.”<sup>30</sup>. Detta innebär dock inte att en asylsökande har en universell rätt till asyl i det land hen sökt sig till, och motsatsvis har ett land ingen skyldighet att ge asyl.<sup>31</sup> Inte heller 1951 års Genèvekonvention<sup>32</sup> ger någon skyldighet för länder att ge asyl till människor på flykt.<sup>33</sup>

Således är det inom folkrätten så att *asylrätt* åsyftar länders rätt att ge asyl till en person på flykt, snarare än personens rätt till asyl i landen. Dock kan asylrätt för den enskilde, det vill säga rätt till asyl i ett land, komma ur ett lands interna lagstiftning (hit hör bland annat Sverige).<sup>34</sup>

### 2.2 Principen om non-refoulement

Non-refoulement är en av de viktigaste komponenterna i den internationella flyktingrätten, och återfinns i flyktingkonventionen.<sup>35</sup> Enkelt uttryckt så innebär principen att ingen människa får sändas till ett område, eller till gränsen mot ett område, där hen riskerar att utsättas för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning. Principen är folkrättsligt bindande, vilket medför att den är applicerbar på alla människor. Det är alltså inte avgörande om en person har status som flykting, eller om personen till och med är exkluderad från

---

<sup>30</sup> 1948 års förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 14.1.

<sup>31</sup> Wikrén & Sandesjö 10 uppl. s. 31.

<sup>32</sup> Citeras “flyktingkonventionen”.

<sup>33</sup> Cherubini s. 47.

<sup>34</sup> Wikrén & Sandesjö 10 uppl. s. 31.

<sup>35</sup> Flyktingkonventionen artikel 33.1.

flyktingkonventionen: Principen om non-refoulement gäller ändå.<sup>36</sup>  
Flyktingkonventionen tvingar inte medlemsländer att ge skydd till flyktingar eller andra asylsökande, men den förbjuder länderna att skicka tillbaka dem till länder där de riskerar förföljelse av ovan nämnda karaktär.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Seidlitz s. 18.

<sup>37</sup> Cherubini s. 47.

# 3 Svensk asylrätt

## 3.1 Asylprocessen i Sverige

Till skillnad från andra former av ansökningar om uppehållstillstånd, måste en asylansökan lämnas in i Sverige, eller vid rikets gräns. En anmälan ska göras till Migrationsverket så snabbt som möjligt. Hos Migrationsverket genomgår den asylsökande ett första registreringsförfarande, där hen kortfattat redogör för sin identitet, sin resväg till Sverige och varför hen valt att söka asyl.<sup>38</sup> Fingeravtryck tas för att kontrollera om individen bör överföras till annat EU-land i enlighet med Dublinförordning. När detta är avklarat, får den sökande vänta på att få komma på asylutredning.<sup>39</sup>

En asylutredning syftar till att utreda om det finns en framåtsyftande och individuell risk för att den sökande ska utsättas för allvarliga kränkningar vid ett återvändande till det land den sökande kommer ifrån.<sup>40</sup> Den sökande bär bevisbördan för den förmån som söks, det vill säga uppehållstillstånd.<sup>41</sup> Migrationsverket kan inte fatta beslut om avlägsnande före det att muntliga handläggning genomförs.<sup>42</sup> När asylutredning genomförts, skall en beslutsfattare på Migrationsverket fatta beslut om ärendet ska avslås eller bifallas utifrån reglerna i 5 kap. utlänningslagen., efter föredragande från handläggare.<sup>43</sup> Vid ett negativt beslut inleds ett återvändandeförfarande för den sökanden. Reglerna för detta presenteras i nästa avsnitt.

---

<sup>38</sup> Seidlitz s. 66.

<sup>39</sup> Seidlitz s. 72. f.

<sup>40</sup> Seidlitz s. 73.

<sup>41</sup> Lerwall s. 51.

<sup>42</sup> 13 kap 1 § utlänningslagen.

<sup>43</sup> Seidlitz s. 103.



## 3.2 Återvändande

Det är primärt utlänningens skyldighet att självmant lämna landet då denna fått ett avlägsnandebeslut mot sig. Svenska myndigheter ska således inte i första hand nyttja tvångsmedel för att verkställa personen till utlandet.<sup>44</sup> Om verkställighet inte sker, kan myndigheterna dock tillgripa vissa tvångsmedel.<sup>45</sup> Dessa kommer inte redogöras i sin helhet nedan, utan endast det för syftet intressanta återreseförbudet kommer nämnas.

### 3.2.1 Frivilligt återvändande

Huvudregeln vid beslut om avlägsnande är att den sökande ska få en tidsfrist för frivillig avresa.<sup>46</sup> Det innebär, som nämnts ovan, att personen har ett eget ansvar att lämna landet inom denna frist, även om Migrationsverket ska vara behjälpliga. Om utlänningen avvisas är fristen två veckor, om vederbörande utvisas gäller istället fyra veckor.<sup>47</sup> Det finns en möjlighet för beslutande myndighet att förlänga denna frist, som särskilda skäl kan anses föreligga.<sup>48</sup> Tidsfristen börjar löpa då avlägsnandebeslutet vinner laga kraft, och en ovilja eller oförmåga att lämna landet inom utsatt tid kan leda till ett återreseförbud i enlighet med återvändandedirektivet.<sup>49</sup> En utlänning som tilldelats ett avslagsbeslut kan nöjdförklara sig och därmed upphör möjligheten att överklaga beslutet.<sup>50</sup> En nöjdförklaring kan inte återkallas.<sup>51</sup>

### 3.2.2 Återreseförbud

Ett återreseförbud definieras i EU-rätten som ett förbud mot inresa till ett lands territorium under en viss tid, och åtföljer ett avlägsnandebeslut.<sup>52</sup> Om det inte går att meddela en frivillig tidsfrist<sup>53</sup>, eller om en utlänning inte lämnat Sverige inom tidsfristen för frivillig avresa, kan Migrationsverket eller

---

<sup>44</sup> Se MIG 2007:46.

