

Praktiska verkställighetshinder m.m.

RS/048/2021



Fastställelsebeslut: RA/076/2021	Version 1.0
Beslutsdatum: 2021-03-31	
Gäller för: hela myndigheten	
Gäller från och med: 2021-03-31	

Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
2026-06-01	5.0	Avsnitt 1, 2, 3, 4.2.4, 4.3.2	RA/052/2026
2025-04-01	4.0	Avsnitt 3, 4.1.2, 4.2.1, 4.2.5	RA/029/2025
2023-11-27	3.0	Avsnitt 3.0, 4.2.1, 4.2.6, 4.2.7	RA/079/2023
2021-07-16	2.0	Avsnitt 3, 4.2.1, 4.2.4, 4.2.5, 4.2.6, 4.4.1	RA/158/2021

Fakta om rättsliga ställningstaganden

Rättsliga ställningstaganden utgör Migrationsverkets uttalanden om hur en författning bör tolkas och är styrande för myndighetens medarbetare. De beslutas av chefen för rättsavdelningen.

Rättsliga ställningstaganden förs in i en särskild dokumentserie, RS-serie. Dokumentserien är gemensam för hela myndigheten. Beslut om fastställande, ändringar och upphävande av ett rättsligt ställningstagande förs in i beslutsdokumentserien för chefen för rättsavdelningen.

Innehållsförteckning

Fakta om rättsliga ställningstaganden	1
1. Innehåll	3
2. Avgränsning.....	3
3. Sammanfattning.....	3
4. Rättslig bedömning	4
4.1 Fråga om verkställighetshinder	4
4.1.1 Allmänt om verkställighetshinder	4
4.1.2 Beviskrav	4
4.1.3 Förutsätter ett beslut om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder att det finns ett avvisnings- eller utvisningsbeslut?	5
4.2 Grunder för uppehållstillstånd	6
4.2.1 Bestående och icke bestående verkställighetshinder	6
4.2.2 Artikel 8 i Europakonvention.....	6
4.2.3 Prövningsordningen	6
4.2.4 Grund för inhibition vid verkställighetshinder.....	6
4.2.5 Prövning av asylärenden gällande barn utan vårdnadshavare.....	7
4.3 Frågor relaterade till verkställighetshinder	8
4.3.1 Skyddsgrundande behandling eller praktiska svårigheter i andra länder längs med resvägen	8
4.4 När beslutet om avvisning eller utvisning har fått laga kraft	8
4.4.1 Allmänt	8
4.4.2 Beviskrav	8
4.4.3 Handläggning och kommunikering i ärenden om verkställighetshinder..	9

1. Innehåll

I det här rättsliga ställningstagandet ges vägledning för bedömning och handläggning av ärenden där det finns praktiska hinder för att verkställa en avvisning eller utvisning.

2. Avgränsning

Det här rättsliga ställningstagandet handlar om praktiska verkställighetshinder. Det berör alltså inte politiska verkställighetshinder, som har att göra med den sökandes behov av skydd, eller medicinska verkställighetshinder, som har att göra med den sökandes hälsa. Inte heller berör det hinder som är kopplade till den sökandes situation i hemlandet. Det som anges i detta rättsliga ställningstagande om tillämpningen av 5 kap. 11 § och 12 kap. 18 § första–fjärde styckena utlänningslagen gäller inte utlänningar som omfattas av 12 kap. 17 a § utlänningslagen. För dessa personer gäller den särskilda regleringen i 12 kap. 17 a § utlänningslagen.

3. Sammanfattning

Det är den sökande som ska visa att det finns praktiska hinder för att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. Beviskravet är högt och bevisningen måste vara konkret. Utredningsskyldigheten om verkställighetshindret ligger både på den sökande och på Migrationsverket. Ett beslut om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder förutsätter i princip att det finns ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. I vissa situationer kan det finnas utrymme att underlåta att fatta ett avlägsnandebeslut.

Beslut om inhibition av ett avlägsnandebeslut på grund av verkställighetshinder kan endast fattas då det är fråga om ett kortvarigt hinder som kan förväntas upphöra inom kort tid.¹ Ytterligare ett beslut om inhibition kan fattas under samma förutsättningar. Annars bör tillfälligt uppehållstillstånd beviljas.

