

Lagrådsremiss

Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 17 mars 2005

Barbro Holmberg

Carl Henrik Ehrenkrona
(Utrikesdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att en ny utlänningslag skall ersätta 1989 års utlänningslag. Det föreslås att det införs en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Utlänningsnämnden skall upphöra och överprövningen av Migrationsverkets beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden skall i stället ske i migrationsdomstolar och i en migrationsöverdomstol. Migrationsdomstolar skall vara vissa av regeringen utsedda länsrätter och Kammarrätten i Stockholm skall vara migrationsöverdomstol.

Ändringar föreslås också i lagen om svenskt medborgarskap och lagen om särskild utlänningskontroll.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2006.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	7
2	Författningsförslag	8
2.1	Förslag till utlänningslag.....	8
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	55
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap	63
3	Ärendet och dess beredning.....	65
4	Gällande ordning	67
4.1	Handläggning av förvaltningsärenden i allmänhet	67
4.2	Handläggning av utlännings- och medborgarskapsärenden	68
4.2.1	Ansvariga myndigheter.....	68
4.2.2	Beslut som kan verkställas omedelbart.....	71
4.2.3	Ny prövning av beslut som vunnit laga kraft..	71
4.2.4	Medborgarskapsärenden	72
4.2.5	Särskild utlänningskontroll	72
4.2.6	Officialprincipen.....	73
4.3	Regeringens möjligheter att meddela föreskrifter och vägledande beslut.....	74
4.3.1	Regeringens möjligheter att meddela föreskrifter	74
4.3.2	Överlämnande av ärenden till regeringen.....	75
5	Internationella förpliktelser	76
5.1	Förenta nationerna (FN).....	76
5.1.1	1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning.....	76
5.1.2	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter	76
5.1.3	FN:s tortyrkonvention.....	76
5.1.4	FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.....	77
5.1.5	FN:s barnkonvention	77
5.1.6	UNHCR:s slutsatser	77
5.2	Europarådet	78
5.2.1	Europakonventionen	78
5.2.2	Europeisk tortyrkonvention	80
5.2.3	Europarådets rekommendationer	80
5.2.4	Sociala stadgan	81
5.3	Europeiska unionen (EU).....	81
5.3.1	Direktiv 64/221/EEG	82
5.3.2	Resolution om minimigarantier för asylförfaranden	83
5.3.3	Skyddsgrundsdirektivet	84
5.3.4	Asylprocedurdirektivet	85
5.3.5	Andra relevanta EU-bestämmelser	85

6	Ny utlänningslag.....	86
7	Ny instans- och processordning.....	87
7.1	Grundläggande krav på en ny ordning.....	87
7.2	Instansordningen.....	89
7.2.1	Bakgrund.....	89
7.2.2	Överklagande till allmän förvaltningsdomstol.....	89
7.2.3	Allmänt om domstolarna och handläggningen i den nya ordningen.....	94
7.2.4	Överklagande av beslut om avvisning med omedelbar verkställighet.....	94
7.2.5	Beslut som enligt nuvarande ordning kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol	95
7.2.6	Statsråds beslut om förvar	97
7.2.7	Förutsättningar för domstolen att i vissa fall besluta som första instans	99
7.2.8	Överklagande av vissa beslut varigenom myndigheten inte avgör ärendet.....	100
7.3	Om domstolarna.....	101
7.3.1	Domstolens sammansättning	101
7.3.2	Domförhet – allmänna bestämmelser	102
7.3.3	Domförhet – förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen	104
7.4	Nämndemän	105
7.4.1	Bakgrund.....	105
7.4.2	Nämndemän i migrationsdomstolarna	105
7.5	Förfarandet i domstolen	106
7.5.1	Skyndsamt handläggning.....	106
7.5.2	Muntlig förhandling.....	108
7.5.3	Krav på prövningstillstånd vid överklagande till Migrationsöverdomstolen	113
7.5.4	Överklagande av migrationsdomstolens beslut.....	114
7.5.5	Partsinsyn.....	116
7.5.6	Länderkunskap i domstolarna.....	117
8	Migrationsverket.....	121
8.1	Gällande ordning.....	121
8.1.1	Migrationsverkets organisation och styrning.....	121
8.1.2	Handläggningsfrågor	122
8.1.3	Handläggning av barnärenden	126
8.1.4	Underlag för Migrationsverkets beslut	127
8.1.5	Pågående förändringsarbete.....	131
8.1.6	Utlänningsnämndens handläggning.....	133
8.2	Migrationsverkets handläggning.....	135
8.2.1	Tyngdpunkten av prövningen i utlänningsärenden	135
8.2.2	Tillgången till Migrationsverkets landinformation.....	138
8.2.3	Särskilda regler för omprövning av Migrationsverkets beslut.....	139
9	Visering	141
9.1	Gällande ordning.....	141

9.1.1	Viseringskravet	141
9.1.2	Förutsättningar för att bevilja visering	143
9.1.3	Ansökan och beslut om visering.....	145
9.1.4	Viseringspraxis	147
9.2	Förutsättningar för visering.....	148
10	Dublinärenden	151
10.1	Gällande ordning.....	151
10.2	Anpassning till Dublinförordningen	152
11	Uppehållstillstånd	152
11.1	Bakgrund.....	152
11.2	Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt.....	153
11.2.1	Flyktingar.....	153
11.2.2	Skyddsbehövande i övrigt.....	155
11.2.3	Pågående arbete	156
11.2.4	Tydlig skiljelinje mellan olika tillstånds- grunder	158
11.3	Uppehållstillstånd på grund av anknytning.....	160
11.3.1	Gällande ordning	160
11.3.2	Uppehållstillstånd för andra nära anhöriga än maka, make, sambo och barn.....	162
11.3.3	Uppehållstillstånd på grund av s.k. snabb anknytning	163
11.3.4	Uppehållstillstånd för umgänge med barn och till personer som har svenskt ursprung m.m.	164
11.3.5	Uppehållstillstånd på grund av annan särskild anknytning	165
11.4	Uppehållstillstånd av humanitära skäl	166
11.4.1	Gällande ordning	166
11.4.2	Synnerligen ömmande omständigheter.....	166
11.4.3	Behov av förändring och precisering.....	167
11.4.4	Behovet av en samlad bedömning	169
11.4.5	Omständigheter som särskilt skall beaktas vid den samlade bedömningen.....	170
11.4.6	Barn.....	175
11.5	Uppehållstillståndets varaktighet	177
11.5.1	Gällande ordning	177
11.5.2	Tidsbegränsat uppehållstillstånd.....	178
12	Vägran och återkallelse av uppehållstillstånd	180
12.1	Gällande ordning.....	180
12.1.1	Vägran av uppehållstillstånd.....	180
12.1.2	Återkallelse av uppehållstillstånd	181
12.2	Vägran av uppehållstillstånd vid brottslighet	182
12.2.1	Utlänningar som flyr undan väpnad konflikt eller miljökatastrof.....	182
12.2.2	Annan än skyddsbehövande – brottslighet i förening med annan omständighet.....	183
12.3	Återkallelse av uppehållstillstånd	184
12.3.1	Återkallelse av uppehållstillstånd på grund av anmärkningar mot levnadssättet	184
12.3.2	Återkallelse av permanent uppehållstillstånd	185

12.3.3	Hänsyn till anknytning till Sverige vid återkallelse av uppehållstillstånd	186
13	Tillstånd på grund av arbete	187
13.1	Bakgrund	187
13.1.1	Gällande ordning	187
13.1.2	Reformarbete	190
13.2	Förutsättningar för arbetstillstånd	191
13.3	Permanent uppehållstillstånd för personer med särskilda kvalifikationer	193
13.4	Möjlighet att överklaga beslut rörande arbetstillstånd....	194
14	Uppenbart ogrundade ansökningar	195
15	Verkställighetshinder i ärenden där beslutet vunnit laga kraft.....	196
15.1	Bakgrund	196
15.1.1	Gällande ordning	196
15.1.2	2002 års lagrådsremiss.....	201
15.1.3	Reformarbete	202
15.2	Ny ordning för prövning av verkställighetshinder	203
16	Ny verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning	210
16.1	Bakgrund	210
16.1.1	Gällande ordning	210
16.1.2	Reformarbete	212
16.2	Ny verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning som inte har upphört att gälla.....	213
17	Vissa frågor om avvisning och utvisning	214
17.1	Beslut om avvisning när inga skyddsskäl åberopas	214
17.2	Tiden inom vilken beslut om avvisning skall fattas.....	215
17.3	Utvisning på grund av brott	218
18	Offentligt biträde	218
18.1	Bakgrund	218
18.2	Rätten till offentligt biträde.....	219
18.3	Beslutande myndighet.....	220
18.3.1	Ärenden hos regeringen.....	220
18.3.2	Migrationsverket.....	221
19	Ärenden med säkerhetsaspekter	223
19.1	Gällande ordning.....	223
19.2	Handläggning av säkerhetsärenden.....	226
19.2.1	Ny instansordning för säkerhetsärenden.....	226
19.2.2	Förvar av barn.....	232
19.2.3	Verkställighet av förvarsbeslut.....	233
20	Ärenden med utrikespolitisk betydelse	234
21	Särskilda bemyndiganden.....	235
21.1.1	Bemyndigande vid krig och krigsfara.....	235
21.1.2	Bemyndigande vid tillfälligt skydd	236
22	Straffbestämmelser och tvångsåtgärder.....	237
22.1	Straffbestämmelser	237
22.2	Uppsikt i form av skyldighet att uppehålla sig inom visst geografiskt område.....	239

23	Genomförande och ekonomiska konsekvenser	240
23.1	Ekonomiska konsekvenser	240
23.2	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	242
23.2.1	Tidpunkt för ikraftträdande.....	242
23.2.2	Övergångsbestämmelser	243
24	Författningskommentar	247
24.1	Förslaget till utlänningslag.....	247
24.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	294
24.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap	297
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16)	299
Bilaga 2	Lagförslag i betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16)	307
Bilaga 3	Remissinstanser – betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16)	356
Bilaga 4	Sammanfattning av departementspromemorian En specialdomstol för utlänningsärenden (Ds 2000:45)	358
Bilaga 5	Lagförslag i departementspromemorian En specialdomstol för utlänningsärenden (Ds 2000:45).....	359
Bilaga 6	Remissinstanser - departementspromemorian En specialdomstol i utlänningsärenden (Ds 2000:45)	364
Bilaga 7	Sammanfattning av betänkandet Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25)	366
Bilaga 8	Lagförslaget i betänkandet Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25)	367
Bilaga 9	Remissinstanser – betänkandet Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25)	369
Bilaga 10	Sammanfattning av betänkandet Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv (SOU 2004:74)	370
Bilaga 11	Lagförslag i betänkandet Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv (SOU 2004:74)	377
Bilaga 12	Remissinstanser – betänkandet Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv (SOU 2004:74)	393
Bilaga 13	Sammanfattning av promemorian Verkställighetsärenden och muntlig förhandling i en ny instans- och processordning i utlänningsärenden (UD2004/51921/MAP)	395
Bilaga 14	Lagförslag i promemorian Verkställighetsärenden och muntlig förhandling i en ny instans- och processordning i utlänningsärenden (UD2004/51921/MAP)	396
Bilaga 15	Remissinstanser – promemorian Verkställighetsärenden och muntlig förhandling i en ny instans- och processordning i utlänningsärenden (UD2004/51921/MAP)	399

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över

1. förslag till utlänningslag,
2. förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
3. förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till utlänningslag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Lagens innehåll och vissa definitioner

Lagens innehåll

1 § I denna lag finns föreskrifter om

- lagens innehåll och vissa definitioner (1 kap.),
- villkor för att en utlänning skall få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige (2 kap.),
- visering (3 kap.),
- flyktingar och skyddsbehövande i övrigt (4 kap.),
- uppehållstillstånd (5 kap.),
- arbetstillstånd (6 kap.),
- återkallelse av tillstånd (7 kap.),
- avvisning och utvisning (8 kap.),
- kontroll- och tvångsåtgärder (9 kap.),
- förvar och uppsikt (10 kap.),
- hur en utlänning som hålls i förvar skall behandlas (11 kap.),
- verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (12 kap.),
- handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna m.m. (13 kap.),
- överklagande av förvaltningsmyndighets beslut (14 kap.),
- nöjdförklaring (15 kap.),
- migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen (16 kap.),
- skyldighet att lämna uppgifter (17 kap.),
- offentligt biträde (18 kap.),
- kostnadsansvar (19 kap.),
- bestämmelser om straff m.m. (20 kap.),
- tillfälligt skydd (21 kap.), och
- särskilda bemyndiganden (22 kap.).

Vissa definitioner m.m.

2 § Lagen skall tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

3 § Med barn avses i denna lag en person som är under 18 år.

4 § I fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

När frågor om tillstånd enligt denna lag skall bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet skall, om det inte är olämpligt, barnet höras. Den hänsyn skall tas till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad motiverar.

Schengenkonventionen och Schengenstat

5 § Med Schengenkonventionen avses i denna lag konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.

Med Schengenstat avses en stat som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna.

Asyl

6 § Med asyl avses i denna lag ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning som är flykting.

En ansökan om uppehållstillstånd som grundar sig på sådana omständigheter som anges i 4 kap. 2 § skall handläggas som en ansökan om asyl.

Inresa

7 § Med inresa avses i denna lag att en utlänning passerar in över gränsen för svenskt territorium.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från vad som anges i första stycket.

Utresa

8 § Med utresa avses i denna lag att en utlänning passerar ut över gränsen för svenskt territorium.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från vad som anges i första stycket.

Säkerhetsärenden

9 § Säkerhetsärenden enligt denna lag är ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets eller allmän säkerhet förordar

- att en utlänning skall avvisas eller utvisas,
- att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd skall avslås, eller
- att en utlännings uppehållstillstånd skall återkallas.

Säkerhetsärenden skall handläggas skyndsamt.

Dublinförordningen

10 § Vad som föreskrivs om avvisning och utvisning i denna lag gäller i tillämpliga delar också för beslut om överföring enligt rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (Dublinförordningen).

2 kap. Villkor för att en utlänning skall få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige

Pass

1 § En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha pass.

2 § Regeringen får meddela föreskrifter om i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningar.

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande Migrationsverket får meddela föreskrifter om vilka handlingar som får godtas som pass.

Visering

3 § Visering är ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under en viss kortare tid. En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha visering, om han eller hon inte har uppehållstillstånd.

Upphållstillstånd

4 § Upphållstillstånd är ett tillstånd att vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Upphållstillstånd innebär också tillstånd att resa in i Sverige.

5 § En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid.

6 § Regeringen får meddela föreskrifter om krav på uppehållstillstånd i Sverige redan efter en kortare vistelsetid i Sverige än tre månader.

Arbetstillstånd

7 § Arbetstillstånd är ett tillstånd att arbeta i Sverige. En utlänning som skall arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands skall ha arbetstillstånd.

Undantag från kraven på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd

8 § Kraven på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 1, 3, 5 och 7 §§ för inresa, vistelse och arbete gäller inte medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Kravet på arbetstillstånd gäller inte för en utlänning som har permanent uppehållstillstånd.

Undantaget från kravet på pass för inresa gäller dock endast för en sådan medborgare som avses i första stycket som reser eller har rest in i Sverige direkt från en Schengenstat.

9 § Regeringen får meddela föreskrifter om att andra utlänningar än medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge får resa in i Sverige

samt vistas och arbeta här utan pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd.

10 § Bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd tillämpas inte för

- diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater samt deras familjer och deras anställda, och
- främmande staters kurirer.

Regeringen får meddela föreskrifter om att bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd gäller i viss utsträckning för de personer som anges i första stycket.

I fråga om andra utlänningar som är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall skall de inskränkningar iakttas som följer av den lagen.

3 kap. Visering

1 § En utlänning får beviljas visering om han eller hon

1. har ett gällande pass eller annan handling som skall godtas som pass,
2. på begäran kan visa upp dokument, av vilka framgår syftet med och förutsättningarna för den planerade vistelsen i landet,
3. har en medicinsk reseförsäkring för vistelsen, samt
4. har tillräckliga medel för sitt uppehälle såväl under vistelsen som för återresa till utreslandet eller transitresa till ett sådant tredje land som medger inresa, eller på laglig väg kan skaffa sig sådana medel.

Visering får inte beviljas om

1. utlänningen har meddelats inreseförbud,
2. utlänningen anses äventyra den allmänna ordningen, rikets säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser, eller
3. det vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna eller att utlänningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång.

Visering kan beviljas som enhetlig visering eller nationell visering.

Enhetlig visering

2 § En visering för inresa och vistelse i högst tre månader som beviljas med stöd av 1 § skall utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen. En enhetlig visering är giltig vid inresa och vistelse i Schengenstaterna på det sätt som framgår av viseringen.

En enhetlig visering får inte föras in i ett pass eller annat resedokument som inte är giltigt. Dokumentets giltighetstid skall överstiga viseringens med minst tre månader. Giltigheten av en enhetlig visering får inte omfatta en Schengenstat som inte har godkänt dokumentet.

3 § En enhetlig visering enligt Schengenkonventionen som har utfärdats av en behörig myndighet i någon Schengenstat gäller i Sverige.

Nationell visering

4 § En visering som ger tillstånd att resa in i och vistas i Sverige, men inte i en annan Schengenstat, får utfärdas om det är nödvändigt av humanitära skäl, på grund av Sveriges internationella förpliktelser eller om det annars finns ett starkt nationellt intresse att bevilja visering, även om villkoren i 1 § inte är uppfyllda.

En nationell visering enligt första stycket får, när det finns särskilda skäl, beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. En sådan visering får beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller endast när det finns särskilda skäl.

Om en nationell visering utfärdas, skall övriga Schengenstater underrättas.

Beslutande myndigheter

5 § Beslut om visering meddelas av Migrationsverket. Beslut om visering får också meddelas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

6 § Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, Migrationsverket får ge andra myndigheter rätt att besluta om visering.

Regeringen får ge ett organ som är knutet till Sveriges exportråd rätt att besluta om visering.

Regeringen får ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om visering.

Bemyndigande

7 § Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om visering.

4 kap. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt

Definitioner

1 § Med flykting avses i denna lag en utlänning som

- befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av religiös eller politisk uppfattning, och
- inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen utsatts för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Som flykting skall även anses en utlänning som är statslös och som

- av samma skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och
- inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit.

2 § Med skyddsbehövande i övrigt avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

2. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp,

3. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof, eller

4. känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sitt kön eller sin homosexualitet.

Motsvarande gäller för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Flyktingförklaring

3 § Om en flykting begär det, skall det antingen i samband med att uppehållstillstånd beviljas eller därefter förklaras att utlänningen är flykting (flyktingförklaring).

En flyktingförklaring skall återkallas, om det kommer fram att utlänningen inte längre kan anses som flykting.

Resedokument

4 § För en flykting eller statslös får utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument). Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om resedokument.

När flyktingskap upphör

5 § En flykting upphör att vara flykting om han eller hon

1. av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där han eller hon är medborgare,

2. av fri vilja på nytt skaffar sig det medborgarskap som han eller hon tidigare har förlorat,

3. förvärvar medborgarskap i ett nytt land och får det landets skydd,

4. av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land där han eller hon är medborgare eller som statslös tidigare hade sin vistelseort, eller

5. inte längre befinner sig i en sådan situation att han eller hon kan anses som flykting och därför inte kan fortsätta att vägra använda sig av det lands skydd där han eller hon är medborgare eller som statslös tidigare hade sin vistelseort.

Beslutande myndighet

6 § Beslut enligt detta kapitel meddelas av Migrationsverket.

Tillfälligt skydd

7 § Särskilda bestämmelser om tillfälligt skydd i en massflyktssituation finns i 21 kap.

5 kap. Uppehållstillstånd

Vem som har rätt till uppehållstillstånd

1 § Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får dock vägras

1. en flykting enligt 4 kap. 1 § och en skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 4, om det finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet,

2. en skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 och 3, om det på grund av hans eller hennes brottslighet finns särskilda skäl att inte bevilja utlänningen uppehållstillstånd eller om det finns synnerliga skäl att inte bevilja sådant tillstånd på grund av vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet,

3. en asylsökande som har rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och kan sändas tillbaka till något av dessa länder i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet, om det inte är uppenbart att utlänningen inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där,

4. en asylsökande som i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och där är skyddad mot förföljelse och mot att sändas till hemlandet eller ett annat land där han eller hon inte har motsvarande skydd,

5. en asylsökande som har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på det sätt som anges i 4, eller

6. en asylsökande som kan sändas till Danmark enligt konventionen den 15 juni 1990 rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna (Dublinkonventionen) och där är skyddad på det sätt som anges i 4.

I Dublinförordningen finns bestämmelser som tillämpas gentemot Europeiska unionens medlemsstater samt Island och Norge.

2 § Uppehållstillstånd skall ges till en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning).

Uppehållstillstånd på grund av anknytning

3 § Uppehållstillstånd får ges till

1. en utlänning som är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,

2. ett utländskt barn som är ogift samt är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,

3. ett utländskt barn som är ogift och som adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

– har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

– gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller

– gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

4. en utlänning som på något annat sätt än som avses under 1–3 är nära anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det föreligger ett särskilt visat beroendeförhållande mellan släktingarna,

5. en utlänning som är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, om förhållandet framstår som seriöst,

6. en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om förhållandet framstår som seriöst,

7. en utlänning som skall utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett i Sverige bosatt barn, och

8. en utlänning som har svenskt ursprung eller har vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd.

När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd också beviljas en utlänning som

1. är adopterad i Sverige i vuxen ålder,

2. är anhörig till en utlänning som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt på annat sätt än som anges i första stycket, eller

3. i andra fall har särskild anknytning till Sverige.

När en ansökan om uppehållstillstånd grundas på ett beslut om adoption som har meddelats av svensk domstol, skall den anknytning som har uppkommit genom beslutet godtas i ärendet om uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden

4 § Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att ett beslut om avvisning eller utvisning i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande, skall uppehållstillstånd ges till den som omfattas av beslutet, såvida inte synnerliga skäl talar mot att uppehållstillstånd ges.

Uppehållstillstånd på grund av arbete

5 § Permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har erbjudits en tillsvidareanställning i landet om utlänningen har särskilda kvalifikationer och behovet av arbetskraft inte kan fyllas av arbetssökande inom landet eller genom rekrytering från annat land inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz.

Även i andra fall får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har beviljats arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.

Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter

6 § Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen skall särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som åberopas inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd skall beviljas vuxna personer.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd

7 § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för arbete, studier eller besök.

8 § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs.

9 § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som behöver vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

10 § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas ett barn eller en man, om barnets eller mannens närvaro i Sverige är nödvändig för att en faderskapsutredning skall kunna genomföras.

11 § Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats ett barn enligt 9 eller 10 §, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas också barnets vårdnadshavare.

12 § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får på ansökan av förundersökningsledaren beviljas en utlänning som vistas här, om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras.

13 § Ett uppehållstillstånd skall tidsbegränsas om det på grund av en utlännings förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas.

14 § En utlänning som med stöd av 3 § första stycket 5 eller 6 får beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning skall vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detsamma gäller när uppehållstillstånd i ett sådant fall beviljas utlännings barn.

15 § Ett uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 6 § på grund av sjukdom skall vara tidsbegränsat om utlännings sjukdom eller behov av vård i Sverige är av övergående natur.

Fortsatt uppehållstillstånd

16 § En utlänning som med stöd av 14 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får beviljas ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består.

En utlänning som har familjeanknytning enligt 3 § första stycket 5 eller 6 och som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlännings särskild anknytning till Sverige,
2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlännings, eller utlännings barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller
3. andra starka skäl talar för att utlännings skall ges fortsatt uppehållstillstånd.

Särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd

17 § Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel skall det beaktas, om det finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av utlännings brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. Särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd enligt 3 § första stycket 5 och 6 skall därutöver anses föreligga om utlännings eller utlännings barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, om uppehållstillstånd skulle beviljas.

Sådana skäl som avses i första stycket, skall vägas mot de skäl som talar för att uppehållstillstånd skall beviljas.

När ansökan om uppehållstillstånd skall vara gjord

18 § En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 5 eller 6,

4. utlänningen kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 12 §, eller

5. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänning får beviljas uppehållstillstånd trots vad som sägs i första stycket om

– utlänningen enligt 3 § första stycket 1–7 har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och

– det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 8 kap. 13 § och 12 kap. 18–20 §§.

19 § En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av ett pågående besök eller någon annan tidsbegränsad vistelse här i landet får bifallas trots att utlänningen vistas i Sverige, om det finns vägande skäl för förlängningen.

Beslutande myndigheter

20 § Beslut om uppehållstillstånd meddelas av Migrationsverket.

Beslut om uppehållstillstånd får också meddelas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

21 § Av 8 kap. 13 och 20 §§ och 12 kap. 20 § följer att regeringen och den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning i vissa fall också får besluta om uppehållstillstånd.

22 § Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, Migrationsverket får ge andra myndigheter rätt att besluta om uppehållstillstånd.

Bemyndiganden

23 § Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier eller besök.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

24 § Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om permanent uppehållstillstånd därför att de är skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 och 3.

25 § Regeringen får meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd inte får beviljas för skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 och 3, om det behövs därför att Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar har blivit begränsade.

Regeringen skall anmäla sådana föreskrifter till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

26 § Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från 1 § andra stycket 4, om en utlännings anknytning till Sverige är av sådan art att utlänningen inte bör nekas att få sin ansökan om asyl prövad här i landet.

6 kap. Arbetstillstånd

1 § Arbetstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse ett visst slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

2 § Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits en anställning inom ett yrke där det råder tillfällig brist på arbetskraft eller som deltar i ett internationellt utbyte. Tillstånd får även ges om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.

3 § Arbetstillstånd får ges till en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd, om inte skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar häremot.

Att permanent uppehållstillstånd får meddelas för vissa arbetstagare framgår av 5 kap. 5 §.