<sup>45</sup> Lerwall s. 55.

<sup>46</sup> Se prop. 1988/89:86 s. 116.

<sup>47</sup> 8 kap. 21 § utlänningslagen.

<sup>48</sup> 8 kap. 21 § utlänningslagen.

<sup>49</sup> 8 kap. 22 § andra stycket utlänningslagen.

<sup>50</sup> 15 kap. 1 § utlänningslagen.

<sup>51</sup> 15 kap. 3 § utlänningslagen.

<sup>52</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG artikel 2.6.

<sup>53</sup> 8 kap. 21 § utlänningslagen.

Polismyndigheten besluta om återreseförbud.<sup>54</sup> EU:s återvändandedirektiv uppställer en tvingande regel om att återreseförbud ska åtfölja ett avlägsnandebeslut, om en utlänning tidigare inte följt ett återvändandebeslut.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> 8 kap. 23 § utlänningslagen.

<sup>55</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG artikel; Se även Wikrén & Sandesjö 10 uppl. s. 470.

## 4 Verkställighetshinder

Följande avsnitt är indelat i tre block. Först kommer en generell beskrivning av verkställighetshinder. Därefter följer en redogörelse över hur reglerna om praktiskt verkställighetshinder växt fram under de senaste tre decennierna. Slutligen kommer en avhandling av hur praktiskt verkställighetshinder tillämpas idag. Syftet med denna uppsats är som bekant att undersöka om och i så fall hur dagens reglering av praktiskt verkställighetshinder i den svenska utlänningsrätten ger upphov till en situation där asylsökande varken kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige eller återvända till sitt hemland, se avsnitt 1.2. Därmed kommer övriga verkställighetshinder endast beröras översiktligt genom hela detta avsnitt.

### 4.1 Vad är ett verkställighetshinder?

Ett verkställighetshinder i migrationsrättslig mening är, som namnet antyder, en orsak som gör det omöjligt att verkställa en person till utlandet efter det att beslut om avlägsnande vunnit laga kraft. Vilken orsak det är kan variera. I utlänningslagen uppställs fyra typer av verkställighetshinder: politiskt (även kallat folkrättsligt), medicinsk och praktiskt verkställighetshinder samt verkställighetshinder av annan särskild anledning.<sup>56</sup> Det finns ett absolut förbud mot att sända en person om det finns skälig anledning att anta att personen kommer riskera dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig behandling.<sup>57</sup> Det finns också ett ofrånkomligt förbud mot att sända en person till en region där denna inte är skyddad från att sändas vidare till ett land eller en region där denna riskerar ovan nämnda behandling. Dessa förbud kan anses vara generella, och passar inte in i någon enskild kategori av verkställighetshinder.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> 12 kap. 18 § 2 stycket 1 – 3 utlänningslagen.

<sup>57</sup> 12 kap. 1 § utlänningslagen. Jämför även med principen om non-refoulement, kapitel 2.2.

<sup>58</sup> Wikrén & Sandesjö 10 uppl. s. 584.

### 4.1.1 Praktiskt verkställighetshinder

Praktiskt verkställighetshinder uppstår då det finns hinder som inte är av politisk eller medicinsk natur som omöjliggör verkställighet till utlandet. Lagstiftaren har valt att exemplifiera praktiskt verkställighetshinder med att utlänningens vanliga vistelseland eller hemland inte vill ta emot personen, och att vidare handläggning av frågan inte kommer ge ett förändrat resultat.<sup>59</sup> Hindret får inte till någon del bero på utlänningens vägran att medverka till verkställighet. Omständigheten att ett land nekar inresa för en person innebär inte att det automatiskt rör sig om ett praktiskt verkställighetshinder, utan en prövning måste göras för att avgöra om omständigheten är att betrakta som av politisk eller praktisk art.<sup>60</sup>

### 4.1.2 Andra verkställighetshinder

Politiskt verkställighetshinder regleras i 12 kapitlet 2 och 3 §§ utlänningslagen, och överensstämmer i stort med principen om non-refoulement. Således förbjuder paragraferna, med vissa undantag, verkställighet till land där asylsökande riskerar att utsättas för förföljelse eller drabbas av en i landet väpnad konflikt.<sup>61</sup> Paragraferna knyter an till de skyddsgrunder som framställs i 4 kapitlet utlänningslagen.<sup>62</sup> Medicinskt verkställighetshinder utgår från det aktuella sjukdomstillståndet i det enskilda fallet. Till exempel kan en utlänning vara så sjuk, att en transport till utlandet inte är möjlig att genomföra vid tillfället för avlägsnande.<sup>63</sup> Verkställighetshinder av annan särskild anledning kräver en samlad bedömning av den enskildes situation.<sup>64</sup> Regleringen fungerar som en säkerhetsventil, då det inte går att konstatera verkställighetshinder på någon av grunderna ovan, men när det likväl vore orimligt att verkställa en enskild

---

<sup>59</sup> Prop. 2004/05:170, s. 226.

<sup>60</sup> Se MIG 2011:26.

<sup>61</sup> Se avsnitt 2.2.

<sup>62</sup> Jämför avsnitt 1.7.

<sup>63</sup> Prop. 2004/05:170, s. 226.

<sup>64</sup> Wikrén & Sandesjö 10 uppl. s. 637.

person.<sup>65</sup> Exemplet som används i förarbetet är då ett barn riskerar att verkställas till ett land där det inte finns någon som kan ta hand om hen.<sup>66</sup>

## **4.2 Hur har verkställighetshinder utvecklats i svensk rätt?**

I detta avsnitt avhandlas förändringar av reglerna kring verkställighetshinder generellt, och praktiska verkställighetshinder specifikt, under de senaste tre decennierna. Avgränsningen är utformad på detta sätt då 1980 och 1989 års utlänningslagar medförde stora reformer inom migrationsrätten i Sverige, som fortfarande lever kvar idag till viss del. Bakgrunden till 2005 års utlänningslag, d.v.s. den nu gällande, kommer också behandlas.