Om ett beslut om avvisning eller utvisning av praktiska skäl inte kan genomföras, kan den sökande få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen. Den bestämmelsen kan bara tillämpas när hindret är icke bestående. Ett sådant uppehållstillstånd kan förlängas.

¹¹ Undantag gäller för personkretsen som omfattas av 12 kap. 17a § utlänningslagen

Finns det bestående eller långvariga hinder kan den sökande i stället få uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter, 5 kap. 6 § utlänningslagen. Det är en samlad bedömning av den sökandes situation som avgör om det finns synnerligen ömmande omständigheter.

När Migrationsverket på eget initiativ prövar om det finns hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen gäller reglerna om myndigheters serviceskyldighet, utredningsansvar och kommunicering. Beslut i ärenden om verkställighetshinder måste tydligt ange vad den sökande behöver göra för att avvisningen eller utvisningen ska gå att genomföra. Detsamma gäller besked och underrättelser till Polismyndigheten som lämnas enligt 12 kap. 17 § utlänningslagen, när den ska genomföra beslutet om avvisning eller utvisning.

4. Rättslig bedömning

4.1 Fråga om verkställighetshinder

4.1.1 Allmänt om verkställighetshinder

När Migrationsverket prövar frågan om avvisning eller utvisning ska beslutsfattaren ta hänsyn till om den sökande, enligt bestämmelserna i 12 kap. utlänningslagen, inte kan sändas till ett visst land eller om det finns andra hinder mot att verkställa beslutet. Det framgår av bestämmelserna i 8 kap. 7 § utlänningslagen.

4.1.2 Beviskrav

Det är den som söker uppehållstillstånd som har bevisbördan för att det föreligger ett praktiskt verkställighetshinder och att han eller hon uppfyller kraven för uppehållstillstånd. Utredningsskyldigheten om verkställighetshindret ligger både på den sökande och på Migrationsverket.²

Migrationsöverdomstolen har i flera domar klargjort att utredningen måste visa att det finns konkreta hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning för att Migrationsverket ska kunna ge den sökande uppehållstillstånd.³ Eftersom det är relativt enkelt att visa om det finns sådana hinder kan Migrationsverket ställa högre krav på bevisningen som den sökande lämnar in.⁴ Vid bedömningen av verkställighetshindret ska det göras en sammanvägning av vad som hindrar verkställigheten, hur lång tid hindret kan komma att bestå och vilka åtgärder som kan vidtas för att undanröja det.⁵

² MIG 2010:6 och MIG 2019:4

³ MIG 2008:38

⁴ MIG 2010:6

⁵ MIG 2019:4

Migrationsöverdomstolen har även i praxis förklarat att begrepp som ”visas”, ”klarläggas” och ”fastställas” är uttryck för ett och samma höga beviskrav, nämligen beviskravet styrkt⁶.

Detta får uppfattas som att det är samma höga beviskrav som angetts ovan som avses. Migrationsöverdomstolens praxis innebär alltså att bevisningen måste styrka att det finns praktiska hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning för just den personen. Det är inte ett praktiskt verkställighetshinder om personen kan återvända på egen hand⁷ eller om den enskilde själv inte har gjort försök att undanröja eventuella verkställighetshinder⁸.

4.1.3 Förutsätter ett beslut om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder att det finns ett avvisnings- eller utvisningsbeslut?

Ett hinder mot verkställighet förutsätter i princip att det finns ett beslut om avvisning eller utvisning. Ordalydelsen i 5 kap. 11 § utlänningslagen ”om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs” talar för att det normalt bör finnas ett avlägsnandebeslut.

I förarbetena sägs att om det bedöms att avvisning eller utvisning bör ske, kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelas samtidigt med ett avlägsnandebeslut som får verkställas efter en viss tid.⁹ I MIG 2011:24 beviljades ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § och utvisningsbeslutet kvarstod.

I MIG 2014:24 beviljades också ett tidsbegränsat uppehållstillstånd men utvisningsbeslutet upphävdes. MIG 2019:13 handlar om praktiska och legala hinder att återvända till UNRWA:s verksamhetsområde.