När ansökan om arbetstillstånd skall vara gjord

4 § En utlänning som vill ha arbetstillstånd i Sverige skall ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om arbetstillstånd får inte bifallas efter inresan utom i fall som avses i 5 kap. 18 § andra och tredje styckena och 19 §, vilka bestämmelser tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetstillstånd.

Beslutande myndigheter

5 § Beslut om arbetstillstånd meddelas av Migrationsverket.

6 § Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, Migrationsverket får ge andra myndigheter rätt att besluta om arbetstillstånd.

Beslut om arbetstillstånd i vissa fall

7 § Av 8 kap. 13 och 20 §§ och 12 kap. 20 § följer att regeringen och den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning i vissa fall också får besluta om arbetstillstånd.

Bemyndigande

8 § Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd.

7 kap. Återkallelse av tillstånd

1 § Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigt omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.

Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt första stycket endast om det finns synnerliga skäl för det.

2 § Utöver vad som sägs i 1 § får visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd återkallas, om det finns särskilda skäl för det.

Uppehållstillstånd får dock återkallas enligt första stycket endast för en utlänning som ännu inte har rest in i Sverige.

3 § Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som rest in i landet om

1. utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd, eller

2. det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Uppehållstillstånd enligt första stycket får dock inte återkallas om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

4 § Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet skall hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas.

Vid en sådan bedömning skall särskilt beaktas

1. utlänningens levnadsomständigheter,

2. om utlänningen har barn i Sverige och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningens uppehållstillstånd återkallas,
3. utlänningens övriga familjeförhållanden, och
4. hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

5 § Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som har registrerats på den spärrlista som avses i 3 § 2 lagen (2000:344) om Schengens informationssystem, om det finns tillräckliga skäl för en återkallelse.

6 § Uppehållstillstånd får återkallas för den som inte är medborgare i en stat tillhörande Europeiska unionen även i andra fall än som avses i 2 §, om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats i en stat tillhörande Europeiska unionen eller i Island eller Norge och beslutet är grundat på att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och på att

1. utlänningen i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst ett år, eller
2. utlänningen är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller att det finns starka skäl som tyder på att utlänningen avser att begå ett sådant brott.

Första stycket gäller inte en familjemedlem till en medborgare i en stat tillhörande Europeiska unionen eller till en medborgare i Island eller Norge som har utövat sin rätt till fri rörlighet enligt de regler som gäller inom Europeiska unionen. Med familjemedlem avses

- make, maka eller sambo,
- barn under 21 år som är beroende av föräldern för sin försörjning, och
- förälder som är beroende av barnet för sin försörjning.

Ett uppehållstillstånd får inte återkallas enligt första stycket innan samråd har skett med den stat som har beslutat om avvisning eller utvisning.

7 § Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige.

För en utlänning som har vistats här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt får dock uppehållstillståndet återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlänningen har återvänt till ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats.

Beslutande myndigheter

8 § Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av Migrationsverket. Återkallelse av visering beslutas av den myndighet som har beviljat viseringen eller av Migrationsverket.

Upphållstillstånd eller visering som har beviljats av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får återkallas endast av Regeringskansliet.

Bemyndigande

9 § Regeringen får meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd får återkallas även i andra fall än de som anges i 3 § första stycket för de utlänningar som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer.

8 kap. Avvisning och utvisning

Avvisning

1 § En utlänning får avvisas

1. om han eller hon saknar pass när det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige,

2. om han eller hon saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,

3. om det vid utlänningens ankomst till Sverige kommer fram att han eller hon tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där,

4. om han eller hon vid inresan undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon omständighet som är av betydelse för den rätten,

5. om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Schengenkonventionen, eller

6. om han eller hon har avvisats eller utvisats från en stat som ingår i Europeiska unionen eller från Island eller Norge och förhållandena är sådana som avses i 7 kap. 6 § eller beslutet om avvisning eller utvisning har grundats på att utlänningen inte har följt gällande bestämmelser om en utlännings inresa eller vistelse i den staten.

2 § En utlänning får avvisas

1. om det kan antas att han eller hon kommer att sakna tillräckliga medel för vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land som han eller hon tänker besöka eller för hemresan,

2. om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att han eller hon har ett sådant tillstånd,

3. om han eller hon på grund av tidigare frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,

4. om han eller hon på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller

5. om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas.

En utlänning får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han eller hon annars beger sig till det landet.

3 § Migrationsverket skall pröva frågan om avvisning om

1. utlänningen söker asyl här,
2. utlänningen har en nära familjemedlem som söker asyl här, eller
3. utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 1 § första stycket 6 eller 2 § andra stycket.

I andra fall får utöver Migrationsverket även polismyndigheten pröva frågan om avvisning.

Om polismyndigheten anser det tveksamt om en utlänning bör avvisas, skall ärendet lämnas över till Migrationsverket.

4 § Beslut om avvisning i första instans får inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige.

En utlänning får inte avvisas, om han eller hon vid ankomsten till Sverige hade eller under en tid därefter har haft uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

5 § Migrationsverket får förordna att verkets beslut om avvisning enligt 3 § första stycket får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft (avvisning med omedelbar verkställighet) om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund.

I 12 kap. 7 § finns närmare bestämmelser om verkställigheten av beslut om avvisning med omedelbar verkställighet.

Utvisning när en utlänning saknar pass eller tillstånd

6 § En utlänning som inte avvisas enligt 1 § 1 eller 2 får utvisas ur Sverige om han eller hon uppehåller sig här men saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet. Migrationsverket prövar sådana ärenden om utvisning.

Utvisning på grund av brott

7 § En utlänning får utvisas ur Sverige, om han eller hon döms för ett brott som kan leda till fängelse. En utlänning får också utvisas, om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till och dömer till annan påföljd.

En utlänning får dock utvisas endast om han eller hon döms till svårare påföljd än böter och

1. om gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller

2. om brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han eller hon inte bör få stanna kvar.

8 § Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet.

9 § När en domstol enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att ändra en påföljd som en utlänning har dömts till utöver utvisning, får domstolen även meddela det beslut om utvisningen som förändringen av påföljd ger anledning till.

10 § När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Domstolen skall särskilt beakta

1. utlänningens levnadsomständigheter,
2. om utlänningen har barn i Sverige och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningen utvisas,
3. utlänningens övriga familjeförhållanden, och
4. hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

En utlänning som är flykting och som behöver en fristad i Sverige får utvisas endast om han eller hon har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna här. Utvisning får också ske om utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta sådan verksamhet här.

En utlänning som har en flyktingförklaring skall anses som flykting med behov av fristad i Sverige, om det inte är uppenbart att han eller hon inte längre är flykting med ett sådant behov.

11 § En utlänning får utvisas enligt 7 § endast när det finns synnerliga skäl, om han eller hon hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller om han eller hon då varit bosatt i Sverige sedan minst fem år. Detsamma gäller för en medborgare i ett annat nordiskt land som hade varit bosatt här sedan minst två år när åtalet väcktes.

En utlänning får inte utvisas, om utlänningen kom till Sverige innan han eller hon fyllt 15 år och vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes.

12 § En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I en dom eller ett beslut med tidsbegränsning skall utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla. I domen eller beslutet skall utlänningen också upplysas om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 20 kap.

13 § Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, får regeringen upphäva avgörandet helt eller delvis. Därvid får regeringen fatta beslut också i fråga om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Om domen eller beslutet om utvisning inte upphävs kan, i fall som avses i första stycket, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av regeringen. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan tillståndet gäller.

Utvisning av hänsyn till rikets säkerhet eller på grund av befarad brottslighet

14 § Bestämmelser om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Bestämmelser som gäller både avvisning och utvisning

15 § Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlännen befinner sig i Sverige, skall det samtidigt meddelas beslut om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot det.

16 § När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlännen på grund av bestämmelserna i 12 kap. inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs.

17 § I beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av regeringen, Migrationsöverdomstolen, en migrationsdomstol eller Migrationsverket skall anges till vilket land utlännen skall avvisas eller utvisas.

Om det finns särskilda skäl, får mer än ett land anges i beslutet.

Ett beslut av en sådan myndighet som avses i första stycket och som rör avvisning eller utvisning skall innehålla de anvisningar om verkställigheten som omständigheterna i det enskilda fallet kan ge anledning till.

18 § När Migrationsverket beslutar om avvisning eller utvisning, får beslutet förenas med förbud för utlännen att under viss tid återvända till Sverige utan att ha tillstånd av Migrationsverket eller, i ett säkerhetsärende, regeringen.

19 § En utlännings som med stöd av 12, 18 eller 20 § har förbjudits att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlännen.

Om en utlännings har förbjudits att återvända till Sverige i ett säkerhetsärende ges ett sådant tillstånd som avses i första stycket i stället av regeringen.

Beslut vid sidan av beslut om avvisning eller utvisning

20 § När ett överklagat ärende eller mål om avvisning eller utvisning avgörs, får också beslut fattas i fråga om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Detta gäller även om dessa frågor inte har tagits upp av utlänningen.

Vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning får en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller regeringen besluta att utlänningen för viss tid skall förbjudas att återvända till Sverige, även om ingen lägre instans har meddelat ett sådant förbud.

När Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller regeringen prövar ett beslut om avvisning eller utvisning, får samtidigt sådant beslut meddelas angående den som är under 16 år och som står under utlänningens vårdnad. Detta gäller även om ingen lägre instans har prövat denna fråga. I mål hos en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen samt i ärenden hos regeringen gäller detta dock inte, om det för barnet har åberopats sådana omständigheter som avses i 4 kap. 1 och 2 §§, såvida det inte är uppenbart att det inte finns grund för uppehållstillstånd enligt dessa bestämmelser.

9 kap. Kontroll- och tvångsåtgärder

Kontroll i samband med inresa och utresa

1 § Vid inresa eller utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten. En utlänning skall också lämna polismyndigheten de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av hans eller hennes rätt att resa in i och vistas i Sverige. Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att visa upp sitt pass.

Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa polismyndigheten vid kontrollen av utlänningars inresa eller utresa enligt denna lag. Migrationsverket får efter överenskommelse med polismyndigheten hjälpa till vid kontrollen. Kustbevakningen skall medverka i polismyndighetens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken.

När inresekontrollen sköts av särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen, skall pass och andra handlingar visas upp för dem. Om Migrationsverket medverkar i kontroll vid inresa, skall pass och andra handlingar visas upp för tjänstemannen vid Migrationsverket.

2 § En polisman får i samband med inresekontroll kroppsvisitera en utlänning och därvid undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet. Sådana undersökningar får också göras för att ta reda på en utlänningars resväg till Sverige, om den är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet. En polisman får i samband med inresekontrollen även undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra

transportmedel i syfte att förhindra att en utlänning reser in i Sverige i strid med bestämmelserna i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag.

När inresekontrollen sköts av särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen har de samma befogenheter som en polisman har enligt första stycket.

Kroppsvsitation får inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Om möjligt skall ett vittne närvara.

En kvinna får inte kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Om en visitation innebär att enbart ett föremål som en kvinna har med sig undersöks, får visitationen dock genomföras och bevitnas av en man.

Protokoll skall föras över en kroppsvsitation. I protokollet skall anges vad som har förekommit vid visitationen.

Transportörers kontrollskyldighet

3 § En transportör skall kontrollera att en utlänning, som transportören transporterar till Sverige direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen, innehar pass och de tillstånd som krävs för resa in i landet.

Transportören skall, om det inte är obehövligt på grund av resultatet av kontroll som utförs enligt första stycket, även kontrollera att utlänningen har medel för sin hemresa.

Omhändertagande av pass

4 § Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, får Migrationsverket eller polismyndigheten ta hand om hans eller hennes pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det.

5 § När ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas, får den verkställande myndigheten ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar till dess beslutet kan verkställas.

Omhändertagande av biljetter

6 § En utlännings biljett för resan från Sverige får tas om hand av Migrationsverket eller polismyndigheten i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det. Detta gäller om

1. utlänningen saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd när detta krävs för inresa eller vistelse i Sverige, eller
2. utlänningen kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd.

Biljetten får tas om hand endast om

- det framstår som sannolikt att utlänningen inte kommer att få tillstånd att vistas här, och

– det finns anledning att anta att utlänningen annars gör sig av med biljetten och inte själv kan betala kostnaden för sin resa från Sverige.

7 § Migrationsverket eller polismyndigheten får lösa in en biljett som tagits om hand enligt 6 §, om den annars skulle förlora sitt värde. Om biljetten löses in, skall i stället de pengar som då betalas ut tas om hand.

Fotografi och fingeravtryck

8 § Migrationsverket eller polismyndigheten får fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck om

1. utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige,
2. utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt och anger skäl som avses i 4 kap. 1 och 2 §§, eller
3. det finns grund för att besluta om förvar.

Kontroll under vistelsen i Sverige

9 § En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman visa upp pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Utlänningen är också skyldig att efter kallelse av Migrationsverket eller polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om utlänningen inte gör det, får han eller hon hämtas genom polismyndighetens försorg. Om det på grund av en utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa kallelsen, får han eller hon hämtas utan föregående kallelse.

Kustbevakningen skall medverka i polisens kontrollverksamhet som sägs i första stycket genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Om kontrollen utövas av Kustbevakningen, skall pass eller andra handlingar visas upp för tjänstemannen vid Kustbevakningen.

Kontroll enligt första och andra styckena får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

10 § Om en utlänning vägrar att följa ett beslut som Migrationsverket har fattat med stöd av 4–6, 8 eller 9 §, får verket begära hjälp av polismyndigheten för att genomföra beslutet.

Skyldighet att stanna kvar för utredning

11 § En utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med inresa eller utresa eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 9 §, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Detta gäller inte om ett beslut har meddelats om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 §.

En polisman får hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning.

10 kap. Förvar och uppsikt

Förvar

1 § En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om

1. utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig, och

2. utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

En utlänning som har fyllt 18 år får också tas i förvar om

1. det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras,

2. det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 1, 2 eller 6 §, eller

3. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om förvar av en utlänning enligt andra stycket 2 eller 3 får meddelas endast om det på grund av utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige.

2 § Ett barn får tas i förvar, om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 5 § eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet,

2. risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och

3. det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 §.

Ett barn får också tas i förvar, om

1. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 7 §, och

2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 § andra stycket.

3 § Ett barn får inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

4 § En utlänning får inte hållas i förvar för utredning med stöd av 1 § andra stycket 1 längre tid än 48 timmar.

I övrigt får en utlänning som fyllt 18 år inte hållas i förvar mer än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Om ett beslut

om avvisning eller utvisning har meddelats, får utlänningen dock hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

5 § Ett barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

Uppsikt

6 § En utlänning som har fyllt 18 år får, under de förutsättningar som anges i 1 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

7 § Ett barn får, under de förutsättningar som anges i 2 § första stycket 1 och 2, ställas under uppsikt.

Ett barn får dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i andra fall än som avses i 2 § första stycket eller när beslut har meddelats om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 7 §.

8 § Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller hos Migrationsverket. I ett beslut om uppsikt får utlänningen också åläggas att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling.

Ny prövning av förvar och uppsikt

9 § Ett beslut om förvar enligt 4 § andra stycket skall prövas på nytt inom två veckor från den dag då det verkställdes. I de fall det finns beslut om avvisning eller utvisning skall förvaret prövas på nytt inom två månader från den dag då det verkställdes.

Ett beslut om uppsikt skall prövas på nytt inom sex månader från beslutet.

Om utlänningen hålls kvar i förvar eller fortfarande skall stå under uppsikt, skall ny prövning fortlöpande ske inom samma tider.

Ett beslut om förvar eller uppsikt skall omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet.

10 § Beslut om förvar eller uppsikt som inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör att gälla.

11 § Varje ny prövning av ett beslut om förvar skall föregås av en muntlig förhandling. Detta gäller även en ny prövning av ett beslut om uppsikt, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse.

Bestämmelser som gäller för muntlig handläggning hos en myndighet finns i 13 kap. 1–8 §§. I fråga om muntlig förhandling i domstol finns bestämmelser i 16 kap.

I ärenden om förvar som handläggs av regeringen får det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om muntlig förhandling och uppdra åt

en migrationsdomstol att hålla den. Bestämmelserna i 13 kap. gäller i tillämpliga delar vid förhandlingen. Vid den muntliga förhandlingen skall en representant från Regeringskansliet närvara. Regeringskansliet får besluta att även andra personer än utlänningen skall höras vid förhandlingen. I säkerhetsärenden gäller i stället att uppdrag att hålla muntlig förhandling får lämnas till Migrationsöverdomstolen.

Beslutande myndigheter

12 § Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet.

Om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt avvisas eller utvisas, skall den myndighet eller domstol som fattar beslutet pröva om utlänningen fortfarande skall hållas i förvar eller stå under uppsikt.

13 § Polismyndigheten är handläggande myndighet

1. från det att en utlänning begär att få resa in i landet och till dess att ett ärende som skall prövas av Migrationsverket tas emot av verket eller utlänningen har lämnat landet, och

2. från det att myndigheten tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att verkställighet har skett, även om ärendet är föremål för prövning enligt 12 kap. 18–20 §§, dock inte under den tid då beslutet inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition.

14 § Migrationsverket är handläggande myndighet

1. från det att verket tar emot ett ärende som verket skall pröva och till dess verket fattar beslut eller utlänningen har lämnat landet eller polismyndigheten har tagit emot ärendet, eller om ärendet överklagas, till dess ärendet tas emot av migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen, och

2. från det att verket tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att beslutet har verkställts eller ärendet lämnas över till polismyndigheten.

I fråga om beslut som gäller omedelbart är, även om beslutet överklagas, Migrationsverket handläggande myndighet till dess domstolen meddelar beslut om inhibition.

15 § Regeringen är handläggande myndighet när ärendet har tagits emot av det departement som har till uppgift att bereda ärendet.

Beslut i frågor om förvar och uppsikt fattas av det statsråd som skall föredra ärendet. Regeringen får inte fatta beslut om att ta eller hålla kvar någon i förvar eller om att ställa någon under uppsikt. Regeringen får däremot upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt.

I ett ärende där beslut om inhibition kan meddelas med stöd av 12 kap. 11 § första stycket, 12 och 20 §§ skall regeringen inte anses som handläggande myndighet innan beslut om inhibition har meddelats.

16 § I säkerhetsärenden är Migrationsöverdomstolen handläggande myndighet från det att domstolen tar emot ett ärende till dess det departement som har till uppgift att bereda ärendet tar emot det.

17 § En polismyndighet får, även om den inte är handläggande myndighet, fatta beslut om att ta en utlänning i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Ett sådant beslut skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla.

Att en polisman i vissa fall får omhänderta en utlänning i avvaktan på polismyndighetens beslut om förvar framgår av 11 § polislagen (1984:387).

Om kontroll av en utlänning sker under medverkan av Tullverket, Kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, har tulltjänstemannen, tjänstemannen vid Kustbevakningen eller passkontrollanten samma rätt att omhänderta utlänningen som en polisman har enligt andra stycket. Omhändertagandet skall så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden skall bestå.

Allmänt om verkställighet av beslut om förvar

18 § Migrationsverket ansvarar för att beslut om förvar verkställs.

19 § På begäran av Migrationsverket eller den domstol som har fattat ett beslut om förvar skall polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att genomföra beslutet.

Om Migrationsverket begär det, skall polismyndigheten även lämna den hjälp som behövs för att förflytta en utlänning som hålls i förvar.

20 § Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen enligt 8 kap. 7 § har utvisats på grund av brott,
2. utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

11 kap. Hur en utlänning som hålls i förvar skall behandlas

1 § En utlänning som hålls i förvar skall behandlas humant och hans eller hennes värdighet skall respekteras.

Verksamhet som rör förvar skall utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter.

2 § En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag skall vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler.

Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar.

För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. i tillämpliga delar. Utlänningen skall därutöver beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

3 § En utlänning som hålls i förvar skall ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus.

4 § En utlänning som hålls i förvar skall ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret.

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, får ett besök övervakas. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

5 § En utlänning som hålls i förvar skall ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om uppehållstillstånd enligt 4 kap. 1 eller 2 § även om utlänningen inte har ansökt om ett sådant tillstånd.

Om en utlänning som hålls i förvar behöver sjukhusvård under förvarstiden, skall han eller hon ges tillfälle till sådan vård.

Verksamhetschefen för den sjukhusenhet där en utlänning vårdas skall se till att Migrationsverket eller den som förestår den lokal där utlänningen skall vistas genast underrättas, om utlänningen önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset.

6 § En utlänning som hålls i förvar får hindras att lämna lokalen där han eller hon vistas, och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att utlänningen tagits i förvar skall tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen.

En utlännings rörelsefrihet får också begränsas, om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

7 § En utlänning som hålls i förvar och har fyllt 18 år får hållas avskild från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra.

Beslut om att hålla någon avskild fattas av Migrationsverket. Beslutet skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tredje dag.

En utlänning som hålls avskild därför att han eller hon utgör en fara för sig själv skall undersökas av läkare så snart som möjligt.

8 § En utlänning som hålls i förvar får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom lokalen.

9 § Om det finns skälig misstanke att en utlänning som hålls i förvar bär på sig något som utlänningen inte får inneha enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får utlänningen kroppsvisiteras för kontroll av detta.

Vid kroppsvisitation gäller vad som föreskrivs i 9 kap. 2 § tredje och fjärde styckena.

10 § En utlänning som hålls i förvar får inte ta emot en försändelse utan att den först har undersökts, om det finns skälig misstanke att den innehåller sådant som inte får innehas enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

Om en utlänning inte medger att försändelsen öppnas i hans eller hennes närvaro, skall försändelsen tas om hand för utlänningens räkning, men den får inte öppnas.

En undersökning får inte avse det skriftliga innehållet i brev eller andra handlingar. Försändelser från offentliga biträden, advokater, Förenta nationernas flyktingkommissarie eller internationella organ som har behörighet att pröva klagomål från enskilda får aldrig undersökas.

11 § Om det inom en lokal där en utlänning hålls i förvar eller hos en utlänning som hålls i förvar påträffas egendom som inte får innehas enligt 8 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får egendomen tas om hand.

Kan det antas att en utlänning genom att inneha eller ta emot sådan egendom gjort sig skyldig till brott eller saknas känd ägare, skall egendomen skyndsamt överlämnas till polisen.

I annat fall skall egendomen tas om hand för utlänningens räkning.

12 § Egendom som har tagits om hand enligt 10 § andra stycket eller 11 § tredje stycket skall återlämnas till utlänningen när beslutet om att hålla utlänningen i förvar har upphört att gälla.

13 § En utlänning som hålls i förvar har rätt att få sådan dag ersättning och sådant särskilt bidrag som avses i 17 och 18 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

12 kap. Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

Hinder mot att verkställa avvisning och utvisning

1 § Avvisning och utvisning av en utlänning får aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att anta att

– utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller

– utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i sådan fara.

2 § Avvisning och utvisning av en utlänning får inte verkställas till ett land

- om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse i det landet, eller
- om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse.

En utlänning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.

Likaså får en utlänning sändas till ett sådant land, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.

Vart avvisning eller utvisning får verkställas

3 § Avvisning och utvisning av en utlänning som avses i 4 kap. 2 § första stycket 2 och 3 får inte verkställas till utlänningens hemland eller till ett land där han eller hon riskerar att sändas vidare till hemlandet, om det inte finns synnerliga skäl för detta.

4 § Ett beslut om avvisning eller utvisning och som meddelas av regeringen, Migrationsöverdomstolen, en migrationsdomstol eller Migrationsverket skall verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet.

Ett beslut om avvisning som meddelas av en polismyndighet samt domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott verkställs genom att utlänningen sänds till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket utlänningen kom till Sverige. Om verkställighet inte kan genomföras till något av dessa länder får en utlänning i stället sändas till ett land som utlänningen har anknytning till.

En utlänning som skall avvisas eller utvisas får alltid sändas till ett land som utlänningen visar att mottagande kan ske i.

5 § En utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg och som avvisats därför att han eller hon saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, får föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget eller sättas ombord på annat sådant med samma ägare eller brukare (transportören). Om det är nödvändigt att bevakningspersonal följer med skall även den ges plats på fartyget eller luftfartyget.

Vägrar befälhavaren på fartyget eller luftfartyget att ta emot utlänningen eller bevakningspersonalen, får polismyndigheten förelägga befälhavaren vite.

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget kommit till Sverige direkt från en Schengenstat eller skall avgå till ett land dit utlännningen inte får sändas enligt 1, 2 eller 3§.

Verkställighet av beslut som inte vunnit laga kraft

6 § En polismyndighets beslut om avvísning skall verkställas även om det har överklagats. Detsamma gäller för Migrationsverkets beslut enligt 8 kap. 3 § andra stycket.

7 § Migrationsverkets beslut om avvísning eller utvisning får verkställas även om beslutet inte har vunnit laga kraft, om

1. utlännningen har förklarat sig nöjd med beslutet (nöjdförklaring), eller

2. Migrationsverket enligt 8 kap. 5 § har förordnat att verkets beslut om avvísning får verkställas trots att det inte vunnit laga kraft.

8 § En domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott får verkställas, om utlännningen har avgett nöjdförklaring och åklagaren medger att domen eller beslutet får verkställas.

9 § Ett beslut om att avvisa eller utvisa en utlänning får inte verkställas förrän utlännningen har avtjänat ett fängelsestraff som han eller hon har dömts till eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land.

Har allmänt åtal väckts mot utlännningen, får ett beslut om avvísning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet har prövats slutligt eller åtalet har lagts ned.

Att avbryta verkställighet (inhibition)

10 § Har en utlänning överklagat ett beslut om att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 5 § skall Migrationsverket pröva, om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas (inhibition). Samtidigt som Migrationsverket omprövar avvísningsbeslutet, skall verket pröva frågan om inhibition.

11 § När regeringen prövar en fråga om att upphäva en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott, får regeringen besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Det statsråd som har till uppgift att föredra dessa ärenden får besluta om inhibition av beslut om avvísning eller utvisning för tiden till dess regeringen avgör ärendet.

Om det i andra fall finns särskilda skäl till det, får Migrationsverket besluta om inhibition.