### **4.2.1 1980 års utlänningslag**

Ordningen för prövande av verkställighetshinder som kom i och med 1980 års utlänningslag utgjordes av ett system där den sökanden kunde få till stånd en ny prövning av sitt ärende, om hen åberopade nya omständigheter. Det var Polismyndigheten som handlade verkställighetsärenden, och myndigheten hade en skyldighet att överlämna ärendet till Migrationsverket. Om Migrationsverket i ett sådant ärende fann att verkställande av avlägsnande bör ske, kunde detta beslut överklagas till regeringen.<sup>67</sup>

### **4.2.2 Praktiskt verkställighetshinder i 1980 års utlänningslag**

I propositionen till 1980 års utlänningslag nämns inte praktiskt verkställighetshinder ordagrant. De av regeringen uppställda hinder som ansågs kunna föreligga vid verkställighet, och som då skulle leda till ett upphävande av avlägsnandebeslutet, utgjordes av politiska

---

<sup>65</sup> Wikrén & Sandesjö 10 uppl. s. 637.

<sup>66</sup> Prop. 2004/05:170 s. 226.

<sup>67</sup> Prop. 1988/89:86, s.113.

verkställighetshinder<sup>68</sup> samt om det vid verkställighet skulle ”föreligga eller uppkomma svårigheter av allvarlig natur som rimligen måste tas i beaktande [...]”<sup>69</sup>. Sådant hinder av allvarlig natur exemplifierades med allvarlig sjukdom.<sup>70</sup>

### 4.2.3 1989 års utlänningslag

I propositionen till 1989 års utlänningslag identifierades ett antal problem med förfarandet i 1980 års utlänningslag. Bland annat ansåg man att överklagande till regeringen skedde i alltför hög utsträckning, och att det dåvarande systemet möjliggjorde för ett nästintill obegränsat antal nya prövningar i ett ärende. Detta påverkade i sin tur handläggningstiderna i nya asylärenden och riskerade att leda till en urholkning av rättssäkerheten.<sup>71</sup>

Istället för den tidigare ordningen, där Polismyndigheten och Migrationsverket överlämnade och övertog ärenden sinsemellan, infördes ett system där den sökande kunde lämna in en ny ansökan om uppehållstillstånd till Migrationsverket. Detta även om personen fortfarande befann sig i Sverige och hade ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut mot sig.<sup>72</sup> För att en ny prövning skulle kunna komma till stånd, krävdes att verkställande av avlägsnandebeslut skulle leda till "oönskat resultat och obotlig skada"<sup>73</sup> för den asylsökande. En ny prövning kunde leda till uppehållstillstånd, om det framkom nya omständigheter, som inte prövats i det tidigare ärendet. De skäl som åberopas måste också vara av sådan karaktär, att de ger sökanden rätt till asyl eller annars utgör synnerliga skäl av humanitär art.<sup>74</sup> Dessutom introducerades den fortfarande gällande bestämmelsen om att

---

<sup>68</sup> Prop. 1979/80:96 s. 77.

<sup>69</sup> Prop. 1979/80:96 s. 79.

<sup>70</sup> Ibid s. 78.

<sup>71</sup> Prop. 1988/89:86 s.114.

<sup>72</sup> Ibid. s. 119.

<sup>73</sup> Ibid. s. 119.

<sup>74</sup> Ibid. s. 119.

Migrationsverket eller annan prövande myndighet har en skyldighet att beakta eventuella verkställighetshinder redan i grundprövningen.<sup>75</sup>

#### **4.2.4 Praktiskt verkställighetshinder i 1989 års utlänningslag.**

Praktiskt verkställighetshinder nämns inte ordagrant i lagen, och heller inte i lagförarbetet. De verkställighetshinder som identifieras är politiska verkställighetshinder, skyddet för krigsvägrare och verkställighetshinder ämnat att ge skydd till de facto-flyktingar.<sup>76</sup> Lagstiftaren öppnar dock upp för andra former av särskilda hinder, så som av humanitär natur.<sup>77</sup>

#### **4.2.5 2005 års utlänningslag**

I förarbeten till 2005 års utlänningslag konstaterade man att den reform som infördes i 1989 års utlänningslag, och som reviderades i 1995 års utlänningslag, inte fått den effekt som lagstiftaren önskade uppnå. Antalet nya ansökningar om uppehållstillstånd ökade, och de många nya ansökningarna medförde att stora resurser lades på att pröva redan avgjorda ärenden.<sup>78</sup> Möjligheten att ge in en ny ansökan kom, enligt lagstiftaren att “uppfattas som ett mer eller mindre ordinärt inslag i processen”<sup>79</sup>. Syftet med möjligheten till ny ansökan hade varit att erbjuda ett skydd som gick utöver reglerna om resning i förvaltningslagen men som samtidigt utgjorde ett extraordinärt prövningsförfarande.<sup>80</sup> Tanken om att verkställighetshinder måste ses som ett extraordinärt prövningsförfarande var lagstiftaren mån om att behålla, samtidigt som en reform var nödvändig.<sup>81</sup> Lösningen blev ett förfarande där Migrationsverket självmant har att pröva om verkställighetshinder föreligger, i de fall då nya omständigheter framförs.<sup>82</sup>

---

<sup>75</sup> Ibid. s. 166.

<sup>76</sup> Ibid. s. 194 f.

<sup>77</sup> Prop. 1988/89:86 s. 166.

<sup>78</sup> Prop. 2004/05:170 s. 223.

<sup>79</sup> Ibid. s. 224.

<sup>80</sup> Ibid. s. 224.

<sup>81</sup> Ibid. s. 225.

<sup>82</sup> Ibid. s. 222.

Hur ordningen ser ut i dagsläget kommer att nämnas i större detalj i nästkommande avsnitt.