Enligt vad Migrationsöverdomstolen uttalar, synes ett utvisningsbeslut inte behöva fattas om situationen är komplex.

Mot denna bakgrund är Migrationsverkets uppfattning att ett uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder normalt sett bör förenas med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. I vissa situationer kan man dock underlåta att fatta ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. I denna bedömning kan man ta hänsyn till faktorer som t.ex. verkställighetshindrets längd och vilken typ av hinder det är fråga om; t.ex. om hindret är hänförligt till föränderliga praktiska funktioner vid gränser. Individuella omständigheter som talar mot att ett utvisningsbeslut fattas bör också beaktas.

⁶ MIG 2016:6

⁷ MIG 2007:9

⁸ MIG 2008:38

⁹ Prop. 2004/05:170 s. 282 f.

4.2 Grunder för uppehållstillstånd

4.2.1 Bestående och icke bestående verkställighetshinder

När Migrationsverket vid prövningen av en asylansökan kan konstatera att det finns praktiska hinder för att verkställa ett beslut om av- eller utvisning, är utgångspunkten att vi beviljar den sökande tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen. Ett uppehållstillstånd enligt denna bestämmelse är inte avsett för bosättning i Sverige och kan bara tillämpas när hindren är tillfälliga, dvs. icke bestående.

När hindren är bestående eller långvariga kan Migrationsverket istället fatta beslut om uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter, 5 kap. 6 § utlänningslagen. Det är en sammanvägd bedömning av den sökandes situation som avgör om det finns synnerligen ömmande omständigheter.¹⁰

4.2.2 Artikel 8 i Europakonvention

Om Migrationsverket bedömer att det inte föreligger synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap 6 § utlänningslagen, trots att den sökande har vistats mycket länge i Sverige, måste vi göra en proportionalitetsbedömning och ta ställning till om utvisningen skulle strida mot rätten till privat- och familjeliv i artikel 8 i Europakonventionen.¹¹ Principen om barnets bästa i barnkonventionen måste också beaktas.¹²

4.2.3 Prövningsordningen

Prövningen av verkställighetshinder sker efter en skyddsprövning mot hemlandet och den integrerade frågan om uteslutande. Först ska bedömas om den sökande kan få uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen. Därefter ska (om hindren visar sig vara bestående eller långvariga) bedömas om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § kan beviljas. Det innebär att vi frångår lagens hierarki, regeln som säger att vi i prövningen ska ta paragraferna i den ordning som de kommer i lagen.

Det beror på att det inte finns någon särskild bestämmelse som kan användas för att bevilja den sökande uppehållstillstånd när det finns bestående eller långvariga hinder för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.¹³

4.2.4 Grund för inhibition vid verkställighetshinder

I förarbetena till 5 kap. 11 § utlänningslagen uttalades att anstånd i vissa fall kunde beslutas i samband med avvisnings- eller utvisningsbeslut i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.¹⁴ Bestämmelserna om inhibition får förstås som avsedda för situationer när det är fråga om ett tämligen kortvarigt hinder som kan förväntas upphöra inom en tid som kan beräknas med någorlunda säkerhet.¹⁵

¹⁰ MIG 2011:24

¹¹ MIG 2012:13 och MIG 2015:4.

¹² Se MIG 2020:24 och RS/009/2020, rättsligt ställningstagande angående prövning av barns bästa.

¹³ MIG 2011:24

¹⁴ Prop. 2004/05:170 s. 282 f.

¹⁵ jfr. MIG 2018:21

Det är alltså möjligt att besluta om inhibition vid verkställighetshinder, men endast då det är fråga om ett kortvarigt hinder som kan förväntas upphöra inom kort tid. Inhibitionen bör därför vara tidsbegränsad och inte tills vidare. Skulle det efter denna tid visa sig att verkställighetshindret kvarstår, kan i det enskilda fallet ett nytt inhibitionsbeslut fattas, om det då kan förutses att verkställighetshindret har upphört när det andra inhibitionsbeslutet löper ut. I annat fall ska det i stället fattas beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd.