Bestämmelser om inhibition finns också i 18–20 §§.

12 § Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, riktar en begäran till Sverige om att verkställigheten av ett beslut om avvísning eller utvisning skall avbrytas, skall inhibition meddelas, om inte synnerliga skäl talar mot detta.

Verkställande myndighet

13 § Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av Migrationsverket, om inte annat sägs i andra, tredje eller fjärde stycket.

Säkerhetspolisen skall verkställa beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden. Regeringen eller Migrationsverket får dock förordna att en annan myndighet skall ombesörja verkställigheten.

Polismyndigheten skall verkställa

1. en polismyndighets beslut om avvisning,
2. en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott enligt 8 kap. 7 §.

Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende till polismyndigheten för verkställighet enligt de förutsättningar som anges i 14 §.

14 § Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten, om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

När ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas

15 § En polismyndighets beslut om avvisning, Migrationsverkets beslut om avvisning med omedelbar verkställighet och en domstols lagakraftvunna dom eller beslut om utvisning på grund av brott skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall skall en utlänning som avvisas lämna landet inom två veckor och en utlänning som utvisas lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att utlänningen inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall beslutet verkställas snarast möjligt av den myndighet som enligt 13 § är ansvarig för verkställigheten.

Upphävande av beslut om avvisning och utvisning i vissa fall

16 § Om Migrationsverket efter omprövning beviljar en utlänning uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett av verket fattat beslut om avvisning eller utvisning. Om Migrationsverket meddelar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får beslutet om avvisning eller utvisning inte verkställas medan tillståndet gäller.

Motsvarande gäller om en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller regeringen i ett överklagat eller överlämnat ärende beviljar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning.

Migrationsverket får dock inte upphäva en domstols dom eller beslut om utvisning enligt 8 kap. 7 § eller meddela uppehållstillstånd för den som har utvisats genom en sådan dom eller ett sådant beslut.

Åtgärder vid hinder mot verkställighet

17 § Om en annan myndighet än Migrationsverket skall verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och denna myndighet finner att den inte kan verkställa beslutet eller att den behöver ytterligare besked, skall myndigheten underrätta Migrationsverket. Detsamma gäller om utlänningsen hos myndigheten åberopar att det finns sådana hinder som avses i 1, 2 eller 3 § mot verkställigheten eller det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder.

Migrationsverket skall i sådana fall ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder.

18 § Om det kommer fram nya omständigheter i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft och som innebär att

1. det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 §,
 2. det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningsen, eller
 3. det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas,
- får Migrationsverket, om hindret är bestående, bevilja permanent uppehållstillstånd.

Föreligger endast ett tillfälligt hinder mot verkställighet, får verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Migrationsverket får också besluta om inhibition.

19 § Om utlänningsen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft åberopar nya omständigheter

1. som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 3 §, och
 2. dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningsen tidigare, eller utlänningsen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare,
- skall Migrationsverket, om beslut om uppehållstillstånd inte kan meddelas enligt 18 §, ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning samt besluta om inhibition i verkställighetsärendet.

Är förutsättningarna enligt första stycket inte uppfyllda, skall Migrationsverket besluta att inte bevilja ny prövning.

20 § Om det i ett ärende som avser en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott kommer fram att verkställighet inte kan genomföras, skall Migrationsverket inte fatta eget beslut i ärendet utan skyndsamt med eget yttrande lämna över detta till regeringen för prövning enligt 8 kap. 13 §.

Om det vid verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende kommer fram uppgifter om att verkställigheten inte kan genomföras, skall Migrationsverket skyndsamt överlämna ärendet till regeringen för prövning enligt 18 §. Regeringen skall vid denna prövning inhämta yttrande från Migrationsöverdomstolen. Domstolen skall yttra sig över samtliga omständigheter av betydelse i ärendet. I

yttrandet skall särskilt anges om det finns hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 §. Finner domstolen att sådant hinder mot verkställighet föreligger, får regeringen vid prövningen inte avvika från domstolens bedömning.

Regeringen får vid prövning enligt andra stycket besluta om inhibition, uppehållstillstånd och arbetstillstånd samt upphäva beslutet om avvisning eller utvisning.

När ett beslut skall anses verkställt

21 § Ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt, om utlänningen har lämnat landet och beslutet har vunnit laga kraft.

När ett beslut upphör att gälla

22 § Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Om beslutet har förenats med ett förbud att återvända till Sverige med längre giltighetstid, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut.

Ett beslut om utvisning som har meddelats av allmän domstol upphör alltid att gälla när tiden för återreseförbudet går ut.

Om permanent uppehållstillstånd meddelas, upphör ett beslut om avvisning eller utvisning att gälla.

Ny verkställighet av beslut som inte har upphört att gälla

23 § Har ett beslut om avvisning eller utvisning verkställts, och anträffas utlänningen därefter här i landet, skall beslutet verkställas på nytt, om det har vunnit laga kraft eller enligt 7 eller 8 § ändå får verkställas och om det inte har upphört att gälla enligt 22 §.

Beslut om avvisning eller utvisning får dock inte verkställas om utlänningen

1. återvänt med uppehållstillstånd eller visering,
2. återvänt efter att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här i landet enligt 8 kap. 19 §, eller
3. efter återkomsten beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Vad som sägs i första meningen gäller under giltighetstiden för tillståndet eller viseringen.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte är förenat med något gällande förbud att återvända får inte heller verkställas, om utlänningen är undantagen från krav på visering eller uppehållstillstånd enligt 2 kap. 8 eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 §.

13 kap. Handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna m.m.

Muntlig handläggning

1 § Migrationsverket får inte besluta om avvisning eller utvisning av en utlänning som har ansökt om asyl i Sverige utan att det förekommit muntlig handläggning hos Migrationsverket. Muntlig handläggning skall även annars företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra asylärendet. Handläggningen kan ske i form av en muntlig förhandling eller i annan form.

2 § Muntlig handläggning i ett ärende om förvar eller uppsikt skall genomföras av den myndighet som beslutar om åtgärden.

3 § Vid den muntliga handläggningen skall de omständigheter noga utredas som kan inverka på ärendets avgörande. Utlänningen skall få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

4 § Om ett ärende handläggs muntligt i form av muntlig förhandling skall utlänningen höras. Myndigheten får bestämma att även andra personer än utlänningen skall höras vid förhandlingen.

I 10 kap. 11 § finns särskilda bestämmelser om när muntlig förhandling skall hållas i vissa fall.

5 § Utlänningen och andra personer som skall höras skall kallas till den muntliga förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den myndighet som genomför den muntliga förhandlingen besluta om utlänningens inställelse.

Om den som skall höras i ett ärende om förvar eller uppsikt har delgetts kallelsen minst fyra dagar före den muntliga förhandlingen och utan giltigt skäl uteblir, får myndigheten besluta att han eller hon skall hämtas genom polismyndighetens försorg. Andra personer än utlänningen får dock hämtas endast om det finns synnerliga skäl.

6 § En utlänning som inställer sig vid en muntlig förhandling som rör frågan om han eller hon skall hållas i förvar eller stå under uppsikt har rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad för resa och uppehälle, om det bedöms skäligt med hänsyn till utlänningens ekonomiska förhållanden, den tid han eller hon har vistats i Sverige samt övriga omständigheter. Förskott får beviljas på ersättningen.

Andra personer som på kallelse har inställt sig vid en muntlig förhandling för att höras har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för kostnader för sin inställelse. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

7 § Ersättning och förskott beslutas av den myndighet som genomför den muntliga förhandlingen.

8 § Regeringen får meddela närmare föreskrifter om ersättning och förskott.

Parts rätt att få del av uppgifter i vissa fall

9 § I ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd tillämpas bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1986:223) om rätt för en part att få del av uppgifter endast när utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

Motivering av beslut i fråga om uppehållstillstånd samt i fråga om visering eller arbetstillstånd

10 § Ett beslut i fråga om uppehållstillstånd skall alltid innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Vid beslut i fråga om visering eller arbetstillstånd får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om visering, om beslutet går utlänningen emot och utlänningen omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara medborgare i ett EES-land eller i Schweiz.

Tolkersättning

11 § Den som är tolk vid handläggning av ett ärende enligt denna lag inför en myndighet har rätt att av allmänna medel få arvode och ersättning för kostnader och tidsspillan. Detta gäller dock inte om uppdraget har fullgjorts i tjänsten.

Frågan om ersättning prövas av den myndighet som handlägger ärendet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om ersättning.

Rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift

12 § En myndighet får besluta om rättelse av sitt beslut om en utlänning har lämnat oriktig uppgift om sitt namn, sin nationalitet eller någon annan omständighet av betydelse för att utlänningens identitet skall kunna fastställas, och den oriktiga uppgiften har tagits in i myndighetens beslut.

Omprövning av Migrationsverkets beslut

13 § Finner Migrationsverket att ett beslut som verket har meddelat som första instans är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon

annan anledning, skall verket ändra beslutet, om det inte blir till nackdel för utlänningen.

Skyldigheten gäller inte, om Migrationsverket har lämnat över handlingarna i ärendet till en migrationsdomstol.

I säkerhetsärenden gäller 27 § förvaltningslagen (1986:223) i stället för vad som föreskrivs i första och andra styckena.

Inhämtande av yttrande i ärenden om arbetstillstånd

14 § Vid prövning av frågor om arbetstillstånd som har principiell betydelse eller som i övrigt är av större vikt skall berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer få tillfälle att yttra sig.

14 kap. Överklagande av förvaltningsmyndighets beslut

Allmänt om överklagande

1 § En förvaltningsmyndighets beslut enligt denna lag får överklagas endast i de fall som anges i detta kapitel.

Avvisning och utvisning samt uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Polismyndighetens beslut

2 § En polismyndighets beslut om avvisning får överklagas till Migrationsverket.

Migrationsverkets beslut

3 § Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, om beslutet innebär

- avvisning eller utvisning,
- avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, eller
- återkallelse av ett uppehållstillstånd.

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd eller beslut om återkallelse av arbetstillstånd får överklagas till en migrationsdomstol, om frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning.

4 § Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 12 § får överklagas av förundersökningsledaren till en migrationsdomstol.

Migrationsverkets beslut om avslag på en sådan ansökan får inte överklagas av utlänningen.

5 § Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § får överklagas till en migrationsdomstol.

Flyktingförklaring och resedokument

6 § Migrationsverkets beslut i fråga om flyktingförklaring eller resedokument eller om återkallelse av flyktingförklaring får överklagas till en migrationsdomstol.

Omhändertagande av biljetter

7 § En polismyndighets eller Migrationsverkets beslut enligt 9 kap. 6 § att ta hand om biljetter får överklagas till en migrationsdomstol.

Offentligt biträde, ersättning, ombud och jäv

8 § Beslut av en polismyndighet eller Migrationsverket enligt denna lag får överklagas särskilt, och då i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, när myndighetens beslut avser

1. fråga om offentligt biträde, eller
2. ersättning i ett ärende som handläggs enligt denna lag.

Bestämmelserna i 9 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) gäller i fråga om överklagande av en polismyndighets eller Migrationsverkets beslut om avvisande av ombud eller biträde eller om jäv.

Beslut av Regeringskansliet i frågor enligt första och andra styckena får överklagas till en migrationsdomstol.

Förvar

9 § Beslut av en polismyndighet eller av Migrationsverket om förvar får överklagas till en migrationsdomstol.

Beslut om förvar får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid.

Om ett beslut om förvar har fattats av det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, prövar Regeringsrätten på framställning av utlänningsen, om åtgärden skall bestå.

10 § Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 kap. 20 § eller 11 kap. 3–13 §§ får överklagas till en migrationsdomstol.

Säkerhetsärenden

11 § I ett säkerhetsärende gäller i stället för det som sägs i 3 § att ett beslut av Migrationsverket i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd får överklagas till regeringen. Beslut i fråga om arbetstillstånd får dock överklagas endast i de fall frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning.

Migrationsverkets beslut enligt första stycket får överklagas även av Säkerhetspolisen.

12 § Ett överklagande i ett säkerhetsärende enligt 11 § skall skyndsamt överlämnas från Migrationsverket till Migrationsöverdomstolen, som skall hålla muntlig förhandling i ärendet, om det inte är uppenbart obehövt. Migrationsöverdomstolen skall därefter med eget yttrande lämna ärendet vidare till regeringen för prövning. Migrationsöverdomstolen skall yttra sig över samtliga omständigheter av betydelse i ärendet. I yttrandet skall särskilt anges om det finns hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 §. Finner domstolen att sådant hinder föreligger, får regeringen vid prövningen inte avvika från domstolens bedömning.

13 § En polismyndighets eller Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden i frågor som avses i 6–10 §§ överklagas till Migrationsöverdomstolen. Detsamma gäller för beslut av Regeringskansliet i säkerhetsärenden enligt 8 § första och andra styckena.

Vad som är föreskrivet om förvar i 9 § andra och tredje stycket gäller även i säkerhetsärenden.

Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden i fråga om förvar får överklagas även av Säkerhetspolisen.

Kostnadsansvar för transportörer

14 § En polismyndighets eller Migrationsverkets beslut om kostnadsansvar enligt 19 kap. 2 eller 3 § eller särskild avgift enligt 20 kap. 15 § för transportör får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

15 kap. Nöjdförklaring

1 § En utlänning som har rätt att överklaga ett beslut om avvisning eller utvisning kan förklara att han eller hon avstår från att överklaga beslutet eller domen i den delen (nöjdförklaring).

2 § Nöjdförklaring får avges inför den myndighet eller domstol som har meddelat beslutet eller domen.

Nöjdförklaring får också avges inför

1. en polismyndighet som inte har meddelat det avgörande som förklaringen gäller, eller

2. chefen för en kriminalvårdsanstalt eller chefen för ett häkte eller någon annan tjänsteman där som har förordnats att ta emot en sådan förklaring.

Om nöjdförklaringen avges inför en annan myndighet eller domstol än den som har meddelat beslutet eller domen, krävs ett vittnes närvaro. Vidare krävs att den som tar emot förklaringen har tillgång till en utskrift av beslutet eller domen eller ett bevis om vad avgörandet innehåller.

3 § En nöjdförklaring kan inte tas tillbaka. Om utlänningen har överklagat beslutet eller domen när nöjdförklaringen avges, skall utlänningen genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sitt

överklagande av beslutet om avvisning eller utvisning. Om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, resedokument, flyktningförklaring eller främlingspass, skall utlänningen genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sin ansökan.

16 kap. Migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen

Domstolarna

1 § De länsrätter som regeringen bestämmer skall vara migrationsdomstolar.

Migrationsöverdomstol är Kammarrätten i Stockholm.

Om migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen och förfarandet i dessa gäller vad som allmänt är föreskrivet om länsrätt och kammarrätt och rättskipningen i dessa, om inte något annat följer av denna lag.

2 § Nämndeman i en migrationsdomstol skall vara nämndeman i den länsrätt som är migrationsdomstol.

Förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen

3 § Om rätten vid handläggningen av ett mål i Migrationsöverdomstolen finner att avgörandet kan få stor principiell betydelse får målet eller, om det kan ske, endast en viss fråga i målet avgöras av Migrationsöverdomstolen med sju lagfarna ledamöter.

Handläggningen

4 § Mål om avvisning eller utvisning och mål om förvar skall handläggas skyndsamt.

Muntlig förhandling

5 § Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

I migrationsdomstol skall muntlig förhandling hållas, om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Muntlig förhandling skall vidare hållas i migrationsdomstol i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning som omfattas av avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Även i mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits skall muntlig förhandling hållas i migrationsdomstol, om det begärs av en utlänning som omfattas av avtalen och som ansökt om uppehållstillstånd. I dessa fall behöver dock

muntlig förhandling inte hållas, om det skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

Om en utlänning som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon skall hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Motparter i vissa fall

6 § I ett mål om avvisning är Migrationsverket motpart till utlänningen.

När ett beslut i ett säkerhetsärende överklagas är såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen motparter till utlänningen vid handläggningen i Migrationsöverdomstolen.

Återförvisning

7 § Finner domstolen att ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 5 §, som grundar sig på 5 kap. 1 § andra stycket 3–6 att ett sådant beslut, inte borde ha fattats, skall domstolen, om den inte bifaller överklagandet, undanröja beslutet och visa målet åter till Migrationsverket för fortsatt handläggning.

8 § Om det under handläggningen av ett mål i en migrationsdomstol framkommer att det rör sig om ett säkerhetsärende, skall domstolen undanröja det överklagade beslutet och visa målet åter till Migrationsverket för fortsatt handläggning.

Om det under handläggningen i Migrationsöverdomstolen av ett mål som överklagats från en migrationsdomstol framkommer att det rör sig om ett säkerhetsärende, skall Migrationsöverdomstolen undanröja migrationsdomstolens beslut. Om utredningen i målet behöver kompletteras, får domstolen undanröja Migrationsverkets beslut och visa målet åter till Migrationsverket för fortsatt handläggning.

Överklagande

9 § En migrationsdomstols beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstols beslut i mål om avvisning som i första instans prövats av en polismyndighet får dock inte överklagas.

En migrationsdomstols beslut om förvar i annat fall än efter överklagande i förvarsfrågan, får överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen.

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

10 § Ett överklagande av en migrationsdomstols beslut skall ha kommit in inom tre veckor från den dag beslutet meddelades. Om beslutet inte har meddelats vid muntlig förhandling och det inte heller vid en sådan förhandling har tillkännagetts när beslutet kommer att meddelas, skall dock överklagandetiden för utlänningen räknas från den dag då han eller hon fick del av beslutet.

En migrationsdomstols beslut om förvar får överklagas utan begränsning till viss tid.

11 § Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen krävs prövningstillstånd.

Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket krävs dock inte prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen.

12 § Prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen meddelas om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Migrationsöverdomstolen, eller
2. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

17 kap. Skyldighet att lämna uppgifter

1 § Socialnämnden skall lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om en polismyndighet, Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller regeringen begär det, och om uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

2 § Om en utlänning i ett ärende enligt denna lag åberopar ett intyg om sin psykiska eller fysiska hälsa, skall en hälso- och sjukvårdsmyndighet på begäran av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet lämna de upplysningar som behövs för att bedöma uppgifterna i intyget.

18 kap. Offentligt biträde

1 § Offentligt biträde skall förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om

1. avvisning, dock inte hos polismyndighet om inte utlänningen enligt 10 kap. 1 eller 2 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,
2. utvisning enligt 8 kap. 6 §,
3. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats,
4. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, dock endast såvitt avser fråga om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § och utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar, och
5. hemsändande enligt 22 kap. 2 §.

Offentligt biträde skall alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt 10 kap. 2 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

2 § I ärenden som skall avgöras av regeringen prövas frågor om offentligt biträde av Regeringskansliet.

3 § Den som är förordnad som offentligt biträde för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet är utan särskilt förordnande barnets ställföreträdare i det ärende som förordnandet avser.

19 kap. Kostnadsansvar

Utlänningens ansvar för resekostnader

1 § En utlänning som avvisas eller utvisas är skyldig att betala kostnaden för sin egen resa till den ort dit han eller hon sänds eller åläggs att resa genom en myndighets försorg.

Transportörens ersättningsskyldighet

2 § Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen avvisas därför att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för hemresan, är transportören skyldig att ersätta staten för

1. kostnaden för utlänningens resa från Sverige,
2. resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med, och
3. kostnaden för utlänningens uppehälle här innan avvisningen kan verkställas, om dröjsmålet av verkställigheten beror på transportören.

Transportören (fartygets eller luftfartygets ägare eller brukare) skall helt eller delvis befrias från denna skyldighet, om

1. transportören visar sig ha haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller
2. det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut ersättning för kostnaden.

3 § Om en utlänning som är anställd ombord på ett fartyg eller ett luftfartyg lämnar fartyget eller luftfartyget under dess uppehåll i Sverige och olovligen reser in i Sverige och avvisas, är transportören skyldig att

- ersätta kostnaderna för utlänningens resa från Sverige, och
- svara för kostnaderna för utlänningens uppehälle för de närmaste tre månaderna efter inresan.

Det som sägs om en utlänning som är anställd ombord på ett fartyg eller luftfartyg gäller också i fråga om en utlänning som utan tillåtelse har följt med ett sådant fartyg.

Har fartyget eller luftfartyget utländsk ägare eller brukare, är befälhavaren skyldig att på ägarens eller brukarens vägnar svara för kostnaderna enligt första stycket, om det inte är uppenbart oskäligt.

4 § Beslut om ersättningsskyldighet meddelas av den myndighet som verkställer avvisningen.

Särskild avgift

5 § En transportör som inte fullgjort sin kontrollskyldighet enligt 9 kap. 3 § skall betala en särskild avgift, om beslut om avvisning meddelats på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa och beslutet vunnit laga kraft eller verkställts trots att det inte vunnit laga kraft.

Transportören skall dock inte betala någon särskild avgift, om

1. transportören visar sig ha haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller
2. det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

6 § Den särskilda avgiften skall för varje utlänning bestämmas till högst 46 000 kronor.

7 § Frågan om transportören skall betala en avgift enligt 5 § prövas av den myndighet som skall verkställa avvisningen.

Avgiften skall betalas till Migrationsverket och tillfaller staten.

Mål om uttagande av avgift handläggs som allmänt mål. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

20 kap. Bestämmelser om straff m.m.

1 § Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att utlänningen har ansökt om ett sådant tillstånd eller en förundersökningsledare har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningen med stöd av 5 kap. 12 §.

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

2 § Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppsåtligen uppehåller sig i Sverige fastän han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 8 kap. 7 § inte har haft rätt att återvända hit.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte om utlänningen har flytt hit av skäl som avses i 4 kap. 1 eller 2 §.

I ringa fall skall åtal för brott enligt första stycket inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

3 § Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att inneha ett sådant tillstånd.

4 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms en utlänning som uppsåtligen på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt Schengenkonventionen.

5 § Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd. I fråga om påförande av särskild avgift gäller 12–14 §§.

6 § Till böter, eller när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader döms

1. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte gör anmälan som föreskrivs i en förordning som har utfärdats med stöd av denna lag,

2. den som i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en förordning som har utfärdats med stöd av denna lag medvetet lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse.

7 § Till fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd uppsåtligen hjälper utlänningen att olovligen uppehålla sig i Sverige, medlemsstat i Europeiska unionen, Island eller Norge, om detta görs i vinstsyfte.

För försök till brott enligt denna paragraf döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

8 § Den som uppsåtligen hjälper en utlänning att olovligen komma in i eller passera genom Sverige, medlemsstat i Europeiska unionen eller Island eller Norge döms för *människosmuggling* till fängelse i högst två år.

Är brottet att anse som grovt döms för *grovt människosmuggling* till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen

1. utförts mot ersättning,
2. utgjort ett led i en verksamhet som avsett ett stort antal personer, eller
3. utförts under former som innebär livsfara för utlänningen eller annars utförts under hänsynslösa former.

Är brottet att anse som ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

För försök eller förberedelse till brott enligt denna paragraf döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

9 § Den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige döms för *organiserande av människosmuggling* till fängelse i högst två år.

Är brottet grovt döms för *grovt organiserande av människosmuggling* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen innefattar ett systematiskt utnyttjande av utlänningars utsatta situation, eller innefattar livsfara eller annan hänsynslöshet gentemot utlänningarna.

Är brottet att anse som ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige döms för medhjälp till brott enligt första–tredje styckena. Detta gäller om medhjälparen insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom sådan verksamhet som där sägs.

Förverkande

10 § Ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 7, 8 eller 9 § skall förklaras förverkad. Detsamma gäller annat utbyte av

sådant brott. Även vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott eller värdet av det mottagna skall, om mottagandet utgör brott enligt denna lag och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år, förklaras förverkat.

Transportmedel som har använts eller varit avsett att användas vid brott som avses i 7, 8 eller 9 § får, om brottet har fullbordats eller om förfarandet utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse, förklaras förverkat, om ägaren eller befälhavaren eller någon annan som var i ägarens ställe förövat gärningen eller medverkat till denna och förverkandet behövs för att förebygga brott eller det annars finns särskilda skäl.

Utöver vad som sägs i andra stycket får egendom som har använts som hjälpmedel vid brott som avses i 7, 8 eller 9 § förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller om egendomen har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid sådant brott och brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse.

Förverkande enligt första, andra eller tredje stycket får inte ske om det är uppenbart oskäligt.

11 § Om ägaren till ett fartyg som kan förverkas enligt 10 § andra stycket inte är känd eller saknar känt hemvist i Sverige, får talan om förverkande föras mot befälhavaren på fartyget.

Avgifter

12 § En fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har arbetstillstånd skall betala en särskild avgift oavsett om ansvar krävs ut enligt 5 §. Avgiften tillfaller staten.

För varje utlänning utgör avgiften hälften av det prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, utgör avgiften för varje utlänning i stället hela prisbasbeloppet. Avgiften får minskas eller efterskänkas, om särskilda skäl talar för det.

13 § Allmän domstol prövar efter ansökan om särskild avgift skall tas ut enligt 12 §. Ansökan skall göras av allmän åklagare inom två år efter det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål.

Avgift får inte tas ut när fem år har gått efter det att överträdelsen upphörde.

14 § Den särskilda avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att domstolens beslut vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet. Om avgiften inte betalas inom denna tid, skall dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgift skall lämnas för indrivning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Avgiften får inte drivas in när fem år har gått efter det att beslutet vann laga kraft.

21 kap. Tillfälligt skydd

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om tillfälligt skydd enligt rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

2 § En utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt EG-direktivet och som i enlighet med direktivet överförs till eller tas emot i Sverige skall ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, *uppehållstillstånd med tillfälligt skydd*.

Upphållstillstånd med tillfälligt skydd får vägras utlänningen endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en flykting får vägras uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 §.

3 § Regeringen får meddela föreskrifter om att ytterligare kategorier av fördrivna personer utöver dem som omfattas av Europeiska unionens råds beslut får ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, om dessa personer har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion.