## **4.3 Prövning av verkställighetshinder**

I denna del kommer nuvarande ordning för prövning av verkställighetshinder presenteras. En gränsdragning kommer ske mellan de prövningsmoment som genomförs före det att beslut om avlägsnande fattas, och den prövning som kan komma att ske efter det att beslut om avlägsnande fattats. Dispositionen hämtas från kommittédirektiv 2016:92<sup>83</sup>, och används då den följer den kronologiska ordningen för prövning av ett verkställighetshinder i ett asylärende.

### **4.3.1 Prövning av verkställighetshinder före beslut om avlägsnade**

#### **4.3.1.1 Prövning enligt 8 kap. 7 § utlänningslagen**

När ett beslut om avlägsnande ska fattas för en sökande som inte är medborgare i EES<sup>84</sup> måste hänsyn tas till om den sökande, med anledning av bestämmelserna i 12 kapitlet utlänningslagen inte kan sändas till ett visst land eller om det finns särskilda hinder mot att verkställa ett avlägsnandebeslut. Syftet med regeln är framför allt att betona den sökandes skyldighet att redogöra för eventuella hinder redan under prövningsförfarandet.<sup>85</sup> Ett beslut om avlägsnande bör inte fattas, om det under prövningens gång framkommer att det ej skulle gå att verkställa.<sup>86</sup>

Bestämmelsen avser inte bara sådana verkställighetshinder som nämns i 12 kapitlet 1 – 3 §§ utlänningslagen (d.v.s. politiska verkställighetshinder) utan

---

<sup>83</sup> Se avsnitt 1.1.

<sup>84</sup> Se 8 kap. 2, 3 och 6 §§ utlänningslagen.

<sup>85</sup> Prop. 1988/89:86, s. 166.

<sup>86</sup> Ibid. s. 166.



även situationer då andra särskilda hinder föreligger.<sup>87</sup> Praktiska verkställighetshinder bör således utredas i prövningsärendet, om så är möjligt. Det är primärt den sökandes ansvar att lyfta fram sådan information, men en sökandes status som statslös kan exempelvis vara en indikation på att praktiskt verkställighetshinder kan föreligga.<sup>88</sup>

#### **4.3.1.2 Prövning enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen**

I och med införandet av den tillfälliga begränsningslagen tillämpas inte reglerna om synnerligen ömmande omständigheter i dagsläget. Istället krävs det att ett verkställande av ett avlägsnandebeslut står i strid med svenska konventionsåtaganden.<sup>89</sup> Syftet med denna förändring är att begränsa rätten till uppehållstillstånd i de fall då synnerligen ömmande omständigheter föreligger.<sup>90</sup> Som nämnts i avsnitt 1.4 är utgångspunkten för denna uppsats de migrationsrättsliga reglerna så som de formuleras i utlänningslagen. Därmed kommer en redogörelse över hur bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter tillämpas följa.

I de fall då uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, finns det en möjlighet för beslutande myndighet att efter en samlad bedömning ge uppehållstillstånd till de sökande på grunden synnerligen ömmande omständigheter.<sup>91</sup> Sådana omständigheter inkluderar verkställighetshinder av praktisk natur, till exempel om ett land dit den sökande skulle skickas vägrar ta emot honom.<sup>92</sup> Vad som utgör synnerligen ömmande omständigheter är inte definitivt, utan en samlad bedömning av den sökandes situation måste göras. Omständigheterna ska dessutom vara hänförliga till den sökandes person. Om det faller sig så att en sökande inte kan återvända till sitt hemland eller vanliga vistelseort, kan det i sig utgöra en synnerligen ömmande

---

<sup>87</sup> Wikrén & Sandesjö 10 uppl. s. 442.

<sup>88</sup> Prop. 1988/89:86 s 167.

<sup>89</sup> Se 11 § tillfälliga begränsningslagen.

<sup>90</sup> Prop. 2015/16:174 sida 50.

<sup>91</sup> Se 5 kap. 6 § utlänningslagen.

<sup>92</sup> SOU 2004:74 s. 197.

omständighet, även om det inte alltid är hänförligt till den sökandes person.<sup>93</sup> Lagstiftaren har dock betonat att detta inte är tillämpligt i de fall då utlänningen själv orsakat sin situation, till exempel genom att avsäga sig sitt medborgarskap. Ett annat exempel som lyfts är då utlänningen inte bidrar genom att skaffa fram nödvändiga resedokument. I dessa fall ska hindret bedömas vara tillfälligt, då det kan undanröjas med den sökandes hjälp.<sup>94</sup>

#### **4.3.1.3 Bevisning av verkställighetshinder före beslut om avlägsnande**

Det är den sökandes ansvar att bevisa att det föreligger ett praktiskt och konkret<sup>95</sup> verkställighetshinder som gör det omöjligt för honom att återvända till sitt hemland.<sup>96</sup> Migrationsöverdomstolen har själva konstaterat att det saknats lagtext som fastslår vilket beviskrav som bör tillämpas vid prövning av uppehållstillstånd på grunden synnerligen ömmande omständigheter. I utlänningsrätten används en rad olika begrepp för att beskriva de beviskrav som finns på den sökande. Ur praxis har framkommit att begrepp som *visas*, *klarläggas* och *fastställas* alla är uttryck för ett och samma höga beviskrav, nämligen att identiteten ska vara *styrkt*.<sup>97</sup> I praxis har det också slagits fast att det kan ställas högre beviskrav på sådant som den enskilde normalt sett kan dokumentera och belägga, och att förekomsten av verkställighetshinder är sådant som är relativt enkelt att styrka.<sup>98</sup>

#### **4.3.1.4 MIG 2008:38**

Tillämpningen av ovan nämnda lagrum är sparsam i den migrationsrättsliga praxis som växt fram i Sverige. För syftets skull kommer dock MIG 2008:38

---

<sup>93</sup> Prop. 2004/05:170 s. 193.