4.2.5 Prövning av asylärenden gällande barn utan vårdnadshavare

Barn utan vårdnadshavare får inte avvisas eller utvisas från Sverige om det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet.¹⁶ Barn utan vårdnadshavare ska, precis som vuxna asylsökande, så långt det är möjligt i den utsträckning som dess ålder och mognad tillåter, medverka till att genomföra beslutet om avvisning eller utvisning.¹⁷ Men det är den verkställande myndigheten som har huvudansvaret för att utreda om det finns ett ordnat mottagande och för att verkställa beslutet. Därför bör myndigheten följa barnet till hemlandet.¹⁸

När Migrationsverket prövar frågan om avvisning eller utvisning av ett barn utan vårdnadshavare och kommer fram till att den verkställande myndigheten inte kan hitta ett acceptabelt ordnat mottagande kan det av den anledningen finnas ett praktiskt verkställighetshinder. Beroende på barnets ålder och omständigheterna i övrigt får en bedömning göras huruvida hindret är bestående eller inte. Om hindret bedöms som icke bestående ska barnet som utgångspunkt beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen. Tillståndstiden bör begränsas till tolv månader och kan förlängas fram till dess att barnet fyller 18 år.

Om ett uppehållstillstånd på grund av ett icke bestående praktiskt verkställighetshinder enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen beviljas bör i normalfallet också ett avvisnings- eller utvisningsbeslut fattas.

I fall som rör ensamkommande barn och det finns oklarheter kring var föräldrarna befinner sig och det därmed inte har konstaterats att ett verkställighetshinder kommer att bestå, kan det vara rimligt att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen. Tillståndstiden bör även i detta fall vara tolv månader. Ett sådant tillstånd kan förlängas.

För de fall sökanden inom kort ska fylla 18 år, t.ex. vid 17,5 års ålder eller äldre, ska i stället ett beslut om av- eller utvisning kombineras med ett beslut om inhibition som ska gälla tills barnet fyllt 18 år.¹⁹

I fall där det kan konstateras att verkställighetshindret är långvarigt ska ett tillstånd beviljas enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. Eftersom ett uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat, kommer ett sådant uppehållstillstånd att kunna förlängas.

¹⁶ 12 kap. 3 a § utlänningslagen

¹⁷ MIG 2015:23

¹⁸ Se rättslig styrning om verkställighet av ensamkommande barn.

¹⁹ Jfr MIG 2018:21 och avsnitt 4.2.3 ovan

4.3 Frågor relaterade till verkställighetshinder

4.3.1 Skyddsgrundande behandling eller praktiska svårigheter i andra länder längs med resvägen

Svårigheter att färdas på ett säkert sätt i medborgarskapslandet eller hemvistlandet görs inom ramen för bedömningen av säker resväg i skyddsbedömningen mot landet.²⁰ Risk för skyddsgrundande behandling eller praktiska svårigheter i andra länder längs med resvägen från Sverige till medborgarskapslandet/hemvistlandet ska däremot bedömas inom ramen för om det föreligger verkställighetshinder.

4.4 När beslutet om avvisning eller utvisning har fått laga kraft

4.4.1 Allmänt

Om det efter laga kraft kommer fram nya omständigheter i ett ärende som gör att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas ska Migrationsverket på eget initiativ, ex officio, initiera ett ärende om verkställighetshinder. Det kan till exempel bli aktuellt om personen nekas inresa i landet. När personen anför praktiska verkställighetshinder som är kopplade till individuella skäl måste Migrationsverket dock först noggrant utreda om det verkställighetshinder som åberopas enbart är av praktisk natur eller om det även hänför sig till utlänningens behov av skydd. Det är olika rättsföljder beroende på om det är 12 kap. 18 § eller 19 § som aktualiseras.²¹

I ett ärende om hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen beviljas uppehållstillstånd om hindret är bestående eller tillfälligt. Någon skyddsstatusförklaring kan inte beviljas inom ramen för denna prövning eftersom bl.a. frågor om ett internt flyktalternativ och regler om uteslutande i 4 kap. utlänningslagen måste beaktas. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan förlängas.²²