Föreskrifter som meddelats med stöd av första stycket skall anmälas till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

4 § Om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har getts till en person, får ett sådant tillstånd också ges till den som är gift eller sambo med den person som beviljats tillstånd, samt till en utlänning som är ogift och som är barn antingen till den som beviljats tillstånd eller till den person som den som beviljats tillstånd är gift eller sambo med.

Annan nära anhörig till den som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under de förutsättningar som anges i 5 kap. 3 § första stycket 4 och 8 samt andra stycket trots att den person som först beviljats tillstånd varken är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här.

Upphållstillstånd enligt denna paragraf får med hänvisning till rikets säkerhet eller på grund av brottslighet vägras en utlänning endast om det föreligger sådana omständigheter som anges i 5 kap. 1 § andra stycket 1.

5 § Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att en ansökan om asyl enligt 4 kap. 1 § prövas. Detsamma gäller för ansökan om flyktingförklaring enligt 4 kap. 3 § och en ansökan om resedokument enligt 4 kap. 4 §.

Prövningen av en ansökan enligt första stycket får skjutas upp endast om det finns särskilda skäl för det. Om ansökan inte har prövats innan det tillfälliga skyddet har upphört att gälla, skall den prövas så snart det kan ske efter denna tidpunkt.

6 § Ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får inte gälla under längre tid än den tid som beslutats av Europeiska unionens råd.

Om ett program för att förbereda att utlänningen återvänder självmant har inletts när ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd upphör, får tillståndet förlängas högst två år för en person som deltar i programmet. Detta tillstånd skall kallas *uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd*.

7 § En utlänning som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall också ges arbetstillstånd för den tid som uppehållstillståndet gäller.

8 § En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får överföras till en annan medlemsstat, om utlänningen samtycker till det. När överföringen sker skall tillståndet i Sverige återkallas.

9 § En utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får utvisas på grund av brott endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en flykting får utvisas enligt 8 kap. 10 § andra stycket.

10 § Beslut enligt detta kapitel meddelas av Migrationsverket.

22 kap. Särskilda bemyndiganden

1 § Regeringen får, utöver vad som förut har angetts i denna lag, meddela föreskrifter om

1. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige,
2. sådana inskränkningar i utlänningars rätt att vara anställda i ett visst företag eller i företag av visst slag som är nödvändiga med hänsyn till rikets säkerhet.

2 § Regeringen får meddela föreskrifter om att sända hem utlänningar som inte är flyktingar och som har tagits om hand enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Regeringen får, efter avtal med annat land om behandling av fripassagerare, meddela föreskrifter om avvikelser från bestämmelserna i denna lag och föreskrifter om vad som i övrigt behövs för tillämpningen av avtalet. Sådana föreskrifter får inte avse förfarandet i domstol.

3 § Regeringen får meddela föreskrifter om vad som skall gälla i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig i. Föreskrifterna får gälla utlänningars

1. inresa och vistelse i landet,
2. utresa ur landet,
3. rätt att ha anställning eller offentligt förtroendeuppdrag här i landet,
4. avlägsnande från landet, och
5. omhändertagande i anstalt eller förläggning.

4 § En föreskrift enligt 3 § 4 eller 5 som har meddelats i andra fall än då Sverige är i krig skall underställas riksdagen för prövning inom en månad från ikraftträdandet.

Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställts riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från den dag då underställningen skedde.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006. Utlänningslagen (1989:529) skall samtidigt upphöra att gälla.

2. Om det i en lag eller någon annan författning hänvisas till bestämmelser som har ersatts genom bestämmelser i denna lag, skall i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

3. Ärenden som rör överklaganden och som har kommit in till Utlänningsnämnden men inte avgjorts före den 1 januari 2006, skall överlämnas till den migrationsdomstol inom vars domkrets ärendet först har prövats. Ärenden som rör ansökningar enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen (1989:529) som har kommit in till Utlänningsnämnden men ännu inte avgjorts före den 1 januari 2006, skall överlämnas till Migrationsverket för beslut. Ansökningarna skall handläggas enligt äldre föreskrifter. Migrationsverkets beslut får inte överklagas. Vid prövningen skall 12 kap. 18 § tillämpas utöver de äldre föreskrifterna.

4. Ärenden som har överlämnats till regeringen enligt 7 kap. 11 § andra stycket 1, 3 eller 4 utlänningslagen (1989:529) men ännu inte avgjorts före den 1 januari 2006 skall överlämnas till Migrationsverket, om en myndighet inte har fattat beslut i ärendet, och i annat fall till den migrationsdomstol inom vars domkrets ärendet först har prövats.

5. Ärenden som har överlämnats till regeringen enligt 7 kap. 11 § andra stycket 2 utlänningslagen (1989:529) men ännu inte avgjorts före den 1 januari 2006 handläggs enligt äldre föreskrifter.

6. Mål som överklagats till allmän förvaltningsdomstol enligt utlänningslagen (1989:529) men ännu inte avgjorts före den 1 januari 2006 handläggs enligt äldre föreskrifter.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

dels att i 14, 16, 19–22 samt 26 §§ ordet ”rikspolisstyrelsen” i olika böjningsformer skall bytas ut mot ordet ”Säkerhetspolisen” i motsvarande form,

dels att 1, 2, 3, 5–13, 18, 24, 25, 27 och 28 §§ samt rubriken närmast före 6 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 2 a och 8 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

En utlänning som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen (1989:529), får utvisas ur landet enligt denna lag, om det

1. behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller
2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

2 §²

Beslut om utvisning meddelas av *regeringen*. Frågan tas upp på ansökan av *rikspolisstyrelsen* eller *av regeringen självmant*.

Om en polismyndighet, en länsstyrelse eller Migrationsverket finner anledning att anta att ett beslut om utvisning enligt 1 § bör meddelas, skall myndigheten anmäla detta till *rikspolisstyrelsen*.

Beslut om utvisning *enligt denna lag* meddelas av *Migrationsverket*. Frågan tas upp på ansökan av *Säkerhetspolisen*.

Om en polismyndighet, en länsstyrelse eller Migrationsverket finner anledning att anta att ett beslut om utvisning enligt 1 § bör meddelas, skall myndigheten anmäla detta till *Säkerhetspolisen*.

2 a §

Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning får överklagas till regeringen. I övrigt får beslut som meddelas av en förvaltningsmyndighet enligt denna lag överklagas endast i de fall som det anges i denna lag.

Säkerhetspolisen får överklaga

¹ Senaste lydelse 2003:154.

² Senaste lydelse 2000:295.

Migrationsverkets beslut, om det kan överklagas och går Säkerhetspolisen emot.

När ett beslut överklagas är såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen utlänningens motparter vid handläggningen i Migrationsöverdomstolen.

3 §³

Om ärendet inte är synnerligen brådskande skall yttrande inhämtas från Migrationsverket och förhandling hållas i ärendet vid en tingsrätt, innan regeringen meddelar beslut om utvisning.

Om det finns skäl för det, skall yttrande inhämtas även från den tingsrätt som håller förhandlingen.

Beslut om förhandling och om yttrande får fattas av det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt lagen eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer.

När Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning överklagas, skall verket skyndsamt lämna över handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen.

Migrationsöverdomstolen skall med ett eget yttrande lämna handlingarna vidare till regeringen.

Migrationsöverdomstolen skall yttra sig över samtliga omständigheter av betydelse i ärendet. I yttrandet skall särskilt anges om det finns hinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen (2005:000) mot att beslutet verkställs. Om det enligt Migrationsöverdomstolen finns sådant hinder mot verkställighet och regeringen beslutar om utvisning, skall regeringen i enlighet med 10 kap. 1 § första stycket förordna att beslutet tills vidare inte får verkställas.

5 §

I ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 4 kap. 15 §, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § andra stycket, 5 § andra stycket och 6–11 §§, 7 kap. 7 §, 8 kap. 1–6, 14 och 16 §§, 9 kap. 1–3 §§ samt 11 kap. 5 och 6 §§ utlänningslagen (1989:529).

I ärenden enligt denna lag gäller följande föreskrifter i utlänningslagen (2005:000) i tillämpliga delar:

1 kap. 9 § andra stycket om skyndsam handläggning,

8 kap. 19 § om tillstånd till kort besök,

9 kap. 8 § om fotografi och fingeravtryck,

10 kap. 4 § andra stycket, 5 §, 7 § första stycket, 8–17 §§ om förvar och uppsikt,

³ Senaste lydelse 2000:295.

12 kap. 1–5 och 21–23 §§ om verkställighet av beslut om utvisning,

13 kap. 2–7 §§ om muntlig handläggning i ärenden om förvar eller uppsikt,

13 kap. 11 § om tolkersättning,

13 kap. 12 § om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift,

14 kap. 13 § om överklagande,

16 kap. 1 § andra och tredje styckena om

Migrationsöverdomstolen,

17 kap. 1 och 2 §§ om skyldighet att lämna uppgifter, samt

19 kap. 1–4 §§ om kostnadsansvar.

Förhandling

Muntlig förhandling

6 §

Förhandling enligt 3 § och 6 kap. 7 § utlänningslagen (1989:529) skall hållas vid Stockholms tingsrätt eller, om särskilda skäl talar mot att förhandlingen hålls där, vid en annan tingsrätt.

Migrationsöverdomstolen skall innan den yttrar sig enligt 3 § hålla muntlig förhandling.

Vid förhandlingen skall utlänningen höras.

Rikspolisstyrelsen skall vid förhandlingen vara utlänningens motpart.

Tingsrätten får bestämma att även andra än utlänningen skall höras vid förhandlingen. Om någon av parterna åberopar muntlig eller skriftlig bevisning, prövar rätten om bevisningen skall tillåtas. Därvid tillämpas 35 kap. 7 § rättegångsbalken.

Migrationsöverdomstolen får bestämma att även andra än utlänningen skall höras vid förhandlingen.

I fråga om inställelse till förhandlingen tillämpas 6 kap. 13 § utlänningslagen.

7 §

Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan inverka på hur ärendet blir avgjort.

Rikspolisstyrelsen skall redogöra för omständigheterna i ärendet och ges tillfälle att ställa frågor till

Vid den muntliga förhandlingen skall Säkerhetspolisen och Migrationsverket redogöra för omständigheterna i ärendet och ges tillfälle att ställa frågor till utlänningen och andra som hörs i

utlännningen och andra som hörs i ärendet. *Säkerhetspolisen och Migrationsverket* skall även lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Genom frågor och påpekanden skall rätten försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uppgifter som lämnas.

Vid förhandlingen tillämpas 6 kap. 14 § andra stycket och 15 § utlänningslagen (1989:529).

Rättens yttrande enligt 3 § får grundas även på handlingar eller annat material som enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen (1980:100) inte får lämnas ut till parter.

8 §

En utlänning får tas i förvar, om det finns ett beslut om utvisning enligt denna lag eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas och det finns anledning anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans identitet är oklar. Om utlänningen är under *sexton* år, får han inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera.

Under de förutsättningar som anges i första stycket kan utlänningen ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

En utlänning får tas i förvar, om det finns ett beslut om utvisning enligt denna lag eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas och det finns anledning anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans *eller hennes* identitet är oklar. Om utlänningen är under *18* år, får han *eller hon* inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans *eller hennes* vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera.

8 a §

Säkerhetspolisen svarar för att ett beslut om förvar verkställs.

En utlänning som hålls i förvar enligt denna lag skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Ett utländskt barn under 18 år får dock inte utan synnerliga skäl placeras i sådana lokaler.

För en utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. i tillämpliga delar. Utlänningen skall därutöver beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

9 §

Om frågan om utvisning ännu inte har förts till *regeringen*, får *rikspolisstyrelsen* besluta att utlänningen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt, även om förutsättningarna i 8 § inte är för handen. Ett sådant beslut skall genast anmälas till *regeringen*. *Det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag* skall snarast pröva om åtgärden skall bestå.

Om frågan om utvisning ännu inte har förts till *Migrationsverket*, får *Säkerhetspolisen* besluta att utlänningen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt, även om förutsättningarna i 8 § inte är för handen. Ett sådant beslut skall genast anmälas till *Migrationsverket*. *Verket* skall snarast pröva om åtgärden skall bestå.

10 §⁴

Om *regeringen har beslutat om utvisning* enligt denna lag men hinder som anges i 8 kap. 1, 2 eller 4 § utlänningslagen (1989:529) möter mot att beslutet verkställs eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, skall *regeringen* förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition).

Utvisningsbeslutet och förordnandet om inhibition skall prövas på nytt när det finns skäl till det. Så länge utvisningsbeslutet fortfarande gäller men inte har kunnat verkställas, skall *Rikspolisstyrelsen* före utgången av varje kalenderår efter det då beslutet meddelades anmäla hos *regeringen* huruvida det finns skäl för prövning av beslutet.

Om *utvisning har beslutats* enligt denna lag men hinder som anges i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen (2005:000) möter mot att beslutet verkställs eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, skall *den beslutande myndigheten* förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition).

Utvisningsbeslutet och förordnandet om inhibition skall prövas på nytt *av den beslutande myndigheten* när det finns skäl till det. Så länge utvisningsbeslutet fortfarande gäller men inte har kunnat verkställas, skall *Säkerhetspolisen* före utgången av varje kalenderår efter det då beslutet meddelades anmäla hos *den beslutande myndigheten* huruvida det finns skäl för prövning av beslutet.

⁴ Senaste lydelse 1996:1382.

Om regeringen vid prövningen enligt andra stycket överväger att häva ett förordnande om inhibition, skall yttrande inhämtas från Migrationsöverdomstolen. Regeringen får häva förordnandet om inhibition endast om Migrationsöverdomstolen funnit att det inte finns sådant hinder mot verkställighet som anges i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen (2005:000).

Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition får överklagas till regeringen. Därvid tillämpas 2 a § andra och tredje styckena samt 3 §. Om det inte är uppenbart obehövt, skall även 6 och 7 §§ tillämpas.

11 §

Regeringen får besluta att utlänningsbeslutet på vissa tider skall anmäla sig hos en polismyndighet (anmälningsplikt), om ett beslut om utvisning enligt denna lag tills vidare inte skall verkställas på grund av inhibition. Om utvisningsbeslutet grundas på 1 § första stycket 2, får regeringen också besluta att 19–22 §§ skall tillämpas på utlänningsbeslutet.

Första stycket tillämpas också, om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:529) inte kan verkställas och det föreligger sådana omständigheter beträffande utlänningsbeslutet som avses i 1 § första stycket 1 eller 2. Innan beslutet meddelas skall förhandling hållas. Om det finns skäl för det, skall även yttrande inhämtas enligt 3 §. Vid förhandlingen tillämpas 6 och 7 §§.

Den myndighet som har beslutat om utvisning får besluta att utlänningsbeslutet på vissa tider skall anmäla sig hos en polismyndighet (anmälningsplikt), om ett beslut om utvisning enligt denna lag tills vidare inte skall verkställas på grund av inhibition. Om utvisningsbeslutet grundas på 1 § första stycket 2, får myndigheten också besluta att 19–22 §§ skall tillämpas på utlänningsbeslutet.

Första stycket tillämpas också, om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:000) inte kan verkställas och Säkerhetspolisen anmält att det föreligger sådana omständigheter beträffande utlänningsbeslutet som avses i 1 § första stycket 1 eller 2.

Ett beslut av Migrationsverket i en fråga som avses i första stycket får överklagas till regeringen. Därvid tillämpas 2 a § andra och tredje styckena samt 3 §. Om det inte är uppenbart obehövt, skall även 6 och 7 §§ tillämpas.

12 §

Ett beslut av regeringen enligt

Ett beslut av Migrationsverket

11 § gäller i längst tre år räknat från dagen för beslutet om avlägsnande. *eller* regeringen enligt 11 § gäller i längst tre år räknat från dagen för beslutet om avlägsnande.

13 §

Om *regeringen* inte har förordnat om *inhibition*, skall ett beslut om utvisning enligt denna lag verkställas så snart det kan ske. *Rikspolisstyrelsen* skall svara för verkställigheten. *Regeringen* får dock förordna att en annan myndighet skall ombesörja verkställigheten. För verkställighet av ett beslut om utvisning skall *regeringen* meddela sådana anvisningar som avses i 4 kap. 12 § andra stycket utlänningslagen (1989:529).

Om den verkställande myndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta *regeringen* om detta. *Det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag* får besluta att verkställighet inte skall ske innan *regeringen* har prövat huruvida förordnande om *inhibition* skall meddelas.

Om *inhibition* inte har meddelats, skall ett beslut om utvisning enligt denna lag verkställas så snart det kan ske. *Säkerhetspolisen* skall svara för verkställigheten. *Den beslutande myndigheten* får dock förordna att en annan myndighet skall ombesörja verkställigheten. För verkställighet av ett beslut om utvisning skall *meddelas* sådana anvisningar som avses i 8 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen (2005:000).

Om den verkställande myndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta *den beslutande myndigheten* om detta. *Innan regeringen har prövat huruvida förordnande om inhibition skall meddelas, får det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag besluta att verkställighet inte skall ske*

18 §

Bestämmelserna i 19–22 §§ tillämpas i fråga om en utlänning i den mån *regeringen* eller domstolen har bestämt det enligt denna lag.

Bestämmelserna i 19–22 §§ tillämpas i fråga om en utlänning i den mån *Migrationsverket, Stockholms tingsrätt eller regeringen* har bestämt det enligt denna lag.

24 §

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse som avses i

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han *eller hon* enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse som avses

3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529). 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:000).

I ringa fall skall åtal för brott enligt första stycket inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

25 §

Om regeringen handlägger ett ärende om utvisning enligt denna lag, får åtal inte väckas mot utlännningen innan regeringen avgjort ärendet. Medan handläggningen av ett utvisningsärende enligt denna lag pågår, får åtal inte väckas mot utlännningen utan regeringens medgivande innan ärendet avgjorts.

27 §

I ärende angående utvisning eller anmälningsplikt enligt denna lag samt i ärende hos regeringen angående beslut enligt 11 § skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. I ärende angående utvisning eller anmälningsplikt enligt denna lag samt i ärende hos *Migrationsverket* eller regeringen angående beslut enligt 11 § skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

28 §⁵

I ärende hos regeringen fattas beslut om offentligt biträde av departementstjänsteman som regeringen utser. I ärende hos regeringen fattas beslut om offentligt biträde av *Regeringskansliet*.

Beslut av förvaltningsmyndighet i frågor om offentligt biträde överklagas till Utlänningsnämnden. *Migrationsverkets och Regeringskansliets beslut i frågor om offentligt biträde överklagas hos Migrationsöverdomstolen.* Utlänningsnämndens beslut i frågor om offentligt biträde får inte överklagas. *Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.
 2. Ärenden som har kommit in till regeringen före den 1 januari 2006 skall handläggas enligt äldre föreskrifter.

⁵ Senaste lydelse 1996:1649.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

dels att 25 § skall upphöra att gälla,

dels att 11, 22, 26 och 28 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

En utlänning kan efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras), om han eller hon har

1. styrkt sin identitet,
2. fyllt arton år,
3. permanent uppehållstillstånd i Sverige,
4. hemvist här i landet
 - a) sedan två år i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare,
 - b) sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller att bedöma som flykting enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529),
 - c) sedan fem år i fråga om övriga utlänningar, och
5. haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

En utlänning kan efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras), om han eller hon har

1. styrkt sin identitet,
2. fyllt arton år,
3. permanent uppehållstillstånd i Sverige,
4. hemvist här i landet
 - a) sedan två år i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare,
 - b) sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:000),
 - c) sedan fem år i fråga om övriga utlänningar, och
5. haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

22 §

Migrationsverket prövar ärenden enligt denna lag, om inte annat framgår av *andra och tredje styckena*.

Anmälningar enligt 7–9, 18 eller 19 § som gäller en medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge prövas av länsstyrelsen i det län där den som anmälan gäller är folkbokförd.

Utlänningsnämnden prövar ärenden om förklaring enligt 21 §.

Migrationsverket prövar ärenden enligt denna lag, om inte annat framgår av *andra stycket*.

26 §

Migrationsverkets beslut enligt denna lag får överklagas till *Utlänningsnämnden* utom i fall som avses i *andra stycket* och i 27 §.

Migrationsverkets *eller en länsstyrelses* beslut enligt denna lag får överklagas till *en migrationsdomstol* utom i fall som avses i 27 §.

Ett beslut av en länsstyrelse eller Migrationsverket enligt 5–9 §§, av en länsstyrelse enligt 18 eller 19 § eller av Utlänningsnämnden enligt 21 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Utlänningsnämndens beslut får inte överklagas i andra fall än som avses i andra stycket.

En migrationsdomstols beslut överklagas hos Migrationsöverdomstolen i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. utlänningslagen (2005:000).

Bestämmelserna i detta kapitel gäller även i övrigt i tillämpliga delar i mål enligt denna lag.

28 §

En socialnämnd skall på begäran av regeringen, Migrationsverket, Utlänningsnämnden eller Rikspolisstyrelsen lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap.

En socialnämnd skall på begäran av regeringen, Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller Rikspolisstyrelsen lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.
 2. Mål eller ärenden som har kommit in till en domstol före den 1 januari 2006 skall handläggas enligt äldre föreskrifter.
 3. Ärenden som har överlämnats till regeringen enligt 25 § men ännu inte avgjorts före den 1 januari 2006 skall överlämnas till Migrationsverket, om en myndighet inte har fattat beslut i ärendet, och i annat fall till den migrationsdomstol inom vars domkrets ärendet först har prövats.
 4. Ärenden som har kommit in till Utlänningsnämnden och som inte har avgjorts före den 1 januari 2006 skall överlämnas till den migrationsdomstol inom vars domkrets ärendet först har prövats. Om ärendet gäller förklaring enligt 21 §, överlämnas ärendet till Migrationsverket.

3 Ärendet och dess beredning

Efter bemyndigande av regeringen förordnade dåvarande statsrådet Pierre Schori i februari 1997 ordförande och ledamöter i en parlamentarisk kommitté med uppdrag bl.a. att ta ställning till en ny instans- och processordning vid tillämpning av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen samt att göra viss översyn av utlänningslagen. Kommittén antog namnet Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden, NIPU (UD 1997:04). NIPU lade i februari 1999 fram slutbetänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16). En sammanfattning av NIPU:s betänkande och lagförslag finns i *bilagorna 1* och *2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanser finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (UD1999/310/MAP).

Efter bemyndigande av regeringen förordnade dåvarande statsrådet Maj-Inger Klingvall i januari 2000 ledamöter i en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utreda vissa frågor på utlänningsrättens och medborgarskapsrättens område, främst avseende instansordningen. Arbetsgruppen redovisade i juni 2000 sitt uppdrag i departementspromemorian En specialdomstol för utlänningsärenden (Ds 2000:45). En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag finns i *bilagorna 4* och *5*. Departementspromemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (UD1999/1549/MAP).

I riksdagsbeslut den 30 november 2001 har riksdagen tillkännagivit för regeringen som sin mening vad socialförsäkringsutskottet anförde om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till ny instans- och processordning i utlänningsärenden (bet. 2001/02:SfU2, rskr. 2001/02:69–70).

En lagrådsremiss om Ny instans- och processordning i utlänningsärenden överlämnades till Lagrådet den 6 juni 2002. Lagrådet avlämnade sitt yttrande den 9 oktober 2002.

Genom beslut i april 2002 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet Jan O. Karlsson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor beträffande verkställighet av beslut om avvisning och utvisning, särskilt när det gäller ärenden där utlänningens identitet är oklar. Utredningen antog namnet Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, Verkställighetsutredningen (UD 2002:02). Utredningen överlämnade betänkandet Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25) i mars 2003. Vissa delar av betänkandet behandlas i detta lagstiftningsärende. En sammanfattning av betänkandet och dess lagförslag i aktuella delar finns i *bilagorna 7* och *8*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (UD2003/16392/MAP).

Den 6 mars 2003 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté (UD 2003:02) som med utgångspunkt i 2002 års lagrådsremiss samt Lagrådets yttrande bl.a. skulle göra en genomgång av

utlänningslagens materiella bestämmelser och anpassa dessa till ett nytt system där överprövningen sker i domstol. Kommittén antog namnet Kommittén för översyn av utlänningslagstiftningen. Den kommittén kallas i fortsättningen Översynsutredningen.

Översynsutredningen lade i juni 2004 fram betänkandet Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv (SOU 2004:74). En sammanfattning av Översynsutredningens betänkande och lagförslag finns i *bilagorna 10* och *11*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanser finns i *bilaga 12*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (UD2004/34368/MAP).

Med utgångspunkt från 2002 års lagrådsremiss och lagrådets yttrande, upprättades inom Utrikesdepartementet under våren 2003 promemorian Ny prövning av beslut om avvisning och utvisning som vunnit laga kraft (UD2003/14872/MAP). Regeringen överlämnade den på promemorian grundade propositionen Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden (prop. 2003/04:59) till riksdagen den 15 januari 2004. Riksdagen beslutade den 8 december 2004 att avslå propositionen.

Hösten 2004 upprättades inom departementet promemorian Verkställighetsärenden och muntlig förhandling i en ny instans- och processordning i utlänningsärenden (UD2004/51921/MAP). En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag finns i *bilagorna 13* och *14*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 15*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (UD2004/51921/MAP).

Efter en överenskommelse om budgeten för år 2005 om att lägga ned Utlänningsnämnden den 31 december 2005 och att överprövningen av utlännings- och medborgarskapsärenden därefter skall ske i allmänna förvaltningsdomstolar har de lagförslag som läggs fram i detta ärende beretts vid överläggningar mellan regeringen, Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Regeringen, Miljöpartiet och Vänsterpartiet har skilda uppfattningar i en rad frågor på det migrationspolitiska området, vilket exempelvis framgår av olika reservationer till ovan nämnda utredningar och betänkanden. Det förhållandet kvarstår även om man i detta ärende lyckats nå en överenskommelse. De förslag som överenskommit utgår från betänkandena av de parlamentariska kommittéerna NIPU och Översynsutredningen. Därutöver vägs in innehållet i 2002 års lagrådsremiss och Lagrådets synpunkter på denna samt övriga nämnda utredningar och promemorior jämte vad som kommit fram under remissbehandlingen av dessa.