<sup>94</sup> Ibid. s. 193.

<sup>95</sup> Se MIG 2008:38.

<sup>96</sup> SR 25/2016; Se även MIG 2007:15 och MIG 2007:43.

<sup>97</sup> Se MIG 2016:6.

<sup>98</sup> Se MIG 2010:6.

nämnas, då det är ett prejudikat som ger inblick i både tillämpningen av 5 kapitlet 6 § utlänningslagen och 8 kapitlet 7 § utlänningslagen.

Asylsökande A fick i februari 2006 avslag på sin asylansökan. Han konstaterades vara statslös palestinier från Saudiarabien, och fick därmed sina skyddsskäl prövade mot det landet. Migrationsverket gjorde bedömningen att han inte var flykting eller skyddsbehövande i övrigt.

Beslutet överklagades av A, och Migrationsdomstolen gjorde bedömningen att det förelåg hinder för att verkställa A till Saudiarabien, även om det till viss del berodde på hans passivitet. Migrationsdomstolen ansåg att verkställighetshindret tillsammans med broderns uppehållstillstånd i Sverige och att möjligheten för A att återetablera sig i hemlandet var dålig utgjorde synnerligen ömmande omständigheter och beviljade A permanent uppehållstillstånd.

Frågan överklagades av Migrationsverket till Migrationsöverdomstolen som rev upp Migrationsdomstolens beslut om permanent uppehållstillstånd och fastställde Migrationsverkets ursprungliga beslut. Skälen för beslutet var att A inte hade visat att han hade förutsättningar för uppehållstillstånd, en bevisbörda hämtad ur MIG 2006:1. Dessutom hade ett försök att verkställa avlägsnandet inte gjorts. Migrationsöverdomstolen ansåg i och med detta att det inte fanns något konkret verkställighetshinder som kunde tas i beaktning vid den samlade bedömning som görs då prövning av uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska beaktas.

### **4.3.2 Prövning av verkställighetshinder efter beslut om avlägsnande**

I föregående kapitel har det redogjorts för prövningen av verkställighetshinder före det att ett beslut om avlägsnande vunnit laga kraft. I följande del kommer redogöras för hur prövningen ser ut i verkställighetsärendet, det vill säga då ett avlägsnandebeslut fattats, vunnit

laga kraft och då den sökande ska verkställas till utlandet. En avgränsning har gjorts i avhandlingen nedan. 12 kapitlet 18 § utlänningslagen berör verkställighetshinder av så väl praktisk som politisk eller medicinsk art. Uppsatsens fokus ligger dock på praktiska verkställighetshinder, och således kommer endast hinder av denna art nämnas nedan.

I detta skede av den sökandes ärende är det generellt två bestämmelser som samspelar med varandra: 12 kapitlet 18 och 19 §§ utlänningslagen. Den senare paragrafen formulerar Migrationsverkets skyldighet att åter pröva om den sökande har rätt till uppehållstillstånd, i det fall då nya omständigheter framkommit. Detta rör dock endast fall då politiska verkställighetshinder åberopas, och faller således utanför syftet med denna uppsats.<sup>99</sup>

#### **4.3.2.1 Prövning enligt 12 kap. 18 § Utlänningslagen.**

Migrationsverket har enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen ett ansvar ex officio att ta hänsyn till nya omständigheter som framkommer i verkställighetsärendet och som enligt bestämmelsen utgör ett verkställighetshinder.<sup>100</sup> Ett sådant hinder kan vara att det finns anledning att anta att mottagarlandet inte kommer ta emot den sökande.<sup>101</sup> Hur prövningen initieras framkommer inte ordagrant i lagtexten, men ur propositionen kan utläsas att den kan ske på initiativ av den enskilde eller på annat sätt.<sup>102</sup> Konstaterar Migrationsverket att verkställighetshinder föreligger kan ett uppehållstillstånd beviljas.<sup>103</sup> I den ordinarie lydelsen av utlänningslagen kan ett bestående verkställighetshinder leda till att Migrationsverket beviljar ett permanent uppehållstillstånd.<sup>104</sup> Den tillfälliga begränsningslagen har dock medfört att det i dagsläget endast är möjligt att ge tidsbegränsade uppehållstillstånd i 13 månader i de fall då hindret är permanent.<sup>105</sup> I de fall då hindret anses vara tillfälligt, kan Migrationsverket antingen besluta att

---

<sup>99</sup> Prop. 04/05:170 s. 227.

<sup>100</sup> Wikrén & Sandesjö 10 uppl. s. 636.

<sup>101</sup> Se 18 kap. 12 § 1 stycket 2 utlänningslagen.

<sup>102</sup> Prop. 04/05:170 s. 299.

<sup>103</sup> Ibid. s. 299.

<sup>104</sup> Se 12 kap. 18 § 1 stycket utlänningslagen.

<sup>105</sup> Se 15 § tillfälliga begränsningslagen.

tilldela den sökande ett tidsbegränsat uppehållstillstånd<sup>106</sup> eller besluta om inhibition.<sup>107</sup>

#### **4.3.2.2 Hinder**

För att uppehållstillstånd ska kunna ges på denna grund, krävs det att hindret inte på något sätt beror på den sökandes vägran att medverka till verkställighet.<sup>108</sup> Vilka krav som kan ställas på den sökandes medverkan beskrivs inte uttryckligen i lagtext. Klart är att hinder som den sökande själv har orsakat inte utgör verkställighetshinder av denna typ, även om det de facto utgör ett hinder för verkställighet.<sup>109</sup> Ett exempel på detta är om den sökande förstört sina identitetshandlingar. Även om sökanden inte kan beviljas inresa till sitt hemland på grund av frånvaro av ID-handlingar, medför det inte att den sökande kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av praktiska verkställighetshinder. Hindret ska istället ses som självförvållat och temporärt.<sup>110</sup>

Vilka krav som kan ställas på verkställighetshindrets omfattning har prövats av Migrationsöverdomstolen i två mål, som kommer redovisas nedan.