4.4.2 Beviskrav

Bestämmelsen i 12 kap. 18 § första stycket 2 utlänningslagen kan pga. begreppet ”anledning att anta” ge läsaren uppfattningen att beviskravet för verkställighetshindret inte är speciellt högt. Men förarbetena och praxis från grundprövningen ger en annan bild. Syftet med lagstiftningen är att tyngdpunkten i processen ska ligga i grundprövningen, vilket medför att bestämmelserna om verkställighetshinder ska tillämpas restriktivt och därmed inte kan innehålla lägre beviskrav för verkställighetshindret än det krav som finns i grundprövningen.²³ I grundprövningen har Migrationsöverdomstolen fastställt att bevisningen måste vara konkret och visa att det finns ett faktiskt verkställighetshinder.²⁴

²⁰ Se MIG 2019:14.

²¹ Se närmare MIG 2011:26.

²² Skyddsstatus kan prövas när det finns lagliga förutsättningar för att göra det, t.ex. enligt 4 kap. 3 c §, 12 kap. 19 § första stycket (ny prövning), eller 12 kap. 19 § tredje stycket utlänningslagen.

²³ Prop. 2004/05:170, se t.ex. s. 153 och 224

²⁴ MIG 2008:38 och MIG 2010:6

För att Migrationsverket ska kunna konstatera att det finns praktiska hinder för att verkställa en avvisning eller utvisning måste det vara styrkt att det finns nya omständigheter som medför ett konkret hinder.²⁵ Det kan till exempel handla om ett besked från det aktuella landets myndigheter om att den sökande inte har rätt att återvända, eller ny landinformation som visar att ett återvändande är omöjligt. När det finns anledning att anta att mottagarlandet på grund av ett konkret hinder inte kommer att vara villigt att ta emot personen, får den sökande beviljas uppehållstillstånd.

4.4.3 Handläggning och kommunikering i ärenden om verkställighetshinder

Migrationsverket ska på eget initiativ pröva om det finns hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning när det kommer fram nya omständigheter enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.

När det är Migrationsverket, och inte den sökande som initierat en prövning finns inget partsförhållande mellan myndigheten och den sökande. Men vi är ändå skyldiga att tillämpa allmänna regler om myndigheters serviceskyldighet och utredningsansvar.²⁶ Eftersom den sökande normalt inte har något offentligt biträde i ärenden om verkställighetshinder ökar vårt ansvar. Utredningsskyldigheten innebär bland annat att vi ska upplysa den sökande om i vilka delar bevisningen eventuellt brister.

I ärenden om praktiska verkställighetshinder är det Migrationsverket som ansvarar för att samla in och bedöma information om den sökandes hemland. När vi använder oss av landinformation ska den sökande få ta del av och ges tillfälle att bemöta den innan vi fattar beslut.

Den sökande behöver ofta vidta flera olika åtgärder för att avvisningen eller utvisningen ska gå att genomföra. Personen kan exempelvis behöva ansöka om resehandlingar och medborgarskap för barn som fötts i Sverige, gifta sig och ansöka om uppehållstillstånd för någon familjemedlem²⁷ eller ordna så kallad sponsor²⁸. Det kan också finnas individuella skäl som gör det svårare att genomföra av- eller utvisningen. Det måste framgå av beslutet i ärendet om praktiska verkställighetshinder vad den sökande behöver göra och i vilken ordning. Anvisningarna ska vara praktiskt utformade.

Samma sak gäller underrättelser och besked till Polismyndigheten som lämnas enligt 12 kap 17 § utlänningslagen när det är den som ska verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. Underrättelserna och beskederna ska vara praktiskt och tydligt utformade. Vi ska alltid skriva en särskild underrättelse adresserad direkt till polisen, även när vi gör en bedömning enligt 12 kap. 18 § som adresseras till den sökande.²⁹

²⁵ MIG 2008:38 och MIG 2010:6

²⁶ 6 § förvaltningslagen (2017:900)

²⁷ Se Europadomstolens beslut den 5 juli 2007 i målet Grigorian och andra mot Sverige, nr 17575/06

²⁸ MIG 2008:38

²⁹ JO 5329-2013