De lagändringar som genomförts efter NIPU:s förslag beaktas i detta lagstiftningsärende. 1989 års utlänningslag (1989:529) kallas fortsättningsvis UtL och förslaget till ny utlänningslag NUtL. Utlänningsförordningen (1989:547) kallas fortsättningsvis UtF.

4 Gällande ordning

4.1 Handläggning av förvaltningsärenden i allmänhet

Förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden regleras i första hand i förvaltningslagen (1986:223), FL. Bestämmelserna i förvaltningslagen gäller inte om en annan lag eller en förordning innehåller en avvikande bestämmelse.

De bestämmelser i förvaltningslagen som närmast är av intresse i detta sammanhang är de som gäller muntlig handläggning, motivering av beslut och omprövning av beslut.

Om muntlig handläggning (14 § FL) gäller att en part som vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild skall få tillfälle till det, under förutsättning att det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. I andra fall bestämmer myndigheten om handläggningen skall vara muntlig. Myndigheten skall särskilt beakta att muntlig handläggning kan underlätta för den enskilde att ha med myndigheten att göra.

Med muntlig handläggning i förvaltningslagens mening avses inte bara en formell förhandling utan också mer informella kontakter som telefonsamtal och sammanträffanden. Bestämmelsen ger inte parten rätt att kräva ett formellt sammanträde eller förhandling. Parten kan inte heller kräva att få tala med den som är beslutsfattare i ärendet, utan myndigheten kan i princip hänvisa honom eller henne till någon annan lämplig tjänsteman. Det naturliga är dock att den som har det närmaste ansvaret för beredningen av ärendet tar hand om kontakterna med parten.

Om beslutsmotivering (20 § FL) gäller att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild skall innehålla de skäl som har bestämt utgången. I vissa fall får dock skälen utelämnas helt eller delvis, bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen. Andra anledningar att utelämna skälen kan vara att det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande, eller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av en part om möjligt upplysa honom eller henne om dem i efterhand.

Om omprövning av beslut (27 § FL) gäller att myndigheten skall ändra ett beslut som den har meddelat som första instans, om den finner att beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten att ompröva gäller inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

4.2 Handläggning av utlännings- och medborgarskapsärenden

Ärenden som rör visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd prövas enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § UtL av Migrationsverket. Ärenden kan också i vissa fall prövas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) eller av andra myndigheter. Även frågor om avvisning och om utvisning prövas enligt huvudregeln av Migrationsverket (4 kap. 4 och 5 §§ UtL). Här bortses från frågor om utvisning som särskild rättsverkan vid brott, där beslut fattas av den domstol som handlägger brottmålet, och från frågor om avvisning utan anknytning till asylfrågor, då frågan prövas av polismyndigheten. Verket beslutar vidare i ärenden om flyktingförklaring och främlingspass enligt utlänningslagen samt om medborgarskap enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Vissa beslut fattas också av verket under ett ärendes gång. Det gäller exempelvis beslut om förvar och om offentligt biträde.

Den 1 oktober 1997 flyttades hela utredningsansvaret för ärenden om uppehållstillstånd samt ärenden om svenskt medborgarskap över från polismyndigheterna till Migrationsverket. Samtidigt fick verket ansvaret för förvarsverksamheten.

Migrationsverket har från den 1 januari 1999 också fått huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning.

Migrationsverkets beslut om avvisning och utvisning kan överklagas till Utlänningsnämnden. Sedan den 1 januari 1997 kan också beslut om avslag på ansökningar om uppehållstillstånd överklagas, även om de inte innebär att utlänningen avvisas eller utvisas. Till Utlänningsnämnden överklagas vidare verkets beslut i ärenden om flyktingförklaring och resedokument samt i medborgarskapsärenden. Vissa andra beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Regeringen, som innan Utlänningsnämnden inrättades den 1 januari 1992 prövade samtliga överklaganden av Migrationsverkets beslut, prövar alltså ett mindre antal utlänningsärenden och medborgarskapsärenden. En förutsättning för att ett enskilt ärende enligt utlänningslagen eller medborgarskapslagen skall komma under regeringens prövning är att ärendet lämnas över dit från Migrationsverket eller Utlänningsnämnden. I medborgarskapsärenden där Rikspolisstyrelsen hos Migrationsverket har föreslagit att ansökan avslås av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet, får dock Migrationsverkets beslut överklagas till regeringen.

4.2.1 Ansvariga myndigheter

Migrationsverket

Migrationsverket är central förvaltningsmyndighet för verksamhet inom migrationsområdet och skall verka för att handläggningen av ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är rättssäker och effektiv. Bestämmelser om Migrationsverket finns främst i utlänningslagen och i förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket. Den centrala utlänningsmyndigheten hette tidigare Statens invandrarverk men namnet ändrades den 1 juli 2000 till

Migrationsverket. I fortsättningen används för enkelhetens skull namnet Migrationsverket genomgående.

En ansökan om uppehållstillstånd som görs här i landet skall ges in till Migrationsverket. Det är också verket som gör utredning i ärendet och som förordnar offentligt biträde i ärenden om avvisning eller utvisning. I 11 kap. 1 § UtlL föreskrivs att en utlänning som ansöker om asyl får avvisas endast om muntlig handläggning ingått i Migrationsverkets handläggning av ärendet. Det är dock inte säkert att den handläggare hos Migrationsverket som gjort utredningen också kommer att delta i beslutet i ärendet.

Vid överklagande skall Migrationsverket pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid och om det finns skäl att ompröva beslutet enligt bestämmelserna i 27 § FL.

Utlänningsnämnden

Utlänningsnämnden är en förvaltningsmyndighet med domstolsliknande uppgifter. Den handlägger ärenden enligt utlänningslagen och lagen om svenskt medborgarskap som överklagas till nämnden från Migrationsverket eller som överlämnas till nämnden av verket för avgörande. Nämnden handlägger också nya ansökningar (s.k. NUT-ärenden) om uppehållstillstånd som görs efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Bestämmelser om Utlänningsnämnden finns främst i 7 kap. UtlL och i förordningen (1991:1817) med instruktion för Utlänningsnämnden.

Utlänningsnämnden består enligt 7 kap. 3 § andra stycket UtlL av ordförande, varav en är generaldirektör och myndighetens chef, och övriga ledamöter till det antal regeringen bestämmer. Det skall också finnas ersättare för ordförande. Utöver generaldirektören skall det enligt nämndens instruktion finnas minst två ordförande, tre ersättare för ordförande och femton andra ledamöter.

Ordförande och ersättare för ordförande skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet (7 kap. 3 § andra stycket UtlL). I förarbetena (prop. 1991/92:30 s. 40 och 53, bet. 1991/92:SfU4 s. 9) diskuterades frågan om det borde krävas att ordförandena var eller hade varit ordinarie domare. Därvid uttalades att ett sådant kvalifikationskrav syntes onödigt begränsa urvalet när det gäller att finna personer lämpade för och intresserade av en tjänstgöring av aktuellt slag. Däremot borde det krävas juridisk utbildning och normalt även domarerfarenhet. Kvalifikationskravet formulerades efter huvudsakligt mönster av vad som gäller i andra liknande sammanhang. Med likvärdig erfarenhet avses exempelvis vetenskaplig meritering inom förvaltningsrätt eller internationell rätt. Vidare avses kvalificerade jurister som har stor praktisk erfarenhet av ifrågavarande ärenden men som inte genomgått domarutbildning.

De övriga ledamöterna utses av regeringen efter förslag av de politiska partierna.

Utlänningsnämnden är beslutsför i olika sammansättningar. Huvudregeln är att nämnden är beslutsför med en ordförande och två andra ledamöter (5 § instruktionen). Om det uppkommer en fråga av principiell betydelse i ett ärende eller en fråga om att ändra nämndens

praxis får det beslutas att ärendet skall avgöras av minst två ordförande och minst fyra andra ledamöter. I denna utökade sammansättning skall generaldirektören normalt delta i avgörandet. En ordförande får ensam avgöra bl.a. frågor om inhibition, frågor om förvar eller uppsikt, ärenden om s.k. ny ansökan och ”andra frågor, om prövningen är av enkelt slag” (7 § instruktionen).

Ordföranden beslutar i ärendet eller avgör om det skall föredras även för lekmanaledamöter. I vissa fall kallas utlänningen och även andra personer till muntlig handläggning.

Sedan år 1998 gäller också att nämnden får lämna över avgörandet i vissa ärenden till andra än en ordförande (7 § andra stycket instruktionen). Det gäller ärenden om svenskt medborgarskap och om uppehållstillstånd i anknytningsfall, om prövningen är av enkelt slag och ansökan görs från annat land och inte omfattas av EES-avtalet. En förutsättning är vidare att den tjänsteman som får avgöra ärendet är jurist och har särskild erfarenhet av verksamheten.

Om muntlig handläggning gäller enligt 11 kap. 1 § UtL att sådan skall ingå, om det kan anses vara till fördel för utredningen eller på annat sätt bidra till ett snabbt avgörande. Muntlig handläggning skall även annars företas på utlänningens begäran, om det inte står klart att en sådan handläggning är obehövlig i asylärendet. Beträffande utlänningar som omfattas av EES-avtalet skall muntlig handläggning hållas i ärenden om utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd samt som huvudregel, om utlänningen begär det, i ärenden som rör avvisning eller vägran att bevilja uppehållstillstånd.

Utlänningsnämnden har rätt att besluta om formen för den muntliga handläggningen från fall till fall. I förarbetena till regelns nuvarande lydelse påpekar dock regeringen (prop. 1996/97:25 s. 201 f.) att det är lämpligt att den nämndsammansättning som avgör ärendet deltar i den muntliga handläggningen. Sedan bestämmelserna om muntlig handläggning i asylärenden ändrades den 1 januari 1997 har antalet muntliga handläggningar i sammansättning med ordförande och andra ledamöter ökat.

I fråga om beslutsmotiveringar gäller samma regler som vid Migrationsverket, dvs. i huvudsak förvaltningslagens regler.

Regeringen

Ett mindre antal utlänningsärenden prövas alltjämt av regeringen. Regeringens prövning förutsätter att det enskilda ärendet överlämnas dit från Migrationsverket eller Utlänningsnämnden. Förutsättningarna för ett sådant överlämnande beskrivs närmare i avsnitt 4.3.2.

Såväl Migrationsverket som Utlänningsnämnden kan lämna över ett ärende rörande svenskt medborgarskap till regeringen, om det bedöms vara av särskild vikt för tillämpningen av lagen om svenskt medborgarskap. Migrationsverkets beslut i ett säkerhetsärende överklagas vidare enligt lagen om svenskt medborgarskap direkt till regeringen.

4.2.2 Beslut som kan verkställas omedelbart

I vissa andra länder finns särskilda processuella regler för förfarandet i ärenden där en asylansökan anses uppenbart ogrundad. Sverige har inte någon särskild procedur för sådana ärenden, men Migrationsverket kan i vissa fall förordna att dess beslut får verkställas, fastän det inte har vunnit laga kraft (omedelbar verkställighet).

Enligt huvudregeln skall ett beslut ha vunnit laga kraft innan det får verkställas. Vissa beslut är dock omedelbart verkställbara. Migrationsverket får sålunda enligt 8 kap. 8 § UtlL förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund. Beslut om omedelbar verkställighet får inte meddelas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet, om inte synnerliga skäl talar för detta. Även beslut om avvisning som fattas efter tillämpning av rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat ((EUT L 50, s. 25.2.2003, Celex 32003L0343, Dublinförordningen) är omedelbart verkställbara.

Även omedelbart verkställbara avvisningsbeslut kan överklagas till Utlänningsnämnden. Ett sådant överklagande innebär dock inte att verkställigheten avbryts. Migrationsverket skall dock, enligt 8 kap. 9 § UtlL, vid eventuell omprövning av avvisningsbeslutet även pröva om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas (inhibition). Utlänningsnämnden kan vid överklagandet pröva frågan om inhibition inte bara på klagandens begäran utan också ex officio med stöd av 8 kap. 10 § UtlL.

4.2.3 Ny prövning av beslut som vunnit laga kraft

Det särskilda institutet ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) innebär att utlänningar som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft kan ansöka om ny prövning trots att de befinner sig i landet (2 kap. 5 b § UtlL). Institutet infördes genom 1989 års utlänningslag. Samtidigt avskaffades möjligheten att överklaga beslut i ett verkställighetsärende.

Möjligheten att få en ny ansökan prövad innebär ett avsteg från huvudregeln att uppehållstillstånd skall sökas före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får enligt huvudregeln i 2 kap. 5 § UtlL inte bifallas efter inresan. Förutsättningen för att en ny ansökan skall bifallas är att den grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet och att utlänningen antingen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt eller att det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning.

Nya ansökningar prövas sedan den 1 juli 1994 av Utlänningsnämnden.

4.2.4 Medborgarskapsärenden

En ny lag (2001:82) om svenskt medborgarskap trädde i kraft den 1 juli 2001. Enligt den lagen gäller följande.

Frågor om naturalisation efter ansökan prövas normalt av Migrationsverket. Detsamma gäller frågor om bibehållande av svenskt medborgarskap och befrielse från sådant medborgarskap. Förklaring att någon är svensk medborgare meddelas av Utlänningsnämnden.

Migrationsverket får, liksom Utlänningsnämnden, lämna över ärenden om naturalisation, bibehållande av svenskt medborgarskap och om befrielse från svenskt medborgarskap till regeringen. Det gäller, om det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av medborgarskapslagen att ärendet prövas av regeringen.

Om Migrationsverket har lämnat över ett ärende, skall regeringen höra Utlänningsnämnden innan den avgör ärendet. Undantag får göras om hinder möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande.

Migrationsverkets beslut i ansökningsärenden får normalt överklagas till Utlänningsnämnden. Nämndens beslut får inte överklagas. Om Migrationsverkets beslut rör ett säkerhetsärende, får beslutet överklagas till regeringen. Med säkerhetsärende avses ett ärende där Rikspolisstyrelsen hos Migrationsverket har föreslagit att ansökan avslås av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet. Migrationsverkets beslut i ett sådant ärende får överklagas även av Rikspolisstyrelsen.

Anmälan som grund för förvärv av svenskt medborgarskap skall normalt göras hos Migrationsverket. För den som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge skall anmälan dock göras hos länsstyrelsen.

Beslut i anmälningsärenden, som har fattats av en länsstyrelse eller av Migrationsverket, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (dvs. länsrätten). Detsamma gäller Utlänningsnämndens beslut i förklaringsärenden. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

4.2.5 Särskild utlänningskontroll

En utlännings som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen får utvisas ur landet enligt 1 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (LSU), om det

1. behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller
2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningsens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Beslut om utvisning meddelas av regeringen som enda instans (2 § LSU). Frågan tas upp på ansökan av Rikspolisstyrelsen (RPS) eller av regeringen självmant. En polismyndighet, en länsstyrelse eller Migrationsverket skall anmäla till Rikspolisstyrelsen, om myndigheten finner anledning att anta att ett beslut om utvisning bör meddelas.

Om ärendet inte är synnerligen brådskande, skall yttrande inhämtas från Migrationsverket och förhandling hållas i ärendet vid en tingsrätt,

innan regeringen meddelar beslut om utvisning. Om det finns skäl för det, skall yttrande inhämtas även från den tingsrätt som håller förhandlingen (3 § LSU). Förhandling skall hållas vid Stockholms tingsrätt eller, om särskilda skäl talar mot att förhandlingen hålls där, vid en annan tingsrätt. Rikspolisstyrelsen skall vid förhandlingen vara utlänningsens motpart (6 § LSU).

4.2.6 Officialprincipen

I förvaltningsärenden gäller allmänt vad som brukar kallas *official- eller undersökningsprincipen*. Det innebär att myndigheten har ett ansvar för att se till att ett ärende blir så utrett som krävs för att det skall finnas ett tillräckligt beslutsunderlag. Förvaltningsrättsutredningen föreslog (SOU 1983:73, s. 20 och s. 80) att denna regel skulle lagfästas i den nya förvaltningslagen. Så blev emellertid inte fallet. I 4 § förvaltningslagen (1986:223) återfinns dock ett visst uttryck för principen. Där sägs bl.a. att ”varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.” Hur långt myndighetens utredningsansvar sträcker sig varierar starkt mellan olika kategorier av ärenden.

Ett uttryck för officialprincipen är också 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Där sägs bl.a. att rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Förvaltningsprocesslagen gäller dock endast rättegången i förvaltningsdomstolarna.

Även i utlänningsärenden gäller officialprincipen, men man kan allmänt säga att den som exempelvis ansöker om uppehållstillstånd också har att lägga fram de omständigheter som talar för att han eller hon är berättigad att få ett sådant tillstånd. Om sökanden åberopar någon form av släktanknytning till landet, är det naturligt att det i första hand ankommer på sökanden att visa att det uppgivna släktskapet föreligger, t.ex. genom att ge in ett personbevis. Samma resonemang gäller asylärenden. I praktiken är det i fråga om många omständigheter sällsynt att sökanden kan styrka sin berättelse med handlingar eller vittnesmål. I första hand är det myndigheten som har att bedöma hur trovärdig sökandens egen berättelse är. Däri ingår att bedöma hur sannolikt det är att sådana händelser som sökanden berättar om kan ha inträffat i det land som sökanden kommer från – mot bakgrund av vad som är känt om förhållandena i det landet. Ibland måste myndigheten komplettera ärendet med ytterligare utredning. Om de av sökanden lämnade uppgifterna framstår som trovärdiga och alltså inte motsägs av andra uppgifter som myndigheten har, kan de i allmänhet godtas. I internationella flyktingrättsliga sammanhang säger man att sökanden i sådana fall skall ges ”the benefit of the doubt” (principen om tvivelsmålets fördel). Den principen slås fast i UNHCR:s ”Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning”.

4.3 Regeringens möjligheter att meddela föreskrifter och vägledande beslut

Regeringen kan påverka rättstillämpningen i utlänningsärenden genom i allt väsentligt två metoder; genom föreskrifter i en förordning (förordningsmetoden) eller genom vägledande beslut i enskilda ärenden (ärendemetoden). Möjligheterna för regeringen att fatta vägledande beslut genom avgöranden i enskilda fall har minskats och möjligheterna att meddela föreskrifter med stöd av regeringens förordningsmakt har vidgats genom ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft den 1 januari 1997. När det gäller medborgarskapsärenden har regeringen möjlighet att meddela vägledande beslut.

4.3.1 Regeringens möjligheter att meddela föreskrifter

I 8 kap. 7 § regeringsformen ges möjlighet för riksdagen att genom bemyndigande i lag ge regeringen kompetens att genom förordning meddela föreskrifter i vissa ämnen som egentligen kräver lagform. Ett av de ämnen för vilka riksdagen kan delegera normgivningsbefogenheter med stöd av bestämmelsen är ”utlänningars vistelse i riket”. Den delegeringsmöjligheten har utnyttjats av riksdagen genom ett antal bemyndiganden på utlänningsrättens område.

Bemyndigandena är till stor del generellt hållna. De måste dock tolkas mot bakgrund av vad som uttalas i lagens förarbeten. Mera specificerade bemyndiganden infördes som nämnts ovan genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1997.

I propositionen Svensk migrationspolitik i ett globalt perspektiv (prop. 1996/97:25 s. 158, också kallad den migrationspolitiska propositionen) konstaterades att de möjligheter till delegering som regeringsformen tillåter på utlänningsområdet är ganska vittgående och att det konstitutionellt inte torde finnas några egentliga hinder för att ge regeringen en vidsträckt rätt att närmare föreskriva vilka kriterier som bör beaktas vid bedömningen av ärenden om uppehållstillstånd. En avvägning måste dock enligt propositionen göras mellan regeringens behov av att kunna styra myndigheternas tillämpning av utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd och riksdagens behov av att ha kontroll över mer ingripande åtgärder på utlänningsområdet. Vidare konstaterades i propositionen (s.167) att det utöver vad som framgår av utlänningslagen finns ett visst utrymme för regeringen att utfärda s.k. verkställighetsföreskrifter enligt regeringsformen. Regeringen ansåg dock att det fanns betydande fördelar med att omfattningen av regeringens förordningsmakt i största möjliga utsträckning gick att utläsa av utlänningslagens regelsystem.

Regeringen har efter de ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft år 1997 möjlighet att ge föreskrifter om uppehållstillstånd för skyddsbehövande som avses i 3 kap. 3 § första stycket 2 UtIL. Vidare har regeringen kvar sin möjlighet att besluta att uppehållstillstånd inte får beviljas för den nu aktuella skyddskategorin, om det behövs med hänsyn till uppkomna begränsningar i Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar, och detta skall numera ske i förordningsform. De mera

specialiserade bemyndiganden för regeringen att utfärda föreskrifter finns i 2 kap. 14 § och 3 kap. 8 § UtL.

Enligt 2 kap. 14 § får regeringen meddela föreskrifter om dels uppehållstillstånd för studier eller besök, dels uppehållstillstånd av humanitära skäl. Regeringen får också meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med främmande stat. Vidare får regeringen enligt samma paragraf meddela föreskrifter om återkallelse av uppehållstillstånd för de utlänningar som omfattas av EES-avtalet.

Enligt 3 kap. 8 § får regeringen i fråga om en grupp av utlänningar meddela föreskrifter om beviljande av permanent uppehållstillstånd till skyddsbehövande som flytt på grund av väpnad konflikt eller miljökatastrof. Regeringen får vidare, om det behövs med hänsyn till uppkomna begränsningar i Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar, meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd inte får beviljas för skyddsbehövande i den kategorin. Sådana föreskrifter skall anmälas till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader. Regeringen får vidare meddela föreskrifter om undantag från första asyllandsprincipen för de fall då en utlännings anknytning till Sverige är av sådan art att utlänningen inte bör nekas att få sin ansökan prövad här.

Som exempel på en förordning, som meddelats enligt den ordning som gäller sedan år 1997, kan nämnas förordningen (1998:117) om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Förordningen, som utfärdades den 19 mars 1998 och var tidsbegränsad till den 1 januari 1999, gällde medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien och innebar att uppehållstillstånd fick beviljas av humanitära skäl, om utlänningen befann sig i landet och hade vistats här så länge att ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning under denna tid hade upphört eller skulle komma att ha upphört att gälla enligt 8 kap. 15 § UtL före utgången av år 1998.

4.3.2 Överlämnande av ärenden till regeringen

Utlänningsärenden

Sedan år 1997 (prop. 1996/97:25) får såväl Migrationsverket som Utlänningsnämnden med eget yttrande överlämna utlänningsärenden till regeringen för avgörande (7 kap. 11 § UtL). Förutom då ärendet på grund av familjeanknytning eller liknande orsak har samband med ett annat ärende hos regeringen eller ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation gäller att regeringen bör pröva ärendet,

om det bedöms vara av särskild vikt för ledning av utlänningslagens tillämpning att regeringen avgör ett ärende som kan antas få betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp utlänningar som återoppar huvudsakligen samma skäl till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd, eller

om det i andra fall bedöms vara av synnerlig vikt för ledning av utlänningslagens tillämpning att regeringen prövar ett ärende.

S.k. nya ansökningar får inte överlämnas till regeringen.

Medborgarskapsärenden

Som framgått av inledningen till avsnitt 4.2 kan Migrationsverket och Utlänningsnämnden överlämna ärenden om svenskt medborgarskap till regeringen om det bedöms vara av särskild vikt för tillämpningen av lagen om svenskt medborgarskap.

5 Internationella förpliktelser

En rad internationella rättsakter har betydelse vid prövningen av asylärenden och andra utlänningsärenden.

5.1 Förenta nationerna (FN)

5.1.1 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning

Den viktigaste internationella överenskommelsen inom flyktingområdet, 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (FN:s flyktingkonvention eller Genèvekonventionen) med 1967 års tilläggsprotokoll (New York-protokollet), innehåller inte några föreskrifter om hur prövningen av flyktingskapet skall gå till. Den frågan lämnas i konventionen över till konventionsstaternas nationella lagstiftning. Slutsatser (eng. conclusions) i ämnet har dock antagits av UNHCR:s (FN:s flyktingkommissarie) exekutivkommitté.

5.1.2 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, antagen den 16 december 1966, innehåller bl.a. förbud mot att avlägsna en utlänning, som lagligen uppehåller sig i ett land, annat än efter ett i laga ordning fattat beslut. Utlänningen skall ha rätt att få sin sak omprövad, såvida inte tvingande skäl hänförliga till den nationella säkerheten talar emot det. I konventionen finns också ett absolut förbud mot tortyr, grym, omänsklig och förnedrande behandling och bestraffning. Sverige har anslutit sig till konventionens fakultativa protokoll som ger enskilda möjlighet att rikta klagomål mot staten.

5.1.3 FN:s tortyrkonvention

FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, antagen den 4 februari 1985, innehåller bl.a. förbud mot att utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns grundad anledning att tro att han eller hon skulle vara i fara att utsättas för tortyr. För övervakning av konventionen har en särskild kommitté upprättats. En konventionsstat kan avge en förklaring att den erkänner kommitténs behörighet att motta och pröva ansökningar från enskilda personer som anser sig ha blivit utsatta för kränkning av

konventionens bestämmelser. Sverige har, i likhet med ett 50-tal andra länder, avgivit en sådan förklaring.

5.1.4 FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor

År 1980 ratificerade Sverige konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW). Det genomgående temat i konventionen är diskrimineringsförbudet och att kvinnor och män skall ha samma rättigheter och möjligheter. Under år 2003 ratificerade Sverige även ett tilläggsprotokoll till konventionen. Tilläggsprotokollet ger enskilda som anser att staten brutit mot konventionen rätt att vända sig till en kommitté som övervakar att konventionsstaterna följer konventionens krav.

5.1.5 FN:s barnkonvention

FN:s konvention om barnets rättigheter antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Konventionen bygger på fyra grundprinciper, nämligen förbud mot diskriminering, principen om barnets bästa, rätten till liv och utveckling samt rätten att framföra sina åsikter och få dem respekterade. Sverige var ett av de första länderna att ratificera konventionen. Konventionen trädde i kraft den 2 september 1990.