##### **4.3.2.2.1 Mål UM 8638-08**

Målet rörde en statslös palestiniere som fått ett avlägsnandebeslut till Gaza. I målet anförde Migrationsverket att den sökande inte skulle beviljas uppehållstillstånd på grund av praktiskt verkställighetshinder, då det var praktiskt möjligt att återvända till landet. Detta trots att den enda öppna gränsövergången till Gaza, via Egypten, endast var öppen ett par dagar varje månad. Migrationsverket menade att en sådan olägenhet för den enskilda som att behöva avvakta inresa vid gränsövergången i Egypten på obestämd tid,

---

<sup>106</sup> Se 12 kap. 18 § andra stycket utlänningslagen.

<sup>107</sup> Se 12 kap. 18 § fjärde stycket utlänningslagen.

<sup>108</sup> Prop. 04/05:170 s. 299.

<sup>109</sup> Prop. 2004/05:170 s. 193.

<sup>110</sup> Wikrén & Sandesjö 10 uppl. s. 637.

inte var att betrakta som ett praktiskt verkställighetshinder. Detta bekräftades av Migrationsöverdomstolen.

#### **4.3.2.2.2 MIG 2007:9**

I mål konstaterade Migrationsöverdomstolen att det räcker med att det är praktiskt möjligt att frivilligt återvända till ett land, även om det inte är möjligt att tvångsvis verkställa en person till samma land. Ärendet rörde en man från Irak, som efter avslag på sin asylansökan skulle verkställas till en provins i norra Irak. Migrationsverket menade i domen att det var praktiskt möjligt för honom att själv återvända, även om det rådande säkerhetsläget medförde att Migrationsverket själva inte med tvång verkställde personer till regionen. Migrationsöverdomstolen delade Migrationsverkets mening, och nekade mannen uppehållstillstånd på grund av praktiskt verkställighetshinder.

#### **4.3.2.3 Bevisning av verkställighetshinder efter beslut om avlägsnande**

Precis som i de fall då verkställighetshinder åberopas i grundärendet, är det upp till den sökande att bevisa att det föreligger ett praktiskt verkställighetshinder som omöjliggör återvändande. Regleringens ordalydelse är ”det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen [...]”<sup>111</sup>. Trots detta har Migrationsverket, i ett rättsligt ställningstagande rörande praktiskt verkställighetshinder konstaterat att beviskravet även i detta fall bör vara *starkt*.<sup>112</sup> Anledningen till denna ordning är att all information i så stor utsträckning som är möjligt ska framkomma i grundärendet.<sup>113</sup> Reglerna om praktiskt verkställighetshinder ska ses som ett extraordinärt prövningsförfarande och tillämpas restriktivt.<sup>114</sup> Därmed kan det inte ställas lägre krav på bevisningen av förekomsten av verkställighetshinder än i

---

<sup>111</sup> Se 12 kap. 18 § första stycket 2 utlänningslagen.

<sup>112</sup> SR 25/2016 s. 8.

<sup>113</sup> Prop. 2004/05:170 s. 153.

<sup>114</sup> Ibid. s. 224 och 227.

grundärendet.<sup>115</sup> Som tidigare konstaterats<sup>116</sup> krävs det att den sökande kan bevisa att det föreligger ett konkret och faktiskt verkställighetshinder.

#### **4.3.2.4 Preskription**

Ett avlägsnandebeslut som inte meddelats av allmän domstol upphör att gälla efter fyra år från den dagen då det vann laga kraft, oavsett om verkställts eller inte.<sup>117</sup> Fyraårsregeln infördes i samband med den nya utlänningslagen 1989, och medförde en förlängning av tiden för preskription med två år.<sup>118</sup> Om den sökande belagts med återreseförbud som sträcker sig längre än fyra år, upphör återreseförbudet först då återreseförbudet gått ut.<sup>119</sup>

I praxis har det framkommit att den sökande måste ha fullgjort sin skyldighet att medverka till verkställighet, för att uppehållstillstånd ska kunna ges efter att preskriptionstiden löpt ut. En person som inte hållit sig gömd eller på annat sätt undvikit kontakt med myndigheterna, ansågs inte ha gjort tillräckligt för att verkställighet skulle kunna ske. Hans passivitet i ärendet ansågs vara tillräcklig anledning för att inte beviljade honom uppehållstillstånd efter det att avlägsnandebeslutet preskriberats.<sup>120</sup>

---

<sup>115</sup> SR 25/2016 s. 8.

<sup>116</sup> Se avsnitt 6.3.1.3 och 6.3.1.4.

<sup>117</sup> Se 12 kap. 22 § utlänningslagen.

<sup>118</sup> Jämför prop. 1988/89:86 s. 204.

<sup>119</sup> Wikrén & Sandesjö 10 uppl. s. 654.

<sup>120</sup> Se MIG 2009:13.

## 5 Diskussion

Följande del ger uttryck för författarens egna tankar och slutsatser inom det ovan avhandlade området. Det är först nu personliga reflektioner framträder, och läsaren ombeds ta detta i beaktning vid vidare läsning. Det är min förhoppning att uppsatsens inledande frågeställning, om hur reglerna om praktiskt verkställighetshinder ser ut i den svenska lagstiftningen, har besvarats i avhandlingen. Viss vidare reflektion kring reglernas uppbyggnad och ursprung kan dock vara lämplig, och kommer vävas in i diskussionen nedan.

Denna uppsats ämnar undersöka om, och i så fall hur, asylsökande riskerar att försättas i en situation där de inte kan återvända till sitt hemland samtidigt som de inte beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Följden av denna situation blir en tillvaro utanför både asylsystemet och det egna hemlandets rättssystem, där den sökande förpassas till det absoluta minimiskydd som andra papperslösa utlänningar har rätt till.