5.1.6 UNHCR:s slutsatser

Som nämnts innehåller Genèvekonventionen inte några föreskrifter om hur prövningen av flyktingskapet skall gå till. Materiellt finns bestämmelser om utvisning av en flykting som lagligen befinner sig inom en stat i artikel 32. En sådan flykting får utvisas endast av skäl som hänför sig till nationell säkerhet eller allmän ordning. Utvisningen får endast ske till följd av ett i laga ordning fattat beslut. Om inte tvingande nationella säkerhetsskäl kräver något annat, skall flyktingen tillåtas att lägga fram bevisning till stöd för sin sak samt att överklaga och anlita ombud inför en behörig myndighet eller någon som har utsetts av en behörig myndighet.

Slutsatser om hur prövningen av flyktingskapet skall gå till har som nämnts antagits av UNHCR:s exekutivkommitté.

Den tidigaste av de mer centrala slutsatserna från UNHCR:s exekutivkommitté om hur prövning av flyktingskapet skall gå till är *nr 8 från år 1977 om avgörande av flyktingstatus*. I den förordas som grundläggande krav för asylprocessen bl.a. att den myndighetsperson som först behandlar en asylansökan skall ha klara instruktioner om hur ansökan skall handläggas och ha skyldighet att lämna över ärenden som aktualiserar den s.k. non refoulement-principen (dvs. principen att ingen får sändas till ett land där han eller hon riskerar förföljelse och inte heller till ett land där vederbörande riskerar att sändas vidare till ett land där han eller hon riskerar förföljelse) samt att sökanden skall få det bistånd

som krävs för att han eller hon skall kunna lägga fram sin begäran. Det skall finnas en klart bestämd myndighet – om möjligt en enda central myndighet – som har ansvar för att utreda asylansökningar och besluta i första instans. Den asylsökande bör få stanna i landet i avvaktan på beslut av denna myndighet, såvida inte den har fastställt att ansökan är klart ogrundad. Asylsökanden skall ges rimlig tid att begära omprövning av ett avslagsbeslut hos samma myndighet eller klaga till domstol. Han eller hon bör också få stanna kvar till dess besvärprövningen har skett.

En senare slutsats, *nr 30 från år 1983*, rör *behandlingen av uppenbart ogrundade eller vilseledande ansökningar*. Rekommendationen innehåller till att börja med en bestämning av begreppet uppenbart ogrundade eller vilseledande ansökningar. Därmed avses sådana ansökningar som är uppenbart bedrägliga eller som saknar anknytning till bestämningen av flyktingstatus enligt Genèvekonventionen eller till andra kriterier för asylrätt. Det rekommenderas att sökanden, liksom i fråga om asylansökningar i allmänhet, får genomgå en fullständig personlig intervju under ledning av en för ändamålet utbildad tjänsteman, som om möjligt också är tjänsteman vid den myndighet som normalt har huvudansvaret för asylansökningar. Bedömningen av om en ansökan är klart ogrundad skall göras av den myndighet som normalt har att ta ställning till asylansökningar. En utlänning som fått avslag på sin ansökan bör ha rätt att få beslutet om-/överprövat ("reviewed") innan det verkställs. Om-/överprövningsmöjligheten kan vara mera förenklad än för ansökningar som inte är uppenbart ogrundade eller utgör missbruk av asylförfarandet.

UNHCR:s senaste rekommendation av intresse i detta sammanhang är *slutsats nr 85 från år 1998 om internationellt skydd*. I rekommendationen betonas i fråga om återsändande av en asylsökande till tredje land att det skall fastställas att det tredje landet kommer att behandla asylsökanden i enlighet med accepterade internationella normer, garantera effektivt skydd mot refoulement (återsändande) och ge asylsökanden möjligheten att söka och erhålla asyl. Enligt denna kan om- eller överprövningsmöjligheten i dessa ärenden vara mera förenklad än för ansökningar som inte är uppenbart ogrundade eller utgör missbruk av asylförfarandet.

5.2 Europarådet

5.2.1 Europakonventionen

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) påverkar normalt inte konventionsstaternas rätt att utvisa eller avvisa utlänningar. Några artiklar måste dock beaktas. Det är främst artikel 3 (skyddet mot tortyr och omänsklig behandling m.m.), artikel 5 (rätten till frihet och personlig säkerhet), artikel 8 (skyddet för privat- och familjelivet) samt artikel 13 (rätten till ett effektivt rättsmedel) som är av betydelse vid prövningen av utlänningsärenden. Under särskilda förhållanden kan ett avvisnings- eller utvisningsbeslut stå i strid med artikel 3, nämligen om ett avvisningsbeslut meddelas trots

att det finns grundad anledning anta att utlänningen i hemlandet riskerar att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artikel 3 kan vidare bli tillämplig när en avvisning eller utvisning gäller en utlänning som är mycket svårt sjuk. Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan också innebära ett brott mot skyddet för privat- och familjelivet i artikel 8.

Artikel 13 innehåller bestämmelser om rätten till ett effektivt rättsmedel för den som har utsatts för en kränkning enligt konventionen. I artikeln anges att var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Detta gäller även om kränkningen förövats under utövning av offentlig myndighet. I artikel 13 ställs inga krav på domstolsprövning. Det som krävs är att det rättighetskränkande avgörandet kan ändras eller upphävas. En konventionsstats rätt att avvisa eller utvisa en person kan tänkas komma i konflikt med artikel 13, om inte staten tillhandahåller ett sådant rättsmedel som där krävs när artikel 3 eller 8 berörs i ett avvisnings- eller utvisningsärende. Varje påstående om att ett brott mot konventionen skall ha begåtts medför inte automatiskt att tillgång behöver ges till ett effektivt rättsmedel. Enligt Europadomstolens praxis har endast den som på rimliga grunder kan påstå sig ha blivit utsatt för ett konventionsbrott rätt till ett rättsmedel.

Frågor som gäller viseringar, uppehållstillstånd och andra utlänningsrättsliga frågor rör som regel inte enskilda civila rättigheter och skyldigheter. Artikel 6 är därmed inte tillämplig på sådana frågor. Detta gäller även om besluten i dessa frågor får återverkningar på den enskildes privat- och familjeliv (jfr Europadomstolens dom i målet *Maaouia mot Frankrike* den 5 oktober 2000).

Det *fjärde tilläggsprotokollet* till Europakonventionen innehåller i artikel 4 ett förbud mot kollektiv utvisning av utlänningar. Kollektiv utvisning har aldrig varit möjlig enligt svensk utlänningslagstiftning.

Det *sjätte tilläggsprotokollet* till Europakonventionen förbjuder dödsstraff för gärningar som har begåtts i fredstid och det *trettonde tilläggsprotokollet* innehåller ett totalt förbud mot användning av dödsstraff. Förbudet mot dödsstraff torde även innebära ett förbud mot utvisning eller avvisning av en person till ett land där det finns grundad anledning att tro att personen i fråga riskerar dödsstraff, på motsvarande sätt som gäller förbudet mot tortyr m.m. enligt artikel 3. Det *sjunde tilläggsprotokollet* till Europakonventionen innehåller en artikel om utlänningsrätt. Enligt artikel 1 i protokollet får en utlänning som är lagligen bosatt på en konventionsstats område inte utvisas utan ett i laga ordning fattat beslut härom. Utlänningen skall därvid tillåtas att (a) framlägga skäl som talar mot utvisningen, (b) få sin sak omprövad ("reviewed") och (c) för dessa ändamål företrädas genom ombud inför vederbörande myndighet.

Utlänningens rätt enligt protokollet att få sin sak omprövad kräver inte nödvändigtvis att beslutet prövas i två instanser. Det är tillräckligt att den behöriga myndighet som fattat det första beslutet om avlägsnande omprövar sitt beslut mot bakgrund av vad utlänningen anfört. Formerna för detta är helt en sak för respektive lands rättsordning att reglera. Ett muntligt inslag kan förekomma men är inte obligatoriskt. En rent skriftlig procedur kan inte anses stå i strid med bestämmelsen (se Hans Danelius,

Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2 uppl., Stockholm 2002, s. 418.).

Huvudregeln enligt protokollet får sägas vara att utvisning inte skall ske förrän det finns ett slutligt beslut i ärendet. En utlänning kan dock utvisas innan han eller hon har utövat sina rättigheter i artikeln, när utvisningen är nödvändig i den allmänna ordningens intresse eller motiveras av hänsyn till den nationella säkerheten.

Protokollet är tillämpligt enbart på dem som är lagligt bosatta på en stats territorium. Ordet ”resident” är avsett att utesluta utlänningar som ankommer till en flygplats eller en gränsstation och som vägras inresa i landet, liksom dem som tillåtits resa in på vissa villkor (t.ex. för genomresa på väg till annat land eller för en begränsad tid av andra skäl än för bosättning eller för en tid i väntan på beslut om en ansökan om bosättningsstillstånd).

5.2.2 Europeisk tortyrkonvention

Europarådet har utarbetat en konvention till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Syftet med konventionen är att komplettera Europadomstolens funktioner med ett system av mer preventiv karaktär, utan judiciella funktioner men med uppgift att undersöka hur frihetsberövade personer behandlas. I enlighet med konventionen har en särskild kommitté upprättats som har till uppgift att besöka de platser där personer som på ett eller annat sätt är frihetsberövade befinner sig. Sverige har ratificerat konventionen. Den trädde i kraft den 1 februari 1989. Ett motsvarande system har inrättats i ett tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot tortyr. Regeringen har i en proposition den 3 mars 2005, prop. 2004/05:107, föreslagit att protokollet ratificeras av Sverige.

5.2.3 Europarådets rekommendationer

Europarådet utfärdade år 1981 en *rekommendation angående harmonisering av nationella procedurregler beträffande asyl*, R (81) 16. Rekommendationen innebär att den asylsökande skall få sin sak prövad av en central myndighet med kompetens för den typen av frågor. Den asylsökande skall också ha rätt att stanna kvar i landet under det att hans eller hennes sak prövas, om inte den centrala myndigheten eller ett överprövande organ finner att talan grundar sig på omständigheter som inte har anknytning till asyl eller är uppenbart ogrundad. En asylsökande skall också ha rätt att få sin sak överprövad eller åtminstone omprövad och får inte skickas ut ur landet förrän detta har skett. Han eller hon skall ha rätt att höras muntligt. Den asylsökande skall informeras om sina rättigheter, tillåtas ha ombud och känna till sin rätt att när som helst få kommunicera med UNHCR.

Vidare finns en *rekommendation med riktlinjer för begreppet säkert tredje land*, R (97) 22 från november 1997. I rekommendationen betonas bl.a. att det tredje landet för att anses säkert skall erbjuda såväl ett

effektivt skydd mot återsändande ("refoulement") som möjlighet att söka och erhålla asyl.

Europarådet antog den 18 september 1998 en *rekommendation om asylsökandes rätt till ett effektivt rättsmedel mot beslut om utvisning som rör Europakonventionens artikel 3, R (98) 13*. Enligt rekommendationen skall det finnas ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet för en asylsökande vars ansökan avslås och som skall avvisas till ett land i vilket sökanden på rimliga grunder ("an arguable claim") anser sig riskera tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

5.2.4 Sociala stadgan

Europarådets sociala stadga innehåller i artikel 19:8 och 19:10 ett förbud för de fördragsslutande staterna att utvisa en utlänning som är lagligen bosatt inom staten annat än om han eller hon utgör en fara för den nationella säkerheten eller förbryter sig mot allmän ordning eller moral.

Europarådets ministerkommitté har gett artikel 19:8 i stadgan den tolkningen att utlänningar skall ha rätt till någon form av överklagande av ett beslut om utvisning till ett oberoende organ. Att utvisningsbeslutet kan omprövas av det beslutande organet är inte tillräckligt. Utvisningen kan, om utlänningen anses utgöra en fara för den nationella säkerheten eller om utvisningen sker av hänsyn till allmän ordning, verkställas utan hinder av att överprövning inte skett. Det väsentliga är att utlänningen har en möjlighet att överklaga beslutet och i händelse av framgång återvända. Sverige har inom ramen för stadgan kritiserats för att lagen om särskild utlänningskontroll inte innehåller någon möjlighet för den som utvisas att få beslutet överprövat av en oberoende instans.

5.3 Europeiska unionen (EU)

Den fria rörligheten för personer regleras i Romfördraget, i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT nr L 257, 19.10.1968 s. 2 - 12, Celex 368R1612) och i direktiven 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT nr B 056, 04.04.1964 s. 850 - 857, Celex 364L0221), 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT nr L 257, 19.10.1968 s. 13 - 16, Celex 368L0360), 72/194/EEG av den 18 maj 1972 om utvidgande av tillämpningsområdet för direktivet av den 25 februari 1964 om samordning av de särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa till att även omfatta arbetstagare som begagnar sig av rätten att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda i den staten (EGT nr L 121, 26.05.1972 s. 32 - 32, Celex 372L0194), 73/148/EEG av den 21

maj 1973 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster (EGT nr L 172, 28.06.1973 s. 14 - 16, Celex 373L0148), 75/34/EEG av den 17 december 1974 om rätten för medborgare i en medlemsstat att stanna kvar inom en annan medlemsstats territorium efter att där ha drivit egen rörelse (EGT nr L 14, 20.01.1975 s. 10 - 13, Celex 375L0034), 75/35/EEG av den 17 december 1974 om utvidgande av tillämpningsområdet för direktiv nr 64/221/EEG om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa till att även omfatta medborgare i en medlemsstat som begagnar sig av rätten att stanna kvar inom en annan medlemsstats territorium efter att ha verkat där som egna företagare (EGT nr L 14, 20.01.1975 s. 14 - 14, Celex 375L0035), 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning (EGT nr L 180, 13.07.1990 s. 26 - 27, Celex 390L0364), 90/365/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma (EGT nr L 180, 13.07.1990 s. 28 - 29, Celex 390L0365) och 93/96/EEG av den 29 oktober 1993 och rätt till uppehållstillstånd för studenter (EGT nr L 317, 18.12.1993 s. 59 - 60, Celex 393L0096).

Regeringen får meddela föreskrifter i vissa hänseenden vad gäller utlännningar som omfattas av EES-avtalet. Bemyndigandet finns i 2 kap. 14 § andra stycket Util. Bestämmelserna finns huvudsakligen i 3 kap. 5 a - 5 b §§ UtilF.

5.3.1 Direktiv 64/221/EEG

Rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT P 056, 4.4.1964, s. 850 f., Celex 364L0221) gäller alla åtgärder som beslutas av medlemsstaterna rörande inresa, utfärdande eller förnyande av uppehållstillstånd eller utvisning. Direktivet skall tillämpas beträffande såväl EU-medborgare som medborgare i övriga EES-länder. Det är därutöver tillämpligt på vissa familjemedlemmar. Direktivet anger förutsättningar för hur rätten till inresa och vistelse i landet kan begränsas. Avvikelse från bestämmelsen om fri rörlighet får göras endast av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. I direktivet ges också regler om den proceduren vid beslut om utvisning. Direktivet har utvidgats genom direktiven 72/194/EEG (EGT L 21, 26.5.1972, s. 32, Celex 372L0194) och 75/35/EEG (EGT L 14, 20.1.1975, s. 14, Celex 375L0035).

Av artikel 8 i direktivet framgår att de personer som omfattas av direktivet skall, när det gäller administrativa myndigheters åtgärder, kunna anlita samma rättsmedel ("samma juridiska bistånd") som det egna landets medborgare i fråga om alla beslut om inresa eller vägran att utfärda eller förnya ett uppehållstillstånd eller beslut om utvisning från territoriet.

När en rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i uppskov med verkställigheten ("ett upphävande"), får enligt artikel 9.1 ett beslut att vägra förnyelse av uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning från territoriet för innehavaren av ett uppehållstillstånd inte, utom i brådskande fall, fattas av den administrativa myndigheten, innan ett yttrande erhållits från den behöriga myndighet i värdlandet hos vilken personen i fråga åtnjuter de rättigheter att försvara sig och få juridisk hjälp eller juridiskt ombud som landets egen lagstiftning föreskriver. Den behöriga myndigheten skall vara en annan än den som är bemyndigad att vägra förnyande av uppehållstillstånd eller besluta om utvisning.

I artikel 9.2 sägs att alla beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om utvisning av personen i fråga, innan tillståndet utfärdats, på begäran av denne skall underställas den myndighet som först skall avge sitt yttrande enligt punkt 1. Personen i fråga skall då ha rätt att lägga fram sitt försvar personligen, utom då detta skulle strida mot den nationella säkerheten.

Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 direktivet 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77 ff., Celex 32004L0038). Direktivet skall vara införlivat senast den 30 april 2006. Syftet med detta nya direktiv om fri rörlighet är att förenkla regelverket genom att slå samman direktivet 64/221/EEG och andra direktiv som rör fri rörlighet för person till en rättsakt. Genom detta direktiv upphävs bl.a. direktivet 64/221/EEG. En särskild utredare har fått i uppdrag att föreslå hur direktivet 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier skall genomföras i svensk rätt (dir. 2004:127). Uppdraget skall redovisas senast den 31 maj 2005.

5.3.2 Resolution om minimigarantier för asylförfaranden

Rådet antog den 20 juni 1995 en *resolution om minimigarantier för asylförfaranden* (EGT C 274, 19.9.1996, s. 13). Resolutionen innebär för normala, dvs. inte uppenbart ogrundade, asylansökningar följande.

Sökanden måste få tillfälle att höras personligen av en tjänsteman som är kvalificerad för det enligt den nationella lagen, innan slutligt beslut fattas om asylansökningen. I enlighet med medlemsstatens lagar skall en sökande få anlita juridiskt biträde eller annan rådgivare till hjälp under förfarandet.

Ett avslagsbeslut måste kunna överklagas. Överklagandet skall prövas av en domstol eller en prövningsmyndighet som fattar ett oberoende beslut efter individuell prövning.

Beslutet i ärendet skall lämnas sökanden skriftligt. Om beslutet innebär att ansökan avslås, måste sökanden informeras om skälen och om möjligheterna att få det prövat. Han eller hon måste få tillräcklig tid att överklaga och att kunna förbereda sitt överklagande. Han eller hon måste också få reda på gällande tidsfrister i god tid.

Den allmänna princip skall tillämpas som innebär att sökanden får stanna i landet till dess ansökan har prövats och till dess beslut har fattats i fråga om ett eventuellt överklagande.

Resolutionen innehåller ett särskilt avsnitt om uppenbart ogrundade asylansökningar. För sådana gäller vissa undantag från procedurgarantierna för ”vanliga” ansökningar. Hänvisning görs till principerna i den *särskilda resolution* om sådana ansökningar som antogs av invandringsministrarna vid ett möte i London den 30 november–1 december 1992. I den resolutionen anges bl.a. att medlemsländerna skall söka nå initiala beslut om uppenbart ogrundade ansökningar så snart som möjligt och senast inom en månad samt nå beslut efter överklagande så snart som möjligt. Överklagnings-/omprövningsprocedurer kan vara mera förenklade än de som normalt tillämpas vid avslag på asylansökningar. Om en ansökan är uppenbart ogrundad, får vidare undantag göras från principen om rätt för en asylsökande att stanna på statens område till dess att ett överklagande prövats.

I slutet av minimigarantiresolutionen anges att medlemsländerna skall ta hänsyn till resolutionens principer vid alla förslag till förändring av sin nationella lagstiftning. Dessutom skall medlemsländerna sträva att bringa sin nationella lagstiftning i linje med principerna före den 1 januari 1996.

5.3.3 Skyddsgrundsdirektivet

Den Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 ett direktiv (2004/83/EG) om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, 30.9.2004, s. 12, Celex 304L0083). Det s.k. skyddsgrundsdirektivets huvudsakliga syfte är att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som behöver internationellt skydd samt att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Ett långsiktigt syfte är också att begränsa asylsökandes förflyttningar mellan medlemsstaterna när sådana endast motiveras av rättsliga skillnader, något som tillnärmning av reglerna om erkännande och innebörd av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande bidrar till. Direktivet inleds med ett antal definitioner av vilka bl.a. framgår att samlingsbegreppet internationellt skydd i direktivets mening innebär flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. Direktivets definition av flykting utgår från den definition som återfinns i Genèvekonventionen, vilken alla medlemsstater är bundna av. Med alternativt skyddsbehövande menas i korthet den som vid ett återsändande till hemlandet skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada i form av bl.a. dödsstraff, tortyr eller allvarligt hot mot liv eller lem vid en internationell eller nationell väpnad konflikt. Direktivet behandlar vidare förutsättningarna för att betraktas som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Direktivets andra del reglerar innebörden av internationellt skydd, dvs. vilka rättigheter och

förmåner som är knutna till den beviljade statusen. I dessa bestämmelser behandlas rätten till uppehållstillstånd och resedokument.

Regeringen tillkallade den 16 september 2004 en särskild utredare med uppdrag att ta ställning till hur direktivet skall genomföras i Sverige (dir. 2004:114). Uppdraget innefattar att undersöka hur utlänningslagstiftningen och övrig för direktivet relevant lagstiftning överensstämmer med direktivets bestämmelser. Härutöver skall utredaren göra en jämförelse av hur andelen personer som beviljas flyktingstatus eller status som skyddsbehövande i övrigt i Sverige förhåller sig till motsvarande andel i vissa utvalda länder och redovisa en analys av vad eventuella skillnader beror på. Uppdraget skall redovisas senast den 16 september 2005.

5.3.4 Asylprocedurdirektivet

I juni 2002 presenterade kommissionen ett reviderat förslag till asylprocedurdirektiv (KOM(2002)326 slutlig; EGT C 291 E, 26.11.2002).

Syftet med förslaget är att fastställa miniminormer för förfarandet när det gäller att bevilja eller återkalla flyktingstatus, från det att en asylansökan lämnats in till det att beslut fattats. Direktivet lägger fast rättigheter och garantier i samband med handläggningen av asylansökningar. Bland annat regleras rätten till rättshjälp, och rätten till en personlig intervju. Förslaget innehåller bestämmelser om att tolkning och översättning skall ske som huvudregel. Bestämmelserna om beslutets utformning innebär bland annat att varje vuxen asylsökande skall få ett personligt beslut, och att avslag skall motiveras. En särskild bestämmelse behandlar handläggningen av ansökningar från ensamkommande barn. I direktivet finns dessutom bestämmelser om rätten till överklagande, och handläggning av ansökningar för personer som kommer från ett säkert tredje land respektive från s.k. säkra ursprungsländer.

En politisk överenskommelse om direktivet nåddes vid rådets möte den 29 april 2004.

Förslaget till direktiv måste underställas Europaparlamentet för yttrande innan rådet kan anta direktivet. Vid rådsmötet den 19 november 2004 fastställdes den slutliga versionen av direktivförslaget, inför överlämnandet till parlamentet.

5.3.5 Andra relevanta EU-bestämmelser

I rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EGT L 251 3.10.2003, s. 12, Celex 32003L0086) fastställs villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier. Enligt artikel 18 skall den berörda personen ha rätt att ansöka om rättslig prövning i den berörda medlemsstaten, om ansökan om uppehållstillstånd avslås eller om uppehållstillståndet återkallas eller inte förnyas.

Enligt artikel 10.2 i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EGT L 16, 23.1.2004, s. 44 f., Celex 32003L0109) skall, om en ansökan om ställning som varaktigt bosatt avslås, eller om denna ställning återkallas eller förloras eller uppehållstillståndet inte förnyas, den berörda personen ha rätt att ansöka om rättslig prövning i den berörda medlemsstaten. Dessutom skall den varaktigt bosatta ha möjlighet att överklaga ett beslut om utvisning enligt artikel 12.4.

En särskild utredare har fått i uppdrag att utreda hur de två nyssnämnda direktiven skall genomföras i svensk rätt (dir. 2003:181, tilläggsdir. 2004:9). Ett delbetänkande, Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15), presenterades i mars 2005.

6 Ny utlänningslag

Regeringens förslag: En ny utlänningslag skall ersätta 1989 års utlänningslag.

NIPU:s förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i denna fråga instämmer i NIPU:s förslag. Det gäller bl.a. *Göteborgs tingsrätt*, *Migrationsverket*, *Utlänningsnämnden* och *Sveriges advokatsamfund*. Göteborgs tingsrätt framhåller att den stora mängden tidigare ändringar har gjort utlänningslagen svåröverskådlig.

Kammarrätten i Stockholm har inte uttalat sig om behovet av en ny utlänningslag men anför att lagtexten är skriven ur ett myndighetsperspektiv och kräver en genomarbetning.

Skälen för regeringens förslag: Den nuvarande utlänningslagen (1989:529) trädde i kraft den 1 juli 1989 (prop. 1988/89:86, bet. 1988/89:SfU19, bet. 1988/89:SfU22, rskr. 1988/89:325). Den har sedan dess ändrats ett flertal gånger. Särskilt genomgripande ändringar trädde i kraft den 1 januari 1997 (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80). De ändringarna avsåg bl.a. rätten till uppehållstillstånd för olika kategorier skyddsbehövande och för anhöriga. Större ändringar har därefter gjorts dels den 1 juli 2000 när det gäller uppehållstillstånd på grund av anknytning (prop. 1999/2000:43, bet. 1999/2000:SfU9, rskr. 1999/2000:159), dels den 25 mars 2001 med anledning av Sveriges anslutning till Schengenavtalet (prop. 1999/2000:64, bet. 1999/2000:JuU17, rskr. 1999/2000:215). Den 15 januari 2003 infördes ett nytt kapitel, 2 a kap., om tillfälligt skydd (prop. 2001/02:185, bet. 2002/03:SfU4, rskr. 2002/03:47). Bestämmelserna om straffansvar har ändrats den 1 oktober 2004 som ett led i genomförandet av rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse samt rådets rambeslut av den 28 november 2002 om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (prop. 2003/04:35, bet. 2003/04:SfU6, rskr. 2003/04:164). Slutligen bör

ändringarna beträffande ansvaret för transportörer av utlänningar nämnas, vilka bl.a. innebär att transportörsansvaret utvidgats (prop. 2003/04:50, bet. 2003/04:SfU11, rskr. 2003/04:214).

De ändringar som gjorts har medfört att lagen kan uppfattas som svårtillgänglig. Så har exempelvis flera paragrafer i den ursprungliga lagen utgått medan det på andra ställen varit nödvändigt att införa paragrafer med bokstavsbezeichnungar. Det har också varit nödvändigt att placera vissa nya bestämmelser i kapitel i lagen där de passar in mindre väl för att undvika ändringar i den ursprungliga kapitelindelningen.

De ändringar som nu föreslås när det gäller instans- och processordningen innebär ytterligare omfattande förändringar i utlänningslagen. Det skulle inte vara möjligt att arbeta in alla dessa ändringar i den nuvarande utlänningslagen utan att dess överskådlighet skulle gå helt förlorad.

I samband med den översyn av hela utlänningslagen som således är nödvändig har regeringen i likhet med NIPU uppmärksammat några frågor där ändringar framstår som angelägna utan att det är fråga om en följd av förslaget om instans- och processordningen. Några frågor av det slaget har också uppmärksamrats efter NIPU:s betänkande. Utkastet till denna remiss har beretts under hand med berörda myndigheter. Vidare har regeringen sett det som angeläget att ge lagen en god struktur. Därvid har bl.a. tagits i beaktande Lagrådets allmänna kritik mot lagtextens utformning i 2002 års lagrådsremiss. Som ett led i den nya strukturen har lagtexten gjorts tydligare samt könsneutral.

7 Ny instans- och processordning

7.1 Grundläggande krav på en ny ordning

Regeringens bedömning: I processen vid överklagande av beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden bör finnas möjligheter till muntlig förhandling. Processen bör vidare vara en tvåpartsprocess. Den nya instans- och processordningen bör utformas så att den kan uppfylla krav på skyndsamt handläggning.

NIPU:s bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Instämmer i NIPU:s bedömning.

Skälen för regeringens bedömning:

Bakgrund

Beträffande handläggningen i asylprocessen har det i den allmänna debatten påtalats att handläggningen alltför sällan är muntlig och att processen inte i något skede är en tvåpartsprocess. Handläggningen har också kritiserats för att insynen i denna för såväl parter som allmänhet har varit dålig. Förtroendet och tilliten till Utlänningsnämndens beslut har därmed minskat och det har bedömts önskvärt att överprövningen i stället sker i domstol.

Muntlig förhandling och tvåpartsprocess

Kritiken påvisar behovet av att förändra ordningen i framförallt asylprocessen. På en sådan förändrad ordning bör bl.a. ställas krav på att processen skall vara en tvåpartsprocess där det skall finnas möjligheter till muntlig förhandling.

Behovet av en tvåpartsprocess är framförallt att hänföra till kravet att målet eller ärendet blir så utrett som dess egenskaper kräver (jfr 8 § förvaltningsprocesslagen [1971:291, FPL]). I en tvåpartsprocess blir processmaterialet fylligare genom parternas försorg. Den enskilda parten kan också ha en hel del att vinna på att de allmänna intressena blir företrädda genom att beslutande myndighet, i detta fallet Migrationsverket, är part i processen. Genom den beslutande myndighetens agerande som part i processen kan den enskilde få bättre kunskap om på vilka grunder beslutet fattas.

Genom att öka möjligheterna till muntlig förhandling i processen skapas bättre möjligheter att i mål som har stor betydelse för den enskilde bedöma en persons trovärdighet. En muntlig förhandling kan också bidra till att reda ut missförstånd i olika avseenden. Den enskilde kan dessutom på ett mer direkt sätt uppleva att han eller hon har kommit till tals i processen.

Mot denna bakgrund anser regeringen att processen bör vara en tvåpartsprocess med möjligheter till muntlig förhandling.

Skyndsamhet i handläggningen

Regeringen har vid flera tillfällen i likhet med ett flertal tidigare utredningar framhållit att det finns starka skäl att ha korta väntetider i asylärenden. Långa väntetider innebär framförallt psykiskt lidande för den enskilde men även stora kostnader för samhället. I fråga om det psykiska lidandet medför långa väntetider att många kommer att leva under mycket pressade förhållanden. Detta är inte minst för de barn som är berörda en mycket olycklig situation som medför stora risker att barnen drabbas av allvarliga psykiska besvär. De förväntningar som byggs upp under väntetiden om positiva beslut leder också till att de psykiska påfrestningarna vid ett eventuellt beslut om avslag blir större.

Vad särskilt gäller barnens situation uttalade Barnkommittén i sin delrapport Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU 1996:115, s. 52) att kommitténs principiella utgångspunkt är att långa vistelsetider i Sverige för barn i väntan på beslut inte är till barnets bästa. Kommittén anförde vidare att barn i sådana situationer berövas möjligheten att rota sig och de förlorar med tiden sin förmåga att forma sin framtid. Vidare hamnar barnen, enligt kommittén, i ett vakuum där återvändandet upplevs som en omöjlighet när en eventuell avvisning så småningom sker.

Långa väntetider medför vidare, för varje dygn som en asylsökande vistas i landet utan att få ett slutligt besked om sin ansökan, en kostnad (jfr prop. 2004/05:1 utgiftsområde 8 s. 53). Kostnaderna för en månads vistelse uppgår till ca 6 500 kr per person.

Av det ovan redovisade framgår att väntan på ett beslut för den enskilde på ett mycket destruktivt sätt påverkar honom eller henne. Mot

bakgrund av vad väntan på ett beslut innebär i framförallt psykiskt lidande för den enskilde, men också i kostnader för samhället, anser regeringen att förslaget till ny instans- och processordning också måste kunna uppfylla krav på skyndsam handläggning.

7.2 Instansordningen

7.2.1 Bakgrund

I beredningen av detta ärende har det i princip framkommit två olika alternativ till utformning av en ny instans- och processordning. Det första alternativet lades fram av NIPU i februari 1999 i slutbetänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16). Regeringen beslutade i december 1999 att tillsätta en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att utreda vissa frågor på utlänningsrättens och medborgarskapsrättens område, främst avseende instansordningen. Arbetsgruppens arbete gav det andra alternativet vilket arbetsgruppen i juni 2000 överlämnade till regeringen genom promemorian En specialdomstol för utlänningsärenden, Ds 2000:45.

I NIPU:s slutbetänkande föreslogs en ny instans- och processordning i utlänningsärenden som bl.a. innebar att Migrationsverket beslut skall överprövas i första instans av utlänningsdomstolar, vissa länsrätter, och i andra och sista instans av Utlänningsöverdomstolen, Kammarrätten i Stockholm. Arbetsgruppen gjorde bedömningen att alternativet till NIPU:s förslag bör vara att Migrationsverkets beslut i utlänningsärenden överprövas i en instans i form av en specialdomstol, Utlänningsdomstolen.

I riksdagsbeslut har riksdagen tillkännagivit för regeringen som sin mening vad socialförsäkringsutskottet anförde om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till ny instans- och processordning i utlänningsärenden (bet. 2001/02:SfU:2, rskr. 2001/02:69–70). Utskottet (bet. s. 31) anförde bl.a. att införandet av en tvåpartsprocess med ökad möjlighet till muntlig förhandling är av avgörande betydelse för tilltron till asylprövningssystemet och att en sådan förändring också leder till ökad rättssäkerhet. Utskottet ansåg därutöver att NIPU:s förslag om att beslut i utlänningsärenden skall kunna överprövas i de allmänna förvaltningsdomstolarna, utan tvekan ger ett förfarande präglad av en hög grad av rättssäkerhet. Eventuella andra lösningar skulle enligt utskottets mening kunna medföra svårigheter att, kring dessa för samhället såväl som för den enskilde angelägna frågorna, nå en bred parlamentarisk enighet.

7.2.2 Överklagande till allmän förvaltningsdomstol

Regeringens förslag: Migrationsverkets beslut skall normalt kunna överklagas till migrationsdomstolar, som utgörs av de länsrätter som regeringen bestämmer. Domstolarnas beslut skall kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen, som utgörs av Kammarrätten i Stockholm. Den domstolens beslut skall inte kunna överklagas.

NIPU:s förslag: Överensstämmer med regeringens.

Arbetsgruppens bedömning: Överensstämmer inte med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet domstolar och myndigheter förordar att Migrationsverkets beslut skall kunna överklagas till en specialdomstol. Till dem hör *JO, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Regeringsrätten, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Göteborg, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Riksrevisionsverket, Utlänningsnämnden, Integrationsverket, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, TCO, SACO, Nämndemännens riksförbund, Riksförbundet för personer som arbetar med integrationsfrämjande verksamhet (RIB) och Brottsförebyggande rådet*. Som skäl för att förorda en specialdomstol anför flertalet att behovet av den specialkunskap som krävs i utlänningsärenden bättre tillgodoses i en specialdomstol samt att en ordning med endast en domstolsinstans bör bidra till kortare handläggningstider. Riksrevisionsverket pekar också på att en ordning med en specialdomstol blir ett mindre kostsamt alternativ än en ordning med överklagande till två domstolsinstanser.

Följande remissinstanser instämmer i NIPU:s förslag. *Länsrätten i Skåne län, Migrationsverket, JK, Diskrimineringsombudsmannen, Stockholms stad, Malmö kommun, Sveriges advokatsamfund, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR), Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Samarbetsorgan för invandrарorganisationer i Sverige (SIOS), Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige (ROKS) och Riksförbundet för sexuell likaberättigande (RFSL)*. De remissinstanser som instämmer i NIPU:s förslag anför främst att det innebär en prövning i två domstolsinstanser i stället för bara i en samt att det erbjuder bättre möjligheter till öppenhet och insyn och medverkan av lekmän.

Domstolsverket anser att mycket talar för att de problem som utlänningsrättens särart för med sig bättre finner sin lösning inom ramen för en förvaltningsmyndighet med starka domstolsliknande inslag.

Några remissinstanser anser att det behövs en närmare genomlysning av de brister som finns i den nuvarande ordningen innan ställning kan tas till vilket alternativ som är det bästa, allmän förvaltningsdomstol eller specialdomstol. Dit hör *Göteborgs tingsrätt, Statskontoret, Amnesty, Caritas, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen, Svenska kyrkans nämnd för kyrkolivets utveckling, Sveriges kristna råd samt Internationella kvinnoförbundet för Fred och Frihet (IKFF)*.

Skälen för regeringens förslag

Domstolsprövning

NIPU:s utredning och remissutfallet visar att det finns ett behov av att reformera den nuvarande instansordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden.

De grundläggande krav som bör uppställas på processordningen, och som närmare utvecklats i avsnitt 7.1, kommer att uppfyllas vare sig Migrationsverkets beslut skall kunna överklagas till en specialdomstol

eller till allmän förvaltningsdomstol. Formellt sett torde också en domstolsliknande nämnd kunna fylla dessa krav.

Utgångspunkten för den nya instans- och processordningen bör dock vara att överprövningen skall ske i domstol. Vid en sådan ordning kommer det inte att råda någon tveksamhet om att de nämnda grundläggande kraven uppfylls.

Riksdagen har i sitt tillkännagivande ansett att det parlamentariska läget i riksdagen under riksmötet 2001/02 svårligen tillät någon annat förslag än att beslut i utlänningsärenden, i likhet med NIPU:s förslag, skall kunna överprövas i allmän förvaltningsdomstol. Det parlamentariska läget i riksdagen kan i detta hänseende inte anses ha förändrats. Utrymmet att föreslå någon annan lösning än att överprövning skall ske i allmän förvaltningsdomstol är mot denna bakgrund mycket begränsat. Det saknas därvid enligt regeringens mening anledning att överhuvudtaget överväga frågan om överklagande skall kunna ske till specialdomstol.

Med hänsyn till det anförda anser regeringen att beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden skall kunna överprövas i allmän förvaltningsdomstol.

Antalet domstolsinstanser

Allmänna förvaltningsdomstolar är enligt 1 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD) länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten. I likhet med NIPU anser dock regeringen att det bör övervägas om instansordningen i den nya ordningen bör avvika från den som normalt gäller i förvaltningsprocessen, dvs. länsrätt–kammarrätt–Regeringsrätten.

En aspekt av rättssäkerhet är att det inte får dröja alltför länge innan det finns ett lagakraftvunnet avgörande. Ytterligare komplikationer med att det dröjer innan det finns ett slutligt ställningstagande i form av ett lagakraftvunnet avgörande är också dem som redogjorts för i avsnitt 7.1.

En åtgärd som leder till att den totala handläggningstiden i utlänningsärenden minskar är en begränsning av antalet domstolsinstanser. Ju fler instanser som kan överpröva ett ärende, desto längre tid kommer det att ta innan det föreligger ett lagakraftvunnet avgörande. Behovet av att snabbt få ett lagakraftvunnet avgörande skulle tillgodoses om överprövning endast tilläts i en domstolsinstans. En sådan lösning är dock enligt regeringens bedömning inte lämplig. I de fall överprövningen sprids på flera länsrätter skulle en sådan lösning försvåra bildandet av en enhetlig praxis. Att handlägga målen endast i en länsrätt är inte heller lämpligt med hänsyn till den stora mängd mål det kan komma att röra sig om. Den aktuella länsrätten skulle ofrånkomligen få karaktären av specialdomstol.

Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som väntetider i asylprocessen medför, bedömer regeringen, liksom NIPU, att det finns tillräckliga skäl för att avvika från den instansordning som normalt gäller i förvaltningsprocessen, dvs. länsrätt–kammarrätt–Regeringsrätten. Regeringen bedömer därvid i likhet med NIPU att länsrättens beslut skall kunna överklagas till kammarrätten och att kammarrättens avgörande inte skall kunna överklagas.

Antalet domstolar

De domstolar som skall handlägga de aktuella målen måste kunna möta de förändringar i tillströmningen av mål som är en följd av förändringar av bl.a. antalet asylsökande. De aktuella domstolarna skall också ha en organisation som kan bygga upp och vidmakthålla den särskilda erfarenhet och kompetens som handläggningen av de aktuella målen kräver. Domstolarna bör således vara av sådan storlek att de inte blir alltför sårbara från flexibilitetssynpunkt. De bör också vara av sådan storlek att den nya måltypen inte blir helt dominerande och de därmed mer eller mindre får karaktären av specialdomstol.

Regeringen bedömer, liksom NIPU, att de länsrätter som uppfyller dessa behov är de tre största länsrätterna, dvs. Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län och Länsrätten i Göteborg.

Vad gäller frågan om antalet kammarrätter anser regeringen, mot bakgrund av vad som bl.a. sagts ovan angående bildandet av enhetlig praxis, att länsrätternas avgöranden skall kunna överklagas till en kammarrätt. Kammarrätten i Stockholm är den största domstolen av kammarrätterna och skall därför vara den kammarrätt som prövar de aktuella målen. Kammarrätten blir därmed också högsta instans för den aktuella måltypen.

Allmänt om domstolarna

Bestämmelserna om de domstolar som skall överpröva Migrationsverkets beslut kommer att i viss utsträckning skilja sig från vad som normalt gäller för länsrätt och kammarrätt i förvaltningsprocessen.

Antalet länsrätter och kammarrätter i den nya ordningen blir ett annat än det som gäller för förvaltningsprocessen i allmänhet. Därmed kan domkretsen för de tre länsrätterna i den nya ordningen inte bli länet, utan i stället får landet delas upp i domkretsar mellan de tre länsrätterna. Den normala ordningen enligt 6 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. är att länet är länsrättens domkrets. Beslutande förvaltningsmyndigheter och länsrätter som är behöriga att besluta enligt den nya ordningen kommer att höra till domkretsen för den högsta domstolsinstansen i den nya ordningen, Kammarrätten i Stockholm. Domkretsen för Kammarrätten i Stockholm i dess egenskap av högsta instans i den nya ordningen blir således också en annan än den som i allmänhet gäller för kammarrätten (se 1 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.). Vidare avviker även instansordningen i den nya ordningen, länsrätt–kammarrätt, från vad som i allmänhet gäller i förvaltningsprocessen, länsrätt–kammarrätt–Regeringsrätten. Närmare bestämmelser om domkretsarna i den nya instans- och processordningen bör föreskrivas i förordningsform.

Det övervägande antalet mål som skall handläggas i den nya ordningen är sådana att de kräver skyndsamt handläggning. I flertalet av de mål som kräver skyndsamt handläggning kommer det dessutom att hållas muntlig förhandling. I den nya ordningen kommer således domstolarna att handlägga en stor del av målen som förtursmål. Andelen förtursmål i länsrätterna och kammarrätten i den förvaltningsprocessen normala

ordningen är inte tillnärmelsevis lika hög. Det är också nödvändigt att i processordningen för domstolarna i den nya instansordningen föreskriva vissa särregler såvitt gäller bl.a. domförhet.

Flera av de angivna avvikelserna från vad som i allmänhet gäller för länsrätt och kammarrätt i förvaltningsprocessen är enligt regeringens mening sådana att de talar för att det bör klargöras att när länsrätterna och kammarrätten handlägger måltyperna i den nya ordningen gör domstolarna detta i en speciell egenskap. Ett sådant klargörande görs lämpligen genom att länsrätterna och kammarrätten i den nya ordningen har särskilda benämningar, migrationsdomstol och Migrationsöverdomstol. Särskilda benämningar innebär bl.a. att regleringen för domstolarna i den nya ordningen blir tydligare och mer lättillämpad. Vad gäller särskilda benämningar på domstolar kan jämförelser göras med dels tingsrätternas organisation där vissa tingsrätter är fastighetsdomstolar, miljödomstolar eller sjörättsdomstolar, dels Svea hovrätt som är miljööverdomstol.

Ytterligare omständigheter som särskilt påverkar förhållandena för de domstolar som skall pröva mål enligt utlänningslagen är att antalet inkommande mål, som till stor del får bedömas vara av förturskaraktär, kan variera i hög utsträckning och i snabb takt. Det rör sig om omständigheter, såväl i Sveriges närhet som i ett globalt perspektiv, som påverkar omfattningen av tillströmningen av invandrare och flyktingar. Domstolarna i den nya ordningen måste på ett snabbt och effektivt sätt kunna anpassa sig efter de beskrivna förändringarna av antalet inkommande mål. Detta behov ställer stora krav på styrningen av verksamheten i den nya ordningen. En effektiv styrning förutsätter att verksamheten i domstolarna i den nya ordningen i viss mening kan särskiljas från länsrätternas och kammarrättens övriga verksamhet. En sådan åtskillnad uppnås genom särskilda benämningar på domstolarna i den nya ordningen. Därutöver talar även budgettekniska skäl och för domstolarna rent administrativa skäl för särskilda benämningar.

Mot bakgrund av det anförda anser regeringen, i likhet med NIPU, att länsrätterna och kammarrätterna när de är verksamma enligt den nya instansordningen skall ha särskilda benämningar, migrationsdomstolar (länsrätter) och Migrationsöverdomstolen (Kammarrätten i Stockholm).

Att särskilda benämningar används på länsrätterna och kammarrätterna ändrar inte på det förhållandet att varje länsrätts och kammarrättens verksamhet består såväl av handläggningen av mål enligt den nya ordningen som av övrig nuvarande verksamhet. Det ändrar inte heller på det förhållandet att chefen för länsrätternas och kammarrätternas verksamhet, inklusive verksamheten i den nya ordningen, är respektive länsrätts lagman och kammarrättens president, med det ansvar som följer av dessa befattningar när det gäller t.ex. indelning av personalen i verksamheten. Det bör också påpekas att de ordinarie domare som skall handlägga mål i den nya ordningen är ordinarie domare i länsrätterna eller kammarrätten.

7.2.3 Allmänt om domstolarna och handläggningen i den nya ordningen

Regeringens förslag: För domstolarna och förfarandet i dessa enligt den nya ordningen skall gälla vad som allmänt är föreskrivet om länsrätt och kammarrätt och rättskipningen i dessa, om inte något annat följer av utlänningslagen.

NIPU:s förslag: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna invänder inte mot att för domstolarna och förfarandet i dessa skall gälla vad som i allmänhet gäller för länsrätt och kammarrätt och att nödvändiga avvikelser bör föreskrivas i den nya utlänningslagen.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelserna om domstolarna och förfarandet i dessa i den nya ordningen bör enligt regeringens mening i så stor utsträckning som möjligt stämma överens med vad som i allmänhet gäller för länsrätt och kammarrätt. Det är samtidigt så att det är nödvändigt att beträffande olika frågor ha bestämmelser som avviker från bestämmelserna i bl.a. lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och förvaltningsprocesslagen. Vad gäller instansordningen framgår det av skälen för regeringens bedömning i avsnitt 7.2.2 att denna på vissa punkter avviker från vad som i allmänhet gäller i förvaltningsprocessen. Det förekommer också andra avvikande bestämmelser om bl.a. förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen, se avsnitt 7.3.2. Regeringen bedömer att de avvikande bestämmelserna är sådana att dessa bör regleras i den nya utlänningslagen. Därutöver skall i den nya ordningen gälla de bestämmelser som i allmänhet gäller i förvaltningsprocessen. Sekretesslagstiftningen bör inte ändras med anledning av den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden. I domstolarna i den nya ordningen kommer bl.a. 2 kap. 1 § samt 7 kap. 14 § första och andra styckena sekretesslagen (1980:100) att bli tillämpliga.

7.2.4 Överklagande av beslut om avvisning med omedelbar verkställighet

Regeringens bedömning: Några särskilda begränsningar i möjligheterna att överklaga beslut om avvisning med omedelbar verkställighet bör inte införas.

NIPU:s förslag: NIPU föreslår att beslut i ärenden om avvisning med omedelbar verkställighet skall få överklagas till endast en domstolsinstans.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som godtagit ordningen med en särskild snabbprocess har inte framfört några invändningar mot att besvärshöjningen i dessa ärenden skärs av efter den första domstolsinstansen. *Regeringsrätten* framhåller dock att förslaget i denna del innebär att frågan om tillämpningen av ett för asylsökanden mycket viktigt rekvisit inte kan hänskjutas till högre domstols prövning. Den föreslagna ordningen medför enligt Regeringsrätten att innebörden

av uttrycket ”uppenbart ogrundad” inte kan komma att klargöras i viktiga avseenden och att uppkomsten av en enhetlig rättspraxis kan komma att försvåras. *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* anser att det bör utredas om frivilligorganisationer kan få en aktiv insyn i ärenden där asylansökan bedöms som uppenbart ogrundad. Det bör då övervägas om företrädare för frivilligorganisationerna skulle kunna ges möjlighet att begära att ett ärende som handläggs inom ramen för snabbprocessen i stället behandlas fullt ut i två domstolsinstanser.

Skälen för regeringens bedömning: De flesta beslut om avvísning med omedelbar verkställighet verkställs utan hinder av att de inte vunnit laga kraft. Antalet överklaganden efter verkställighet är få. I de fall de överklagas handlar ärendena dock ofta om en principfråga som det kan vara särskilt värdefullt att få överinstansens bedömning av. Regeringen delar de synpunkter som framförts av Regeringsrätten. Bedömningen av vilka omständigheter som kan medföra att en asylansökan skall anses vara uppenbart ogrundad är av stor betydelse för sökanden. Det är av största vikt att rättspraxis på detta område är enhetlig. Beslut om avvísning med förordnande om omedelbar verkställighet bör därför liksom andra beslut om avvísning kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen, med krav på prövningstillstånd.

7.2.5 **Beslut som enligt nuvarande ordning kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol**

Regeringens förslag: Beslut om förvar och omhändertagande av biljetter skall kunna överklagas enligt den nya ordningen, dvs. migrationsdomstol–Migrationsöverdomstolen. Beslut om kostnadsansvar för transportörer bör, liksom i den nuvarande ordningen, kunna överklagas enligt den förvaltningsprocessen normala ordningen.

NIPU:s förslag: Överensstämmer med regeringens förslag med den skillnaden att NIPU föreslår att beslut om kostnadsansvar för transportörer skall kunna överklagas enligt den nya ordningen.

Arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppens förslag innebär bl.a. att specialdomstolens beslut inte får överklagas, om beslutet inte avser förvar. I sådana fall kan specialdomstolens beslut överklagas enligt ordningen kammarrätt–Regeringsrätten.

Remissinstanserna: *Regeringsrätten* anser att frågor om förvar och transportörs kostnadsansvar bör överklagas till förvaltningsdomstol och att beslut i andra processuella frågor bör överklagas i samma ordning som utlänningsärendena i övrigt. *Kammarrätten i Stockholm* ifrågasätter i sitt yttrande över arbetsgruppens förslag en särskild besvärordning för förvarsärenden.

Länsrätten i Göteborg förordar den ordning som NIPU föreslår. *Nämndemännens Riksförbund* anför i yttrandet över arbetsgruppens förslag att förbundet helst ser att även andra frågor som t.ex. förvar och placering och behandling av förvarstagna i överklagandehänseenden behandlas i den nya domstolen för att på detta sätt få en enhetlighet i processen.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Vissa beslut enligt utlänningslagen kan i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol, dvs. enligt ordningen länsrätt–kammarrätt–Regeringsrätten. Enligt utlänningslagen i nuvarande lydelse gäller detta enligt 7 kap. 6 § för beslut om omhändertagande av biljetter, 7 kap. 7 § för beslut om förvar, 7 kap. 7 a § för beslut gällande placeringen och behandlingen av förvarstagna och 7 kap. 10 § för beslut om kostnadsansvar och särskild avgift för transportörer.

Regeringsrätten har i sitt yttrande över NIPU:s förslag framhållit att det förslaget innebär en väsentlig avvikelse från den ordinära handläggningsordningen för förvaltningsmål genom att det till skillnad mot nuvarande ordning inte längre skulle finnas möjlighet att föra upp vissa mål till högsta instans, dvs. Regeringsrätten. Regeringsrätten framhåller i fråga om förvar, som innebär ett administrativt frihetsberövande, att eventuella försvagningar när det gäller möjligheterna att överklaga måste övervägas mycket ingående. När det gäller transportörs kostnadsansvar påpekar Regeringsrätten att förslaget innebär att tredje man får nöja sig med två domstolsinstanser mot normalt tre, trots att målen rör s.k. civila rättigheter.