På frågan *om* asylsökande riskerar att försättas i ovannämnda situation måste svaret bli jakande. Det framkommer inte bara i de protester som hållits det senaste året, utan även i den praxis som presenterats ovan. Den bärande frågan för denna uppsats måste därmed bli *hur* detta problem uppkommer.

Jag tycker mig ha identifierat fyra mekanismer i den svenska lagstiftningen som alla samspekar med resultatet att asylsökande hamnar mitt emellan verkställighet och uppehållstillstånd. Dessa fyra mekanismer är praktiskt verkställighetshinders låga prioritet i lagstiftningen, högt ställda beviskrav i grundärendet, högt ställda krav på hindrets omfattning samt högt ställda beviskrav i verkställighetsärendet. Reglerna om preskription spelar också in. Dessa mekanismer kommer att diskuteras nedan.



## **Lagstiftningsproblematik och den låga prioriteringen av praktiskt verkställighetshinder**

Lagstiftaren har hela tiden velat att reglerna om verkställighetshinder skulle utgöra ett extraordinärt prövningsförfarande, som endast användes i undantagsfall. Ambitionen att så få ärenden som möjligt ska behöva prövas mer än en gång är inte konstig, varken ur ett processekonomiskt perspektiv och ur ett sökandeperspektiv. Långa utredningar är både dyra för samhället och tärande för individen. Risken med detta resonemang, där den då sittande regeringen hela tiden försöker strama åt tidigare lagstiftares reglering, är att det slår åt fel håll och att för stränga kriterier på vad som utgör ett verkställighetshinder instiftas. Det framgår dock inte i den utredning som gjorts att lagen är så snävt formulerad att den blir svårtillämpad. Det faktum att praktiskt verkställighetshinder levt en förhållandevis undanskuffad tillvaro i lagstiftningen, jämfört med reglerna om politiskt verkställighetshinder kan dock utgöra en bidragande orsak till att reglerna tillämpas restriktivt. Att det senare hindret har diskuterats i mycket högre utsträckning av lagstiftaren än praktiskt verkställighetshinder är i sig inte konstigt. Konsekvenserna för den sökanden kan bli allvarliga, om hen felaktigt skickas till ett land där hen riskerar förföljelse av olika slag. Grunden till politiskt verkställighetshinder är principen om non-refoulement, och att bryta mot den vore ett direkt brott mot flyktingkonventionen, se avsnitt 2. Dock har praktiskt verkställighetshinder betraktats som relativt okomplicerat, om det betraktats överhuvudtaget. Detta kan ha haft effekter på tillämpningen av reglerna, då många frågor har varit tvungna att besvaras i praxis snarare än av lagstiftaren.

## **Högt ställda beviskrav i grundärendet**

Det är den sökandes skyldighet att så tidigt som möjligt i sitt asylärende lägga fram all för ärendet relevant information. Ett omvänt förfarande, där Migrationsverket ålades en fullkomlig skyldighet att utreda ärendet utan hjälp från den sökande, vore orimlig. Nu gällande ordning får därmed anses adekvat. Det som dock är anmärkningsvärt är att det ställs i princip omöjliga krav på den sökandes bevisförmåga då denna påstår att praktiska verkställighetshinder föreligger redan i prövningsärendet. Då

Migrationsöverdomstolen i MIG 2008:38 konstaterade att inget faktiskt försök att verkställa avvisningen gjorts, och att förekomsten av praktiskt verkställighetshinder därmed inte kunde konstateras, har domstolen i princip gjort det omöjligt att pröva om praktiskt verkställighetshinder föreligger före det att beslutet vunnit laga kraft och ett försök till verkställighet har gjorts. Reglerna i 8 kap. 7 § utlänningslagen blir svåra att tillämpa i de fall då praktiskt verkställighetshinder kan tänkas föreligga, eftersom den sökande inte kan bevisa något förrän försök till verkställighet har gjorts.

Samma rättsfall har framför allt haft effekter på tillämpningen av 5 kap. 6 § utlänningslagen. Eftersom att försök till verkställighet inte gjorts, med följden att ett konkret verkställighetshinder inte kunde konstateras, ansåg Migrationsöverdomstolen att detta inte kunde tas i beaktning vid en bedömning om huruvida synnerligen ömmande omständigheter förelåg. Regeln kräver som bekant att tillämparen ser till omständigheterna i stort, dit verkställighetshinder också hör. Nu rådande ordning, där det först krävs ett försök att verkställa en person innan personen kan få sitt påstående om att det inte kommer gå att verkställa honom prövat, medför att praktiskt verkställighetshinder inte kommer att beaktas någon gång under grundärendet. Detta trots att det åligger utlänningsmyndigheten att redogöra för eventuella verkställighetshinder i detta skede.

### **Högt ställda krav på hindrets omfattning**

Svårigheten att tillämpa reglerna för praktiskt verkställighetshinder i grundärendet medför att prövningen måste göras i verkställighetsärendet, det vill säga efter det att beslut om avlägsnande fattats. För att uppehållstillstånd ska kunna ges med stöd av reglerna i 12 kap. 18 § utlänningslagen, måste det hinder som den sökande gör gällande inte på något sätt bero på den sökandes vägran att medverka till verkställighet. Det tycks dock vara så att Migrationsverket kan ställa väldigt långtgående krav på den vad den sökande ska medverka till, för att det inte ska betraktas som en vägran. I MIG 2007:9 ansåg man att en irakisk man vägrat att medverka till verkställighet då han inte frivilligt reste tillbaka till en provins i norra Irak. Detta trots att

Migrationsverket inte själva verkställde människor till provinsen, om det förutsatte bruk av tvångsåtgärder. Samma mekanism gör sig påmind i mål UM 8638-08, där en palestinsk man inte ansågs ha medverkat till verkställande av sitt ärende.

I mina ögon är det anmärkningsvärt att en människa anses kunna återvända frivilligt till en region som Migrationsverket inte själva vill tvångsutvisa människor till. Å ena sidan kan förvisso den enskilda förväntas ha bättre insikt i hur livet i det egna hemlandet fungerar, och kan kanske enklare återvända på egen hand. Å andra sidan erkänner Migrationsverket i och med denna gränsdragning att de inte har så pass bra information rörande säkerhetsläget i den aktuella regionen att de anser sig kunna avlägsna personer dit.

### **Högt ställda beviskrav i verkställighetsärendet**

En hithörande problematik är de högt ställda beviskraven, som i kombination med högt ställda krav på hindrets omfattning utgör en avsevärd begränsning för den sökande. Att Migrationsverket och migrationsdomstolarna tillämpar ett högre beviskrav än det som framställs i lagstiftningen är ytterst märkligt. Ordalydelsen i 12 kap. 18 § första stycket 2 utlänningslagen är att ”det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlännningen [...]”. Trots detta tillämpar myndigheterna högre beviskrav inte bara i grundärendet, utan även i verkställighetsärendet.

Svårigheten att bevisa att praktiskt verkställighetshinder föreligger torde vara en direkt orsak till att människor blir strandade någonstans mitt emellan uppehållstillstånd och verkställighet. Ansvariga myndigheter kan relativt enkelt slå undan benen för den sökande, genom att säga att det inte har bevisats att verkställighetshinder föreligger, samtidigt som myndigheten inte anser sig kunna tvångsverkställa människor till aktuella region. Således uppstår en situation där den enskilda har ett ansvar att återvända, samtidigt som detta i en annan kontext anses vara omöjligt. Denna uppsats ämnar inte analysera ovanställda problematik utifrån ett psykosocialt perspektiv, men en kan tänka sig att det ställer en enorm press på den enskilda.

## **Preskriptionsreglerna**

Den sökande riskerar dessutom att försättas i en situation där hen har försökt återvända utan framgång. Om detta försök pågått under tillräckligt lång tid träder preskriptionsreglerna in, och efter fyra år kan det vara möjligt för den sökande att beviljas uppehållstillstånd. De högt ställda beviskraven och kraven på hindrets omfattning medför dock, att den sökande riskerar att åter försättas i en liknande situation som ovan, även efter det att den ordinarie preskriptionstiden löpt ut. Svårigheten att bevisa hindrets omfattning och svårigheten att återvända kan ses som passivitet från myndigheterna. Således uppstår en mekanism i lagen som riskerar att återupprepa samma problem ad infinitum. Har den sökande dessutom belagts med återreseförbud få denne inte lyckats återvända till sitt hemland, riskerar väntetiden att bli ännu längre fyra år.

# Käll- och litteraturförteckning

## *Tryckta källor*

### **Litteratur**

Cherubini, Francesco. *Asylum Law in the European Union*. Oxon 2015.

Diesen, Christian. *Prövning av migrationsärenden*. Stockholm 2012.

Lerwall, Lotta (red.). *Makt, myndighet, människa*. 2 uppl. Malmö 2016.

Wikrén, Gerhard och Sandesjö, Håkan. *Utlänningslagen med kommentarer*.  
10 uppl. Stockholm 2014

Seidlitz, Madelaine. *Asylrätt: En praktisk introduktion*. Polska 2014

### **Offentligt tryck**

Sverige

#### Utredningsbetänkanden

SOU 2004:74 Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv

#### Propositioner

Regeringens proposition 1979/80:96 med förslag till ny utlänningslag, m.m.

Regeringens proposition 1988/89:86 med förslag till utlänningslag m.m.

Regeringens proposition 2004/05:170 Ny instans- och processordning i  
utlännings- och medborgarskapsärenden.

Regeringens proposition 2015/16:174 Tillfälliga begränsningar av  
möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

#### Kommittédirektiv

Direktiv 2016:92 Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd när ett beslut om  
avvisning eller utvisning inte kan verkställas eller har preskriberats

#### Rättsligt ställningstagande

Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående praktiska  
verkställighetshinder - SR 25/2016, 2016-07-07.

### ***Elektroniska källor***

Olle Palm, *Palestinier demonstrerar utanför Migrationsverket*, SVT Nyheter,

<<http://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/palestinier-demonstrerar-utanfor-migrationsverket>>, besökt 2016-12-06 .

Karsten Bringmark, *Palestinsk protest växer*, Skånska Dagbladet,

<<http://www.skd.se/2015/08/27/palestinsk-protest-vaxer/>>, besökt 2016-12-06.

Hedvig Lärka, *Centrum för Sociala Rättigheter anmäler Migrationsverket till Justitiekanslen*, Centrum för Sociala rättigheter,

<<http://blogg.socialarattigheter.se/centrum-for-sociala-rattigheter-anmaler-migrationsverket-till-justitiekanslern/>>, hämtad 2016-12-06.

Oskar Ekström, *Tältprotest vid Migrationsverket för bidooner*, Sydsvenskan,

<<http://www.sydsvenskan.se/2014-04-17/taltprotest-vid-migrationsverket-for-bidooner>>, hämtad 2016-12-06.

Lifos, *Lägesanalys: Gaza 2016-09-06*, Lifos,

<<http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=38088>>, hämtad 2017-01-02.

Mathilde Heegaard Bausager, Johanna Köpflö Möller och Solon Ardittis, *Study on the situation of third country nationals pending return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries*,

<[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/irregular-migration-return/return-readmission/docs/11032013\\_sudy\\_report\\_on\\_immigration\\_return-removal\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/irregular-migration-return/return-readmission/docs/11032013_sudy_report_on_immigration_return-removal_en.pdf)>, hämtad 2016-12-26.

# Rättsfallsförteckning

Dom i mål UM 8638-08, den 19 mars 2010, Migrationsöverdomstolen,  
Kammarrätten i Stockholm.

MIG 2007:9

MIG 2007:15

MIG 2007:43

MIG 2007:46

MIG 2008:38

MIG 2009:13

MIG 2010:6

MIG 2011:26

MIG 2016:6