Regeringsrättens uppfattning om kostnadsansvar för transportörer delades av *Lagrådet* när det yttrade sig över regeringens lagrådsremiss år 2002 "Ny instans- och processordning i utlänningsärenden" (*Lagrådet*, utdrag ur protokoll vid sammanträde den 9 september 2002). *Lagrådet* ansåg vidare att det kan ifrågasättas om ett sådant betalningsansvar hör hemma i migrationsdomstolarna. *Lagrådet* påpekade vidare att Regeringsrättens anmärkningar kan få ökad betydelse med anledning av att det i Regeringskansliet vid den tidpunkten bereddes ett förslag om utvidgat ansvar för transportörer.

Den pågående beredningen i Regeringskansliet vartill *Lagrådet* hänvisade i sitt yttrande har nu lett till bestämmelser som utvidgat ansvaret för transportörer (prop. 2003/04:50, bet. 2003/04:SfU11, rskr. 2003/04:214). I 10 kap. 9 § UtIL föreskrivs bl.a. att en transportör skall betala en särskild avgift om transportören inte uppfyller den kontrollskyldighet som åläggs transportören enligt 5 kap. 2 a § UtIL. Beslut om särskild avgift för transportörer kan liksom kostnadsansvar för dessa överklagas enligt 7 kap. 10 § UtIL till allmän förvaltningsdomstol.

Förvar och omhändertagande av biljetter

Beslut om förvar har ett nära samband med frågan om en utlänning skall tillåtas stanna här i landet eller inte. Förvarsgrunderna anges i 6 kap. 2 och 3 §§ UtIL. Dessa grunder innebär i princip att beslut om förvar kräver att förvarstagandet är nödvändigt antingen för att utreda utlänningens rätt att stanna här eller för att det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas eller det är fråga om verkställighet av ett sådant beslut och att det kan antas att utlänningen

annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här. Det angivna sambandet mellan frågan om förvar och utlännings rätt att stanna här i landet talar i sig för att beslut om förvar skall kunna överklagas i den ordning som föreslås för bl.a. beslut om avvisning och utvisning. Det bör samtidigt beaktas att den nya instans- och processordningen innebär att den nuvarande instansordningen beträffande överklagande av beslut om förvar kortas ned med en instans och att högsta instans blir Migrationsöverdomstolen, Kammarrätten i Stockholm, i stället för Regeringsrätten.

Genom den nya instans- och processordningen införs vidare en ordning där beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden skall kunna överprövas i domstol. Denna ordning innebär bl.a. att domstolarna i den nya ordningen kommer att besluta i förvarsfrågor dels inom ramen för fortlöpande ny prövning av förvarsbeslut, dels, om utlännings tagits i förvar, i samband med att frågor om avvisning eller utvisning avgörs. Det framstår därvid enligt regeringens mening inte som ändamålsenligt att beträffande överklagande av förvarsbeslut föreskriva en instansordning som avviker från den instansordning som föreslås i övrigt beträffande utlänningsärendena.

De skäl som redovisats är enligt regeringens bedömning sådana att förvar bör prövas enligt den nya ordningen, dvs. migrationsdomstol–Migrationsöverdomstolen, även om instansordningen kortas ned med en instans i förhållande till vad som gäller i dag. Frågor om behandling och placering av förvarstagna utlänningar hänger samman med själva förvarsfrågan och bör därför överklagas i samma ordning som föreslås gälla för förvar.

Beslut om att omhänderta en utlännings biljett bör också kunna överklagas enligt den nya ordningen.

Kostnadsansvar och särskild avgift för transportörer

Frågor om kostnadsansvar och särskild avgift för transportörer skiljer sig från övriga frågor som behandlas i utlänningslagen. Frågorna om kostnadsansvar och särskild avgift avser förhållanden mellan stat och en part som inte har något egentligt intresse i utlänningsärendet, vilket också Regeringsrätten och Lagrådet påpekat. Den särskilda avgiften utgör vidare en ekonomisk sanktion. Processmaterialet vid ett överklagande i dessa frågor är dock i och för sig ofta av den karaktären som vanligen förekommer i ett utlänningsärende. Med hänsyn till att ansvaret för transportörer numera utvidgats anser dock regeringen att beslut i frågor om kostnadsansvar och särskild avgift för transportörer bör överklagas i den ordning som gäller i dag för dessa frågor, dvs. länsrätt–kammarrätt–Regeringsrätten

7.2.6 Statsråds beslut om förvar

<p>Regeringens förslag: Frågan om ett statsråds beslut om förvar skall bestå skall kunna prövas av Regeringsrätten på framställning av utlänningsärendet.</p>
--

NIPU:s förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har yttrat sig särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: När det gäller ett statsråds beslut om förvar föreslår NIPU att besluten liksom i dag skall kunna prövas av Regeringsrätten. Regeringsrätten kommer med de förslag som nu läggs fram inte på ordinär väg att komma i kontakt med ärenden rörande förvar. Denna omständighet talar i och för sig för att även ett statsråds beslut om förvar bör kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Ordningen med att beslut om förvar i ärenden som handläggs av regeringen skall fattas av statsråd infördes i nuvarande utlänningslag på förslag från Lagrådet (prop. 1988/89:86, bet. 1988/89SfU19 och 22, rskr. 1988/89:325). Lagrådet anförde (prop. s. 370) att systemet måste utformas så att det står i överensstämmelse med den ställning regeringen och statsråden intar i statsskicket. Lagrådet menade vidare att förslaget i remissen att regeringens beslut om förvar skall kunna överklagas till Regeringsrätten innebär en principiell nyhet som innebär att en prövning av regeringens beslut kan komma till stånd som är mer omfattande än den som följer av lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Frågan om vem som skall besluta om förvar borde därför enligt Lagrådets mening inte lösas på föreslaget sätt, till skillnad mot vad som uttalats av tidigare Lagråd (se prop. 1975/76:18, s. 201 och 1981/82:146, s. 160). Det kunde dock enligt Lagrådets uppfattning invändas att ett system som låter det ansvariga statsrådets beslut fortsätta gälla efter regeringens beslut innebär att statsrådet ges behörighet att fatta beslut som i själva verket inte uteslutande rör beredningen av ärendet i dittills vedertagen mening. Lagrådet anförde (prop. s. 370–371) vidare följande:

I valet mellan de alternativ som står till buds får man enligt lagrådets mening välja att tänja begreppet beredning av ärende i stället för att ha en ordning som framstår som tvivelaktig antingen med hänsyn till våra internationella förpliktelser eller på grund av att den skulle innefatta en principiell nyhet i fråga om domstolars möjlighet att överpröva regeringens avgörande. I det sammanhanget kan erinras om att konstitutionsutskottet vid en företagen genomgång av praxis i fråga om enskilda statsråds beslutanderätt framhållit att vissa bemyndiganden för enskilda statsråd kan ses som en ”förlängning” av statsrådets befogenheter i fråga om bl a beredningen av regeringsärenden (KU 1976/77:44 s 15). Vad lagrådet nu förordar innefattar bl a att ett enskilt statsråd, som har att göra med beredningen av ett regeringsärende, ges förlängd giltighet till dess verkställighet av regeringsbeslutet inleds. Något sådant bör kunna godtas från konstitutionell synpunkt.

I specialmotiveringen anfördes (prop. s. 182) att uppgiften att besluta om förvar skall åligga det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt utlänningslagen.

Med hänsyn till vad som redogjorts ovan, framförallt vad gäller tveksamheterna beträffande beslutens karaktär, anser regeringen, i likhet med NIPU, att frågan om ett statsråds beslut om förvar skall bestå också fortsättningsvis skall prövas av Regeringsrätten.

7.2.7 Förutsättningar för domstolen att i vissa fall besluta som första instans

Regeringens förslag: Ett ärende där Migrationsverket kan fatta beslut skall inte kunna lämnas över från verket till en domstol. Bestämmelserna i 1989 års utlänningslag om att beslut beträffande barn under 16 år under vissa förutsättningar får fattas, trots att ingen lägre instans har prövat frågan, skall föras över oförändrade till den nya utlänningslagen.

NIPU:s förslag: NIPU föreslår att ett ärende skall kunna lämnas över från en lägre till en högre instans, om det på grund av familjeanknytning eller av någon annan liknande orsak har samband med ett ärende som prövas av den högre instansen. En förutsättning för överlämnande skall vara att såväl den ärendet rör som den högre instansen medger det.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har yttrat sig särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande bestämmelser i 7 kap. 11 § UtL kan ärenden i vissa fall lämnas över från en lägre instans till en högre. Migrationsverket får således lämna över ett ärende till Utlänningsnämnden för avgörande, om ärendet på grund av familjeanknytning eller av någon annan liknande orsak har samband med ett ärende som prövas av nämnden. Både verket och nämnden får under motsvarande förutsättning lämna över ett ärende till regeringen. När ärenden överlämnas på detta sätt, skall den överlämnande instansen bifoga ett eget yttrande. Migrationsverket skall dessutom, när det överlämnar ett ärende till regeringen, först sända ärendet till Utlänningsnämnden, och nämnden skall med eget yttrande vidarebefordra ärendet till regeringen.

Vid prövning av ett beslut om avvísning eller utvisning får vidare Migrationsverket och Utlänningsnämnden enligt 7 kap. 5 § UtL samtidigt meddela sådant beslut angående barn under 16 år som står under utlänningsens vårdnad, även om ingen lägre instans har prövat denna fråga. Detta gäller inte Utlänningsnämnden, om det för barnet åberopas asylskäl, såvida det inte är uppenbart att sådana skäl saknas. Ett motsvarande beslut kan enligt 7 kap. 11 § tredje stycket UtL meddelas av regeringen.

Metoden att hoppa över instanser genom överlämning och därigenom åstadkomma att tillståndsfrågan för en person prövas endast i en instans enligt den rådande ordningen är inte helt invändningsfri. Metoden blir än mer diskutabel i en ordning där överprövning sker i domstol. Som också NIPU påpekat kan en sådan ordning anses strida mot kravet i artikel 13 i Europakonventionen på effektivt rättsmedel. Regeringen anser mot denna bakgrund att den nuvarande ordningen där ärenden i vissa fall kan lämnas över från Migrationsverket till en högre instans inte skall få någon motsvarighet i den nya ordningen där Migrationsverkets beslut skall kunna överklagas till domstol.

Den nuvarande bestämmelsen om att vid prövning av ett beslut om avvísning eller utvisning beslut får fattas angående barn under 16 år även om ingen lägre instans har prövat frågan bör däremot finnas kvar. Bestämmelsen har betydelse framför allt i de fall där barn föds under

handläggningen av föräldrarnas ärende. Det skulle i sådana fall innebära en onödig fördröjning av ärendet om det då alltid skulle vara nödvändigt att invänta en ansökan för och ett beslut rörande barnet innan handläggningen av föräldrarnas ärende skulle kunna fortsätta. Liksom hittills bör dock gälla att i ett överklagat ärende beslut inte får fattas om asylskäl åberopas för barnet. Det måste i princip alltid vara möjligt att få en prövning i minst två instanser i asylärenden. Motsvarande bör gälla om övriga skyddsskäl åberopats för barnet.

7.2.8 Överklagande av vissa beslut varigenom myndigheten inte avgör ärendet

Regeringens förslag: Migrationsverkets eller en polismyndighets beslut om offentligt biträde eller ersättning skall kunna överklagas särskilt och då i samma ordning som gäller huvudsaken. Beslut om avvisande av ombud eller biträde eller om jäv av dessa myndigheter skall kunna överklagas enligt den ordning som gäller enligt förvaltningslagen.

NIPU:s förslag: Överensstämmer med regeringens förslag med den skillnaden att NIPU föreslår att bestämmelserna om jäv skall avvika från förvaltningslagens bestämmelser och att beslut om jäv, precis som gäller i dag, skall kunna överklagas särskilt.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har särskilt yttrat sig i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: I utlänningsärenden fattas också beslut i frågor utöver de som rör en utlännings rätt att vistas här i landet eller hans eller hennes rätt till flyktingstatus (huvudsaken). Besluten är accessoriska till huvudsaken och kan röra frågor om offentligt biträde, ersättning, jäv, avvisande av ombud eller biträde. De nämnda frågorna är enligt regeringens mening sådana att de som regel bör kunna överklagas i den ordning som gäller för huvudsaken. Detta innebär att en polismyndighets beslut i dessa frågor i vissa situationer kan överprövas av Migrationsverket och därefter överklagas till migrationsdomstol. Dessa situationer torde dock enligt regeringens mening sällan uppkomma. Det finns därför ingen anledning att ha bestämmelser som avviker från bestämmelsen att besluten skall kunna överklagas i den ordning som gäller huvudsaken.

Beslut i frågor om offentligt biträde, ersättning och avvisande av ombud eller biträde bör precis som enligt nu gällande ordning kunna överklagas särskilt. I fråga om avvisande av ombud eller biträde följer detta redan av 9 § förvaltningslagen (1986:223, FL).

I 12 § FL finns också bestämmelser om överklagande av beslut om jäv. I paragrafen föreskrivs bl.a. att ett beslut i en jävsfråga får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Enligt regeringens mening finns det inget skäl att i utlänningslagen ha från förvaltningslagen avvikande bestämmelser i denna fråga. Beslut i jävsfrågor bör därför, till skillnad från nu gällande ordning, inte kunna överklagas särskilt, utan först i samband med huvudsaken.

7.3 Om domstolarna

7.3.1 Domstolens sammansättning

Regeringens bedömning: Bestämmelserna om rättsens sammansättning i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör gälla i den nya ordningen. Det innebär att i rätten i migrationsdomstolen bör ingå såväl lagfarna ledamöter som nämndemän. I Migrationsöverdomstolen bör endast ingå lagfarna ledamöter.

NIPU:s bedömning och förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. NIPU bedömer dock att mål som rör avvisning eller utvisning inte bör handläggas av andra domare än ordinarie domare. NIPU föreslår vidare att nämndemän också skall ingå i rätten i Migrationsöverdomstolen.

Remissinstanserna: *Länsrätten i Stockholms län* ifrågasätter varför färdigutbildade domare i form av assessorer inte skulle anses fullt behöriga och kompetenta att handlägga alla typer av utlänningsmål.

Skälen för regeringens bedömning

Ordinarie domare

En länsrätt är enligt huvudregeln domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Många mål kan även avgöras av en lagfaren domare ensam. Detta gäller mål av enkel beskaffenhet samt ett antal andra i 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD) uppräknade mål, exempelvis mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen. Beslut som inte innebär att målet prövas i sak får också normalt fattas av en lagfaren domare ensam.

Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en, och detsamma gäller antalet nämndemän.

I länsrätt och kammarrätt finns ordinarie domare. Dömande uppgifter utförs emellertid också av andra än ordinarie domare. I länsrätt kan enligt förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion andra än ordinarie domare döma i vissa mål. Notarier kan således efter viss tids tjänstgöring förordnas att döma i vissa enklare mål, fiskaler kan förordnas att döma i de flesta mål men får inte tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet och assessorer kan i princip avgöra alla typer av mål och ärenden. Likartade bestämmelser finns för tingsrätterna i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion. En icke ordinarie domare kan således i länsrätt besluta i mål om exempelvis omhändertagande enligt lagen (1990:52) om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

En ordning som innebär att alla beslut om avvisning och utvisning måste fattas av en ordinarie domare skulle innebära att det för utlänningsärenden skulle gälla andra regler än för andra mål och ärenden i länsrätterna och kammarrätterna. Det skulle också allvarligt äventyra den önskvärda flexibiliteten i domstolen. Fördelningen av målen i domstolarna enligt den nya ordningen bör liksom fördelningen av andra

mål vara reglerad i domstolens arbetsordning. Det ankommer därutöver på domstolen att vid fördelningen av mål och ärenden se till att mål som kräver särskild erfarenhet inte handläggs av domare som inte har sådan erfarenhet.

Nämndemän i Migrationsöverdomstolen

Huvudregeln i kammarrätten är att den är domför utan nämndemän. Nämndemän kan emellertid ingå i rätten i kammarrätten, om detta är särskilt föreskrivet. Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför utan nämndemän också i de mål för vilka det föreskrivs medverkan av nämndemän.

Särskilda föreskrifter om att nämndemän skall ingå finns beträffande mål om tvångsomhändertagande, vilka inte kräver prövningstillstånd i kammarrätten. I mål som kräver prövningstillstånd finns särskilda föreskrifter beträffande socialförsäkringsmål. Nämndemän ingår inte när frågan om prövningstillstånd avgörs, vilket således innebär att i socialförsäkringsmål blir medverkan av nämndemän aktuell först om prövningstillstånd meddelas. Bland de många måltyper som avgörs utan nämndemannamedverkan i kammarrätten kan nämnas mål om rätt till försörjningsstöd eller äldreboende enligt socialtjänstlagen (2001:453), mål om rätt till insatser för särskilt stöd och särskild service för funktionshindrade enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och skattemål.

I den nya ordningen kommer Migrationsöverdomstolen främst att fungera som prejudikatinstans. Jämförelse bör därför här göras med Regeringsrätten och Högsta domstolen, som utgör prejudikatinstanser i de flesta mål och ärenden. I likhet med vad som gäller för dessa domstolar bör nämndemän inte ingå i rätten i Migrationsöverdomstolen. Det gäller också när Migrationsöverdomstolen handlägger säkerhetsärenden.

7.3.2 Domförhet – allmänna bestämmelser

Regeringens bedömning: De bestämmelser om domförhet enligt lagen om allmänna förvaltningsdomstolar som gäller i allmänhet för länsrätten och kammarrätten bör gälla också i den nya ordningen.

NIPU:s bedömning: NIPU:s bedömning överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte invänt mot NIPU:s bedömning att bestämmelserna om domförhet i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar som regel också bör gälla i den nya ordningen. Flera remissinstanser tar upp frågan om vad som kan anses vara mål av enkel beskaffenhet och som därmed skulle kunna avgöras av ensamdomare. *Göteborgs tingsrätt* delar inte utredningens uppfattning att beslut om avvisning i den s.k. snabbprocessen alltid kan anses vara av enkel beskaffenhet. *Röda Korset* delar inte uppfattningen att ledning för att bedöma om ett ärende är av enkel beskaffenhet kan hämtas i de riktlinjer som finns för Utlänningsnämnden. Flera av

frivilligorganisationerna, *Caritas*, *Rädda Barnen*, *Rådgivningsbyrån*, *Svenska kyrkans församlingsnämnd*, *Sveriges Kristna Råd* och *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* anser att begreppet ”enkelt ärende” måste preciseras i utlänningslagens förarbeten. *Svenska flyktingrådet* anser att begreppet ”mål av enkel beskaffenhet” inte skall förekomma i utlänningsärenden, som ofta är komplexa. *Helsingforskommittén* anser att underrätten skall vara domför med två lagfarna domare och tre nämndemän.

Skälen för regeringens bedömning: I lagen om allmänna förvaltningsdomstolar finns bestämmelser om länsrätts och kammarrätts domförhet. Av dessa bestämmelser, 12 och 17 §§ LAFD, framgår bl.a. att länsrätten som regel är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän och att kammarrätten som regel är domför med tre lagfarna domare. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två lagfarna domare. Dessa bestämmelser bör enligt regeringens mening också tillämpas i den nya ordningen.

De angivna bestämmelserna om domförhet kompletteras med bestämmelser om när länsrätten är domför med en lagfaren domare, ensamdomarbehörighet, i 18 § LAFD. I paragrafen anges bl.a. under vilka förutsättningar en ensamdomare i länsrätten får avgöra mål i sak. Av paragrafen framgår bl.a. att länsrätten är domför med en lagfaren domare ensam vid avgörande i sak av mål av enkel beskaffenhet, om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttent rätt. Motsvarande bestämmelse för tingsrätt finns i 1 kap. 3 a § rättegångsbalken. Av paragrafens tredje stycke framgår bl.a. att vid huvudförhandling i tvistemål är tingsrätten domför med en lagfaren domare, om målet är av enkel beskaffenhet.

Frågan om under vilka förutsättningar rätten, såväl länsrätt som tingsrätt, skall få avgöra ett mål i sak med ensamdomare har varit föremål för ingående överväganden (jfr SOU 1982:26, SOU 1987:46, prop. 1988/89:95, Ds 1996:40 och prop. 1996/97:133). Övervägandena har lett till att det beträffande både länsrätt och tingsrätt föreskrivs att mål av enkel beskaffenhet får avgöras av ensamdomare.

Uttrycket ”mål av enkel beskaffenhet” infördes i 18 § LAFD den 1 september 1997 som ett led i att införa en ordning som ger möjlighet till en mer nyanserad bedömning av om ett mål skall få avgöras av en ensamdomare eller om nämndemän skall medverka i avgörandet (prop. 1996/97:133, bet. 1996/97:JuU17, rskr. 1996/97:216). Det motsvarande uttrycket ”målet är av enkel beskaffenhet” var vid denna tidpunkt infört i 1 kap. 3 a § rättegångsbalken sedan den 1 september 1989 (prop. 1988/89:95, bet. 1988/89:JuU23, rskr. 1988/89:288). I förarbetena till bestämmelserna framfördes att uttrycket ”enkelt beskaffenhet” visserligen lämnar visst utrymme för tolkning men att det med förtroende kan överlämnas till den enskilde domaren i såväl länsrätt som tingsrätt att, med ledning av en allmänt hållen regel av angiven innebörd, avgöra frågan om rättens sammansättning (prop. 1988/89:95 s. 60 och prop. 1996/97:133 s. 44).

I 18 § LAFD föreskrivs också att ett mål av enkel beskaffenhet skall prövas av fullsuttent rätt, om det är påkallat av särskild anledning. Särskild anledning kan bl.a. vara att målet är principiellt viktigt eller

betydelsefullt för den enskilde (Wennergren: Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar, 4 uppl., 2001, s. 66).

Frågan om hur ensamdomarbehörighet skall regleras för länsrätt och tingsrätt har varit föremål för ingående överväganden. Övervägandena har bl.a. resulterat i att begreppet ”enkel beskaffenhet” valts både för länsrätt och tingsrätt för att skilja mellan mål som bör kunna avgöras av ensamdomare och mål som skall avgöras av fullsuttent rätt. Det har bedömts att det med förtroende kan överlämnas till den enskilde domaren att avgöra frågan om rättens sammansättning. Vad gäller länsrätt har en sådan lösning valts, trots att det bland målen i länsrätt finns mål som typiskt sett är av mycket stor betydelse för den enskilde. Det är vidare så att ordningen tillämpas vid handläggningen av alla de olika typer av mål som förekommer vid en länsrätt. Tillämpningen av ordningen i förvaltningsprocessen har i praxis inte heller lett till några problem. Det saknas enligt regeringens mening anledning att anta att den ordning som i allmänhet gäller i länsrätten inte skulle kunna tillämpas i den nya instans- och processordningen. Det finns heller ingen anledning att anta att den praxis som utvecklats i Utlänningsnämnden beträffande uttrycket ”av enkelt slag” kommer att påverka tillämpningen i den nya ordningen.

Mot denna bakgrund bör enligt regeringens uppfattning frågor om rättens sammansättning i mål i den nya instans- och processordningen kunna överlämnas med förtroende till den enskilde domaren på samma sätt som gäller för länsrättens övriga mål. Regeringen anser således att bestämmelserna om ensamdomare som gäller i allmänhet i länsrätt också bör tillämpas på målen i den nya instans- och processordningen.

7.3.3 Domförhet – förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen

Regeringens förslag: Mål som kan få stor principiell betydelse skall Migrationsöverdomstolen kunna avgöra i förstärkt sammansättning.

NIPU:s förslag: NIPU har inte tagit upp frågan om möjligheten för Migrationsöverdomstolen att avgöra ett mål i förstärkt sammansättning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte berört frågan om möjligheten för Migrationsöverdomstolen att avgöra ett mål i förstärkt sammansättning.

Skälen för regeringens förslag: Med tanke på att Migrationsöverdomstolen skall vara prejudikatinstans bör det finnas en möjlighet för domstolen att avgöra ett mål eller en fråga i förstärkt sammansättning i de fall detta är påkallat för att främja en enhetlig praxisbildning. Syftet med en förstärkt sammansättning kan tillgodoses utan att det behöver införas regler om avgörande i plenum. I lagen bör förutsättningar för den förstärkta sammansättningen uttryckas så att om rätten vid handläggningen av ett mål i Migrationsöverdomstolen finner att avgörandet kan få stor principiell betydelse, får målet avgöras av Migrationsöverdomstolen med sju lagfarna ledamöter. Det finns inte anledning att i lagtexten särskilt nämna den situationen att rätten finner anledning att frångå en bedömning som har gjorts i ett tidigare avgörande från domstolen. I en sådan situation torde avgörandet ändå kunna anses

få stor principiell betydelse. I enstaka fall skall behovet av förstärkt sammansättning kunna begränsas till en viss fråga i målet, t.ex. frågan om en utlänning bör hållas i förvar eller inte eller en viss rättsfråga som uppkommit i ett mål. I ett sådant fall bör rätten kunna begränsa avgörandet i den förstärkta sammansättningen till att avse denna fråga. Närmare bestämmelser om rättens sammansättning i den förstärkta sammansättningen bör föreskrivas i förordningsform (jfr 22 § förordningen [1996:380] med kammarrättsinstruktion).

7.4 Nämndemän

7.4.1 Bakgrund

I länsrätter och kammarrätter, liksom i tingsrätter och hovrätter, tillgodoses behovet av insyn och lekmannainflytande genom deltagande av nämndemän. Nämndemän i länsrätt utses genom val av landstingsfullmäktige i respektive län. Vid val av nämndemän skall eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön och yrke (19 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar [LAFD]). För att vara valbar till nämndeman i länsrätt skall man vara svensk medborgare och folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till länsrättens domkrets. Man får vidare inte vara underårig eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Vissa yrkeskategorier med anknytning till rättsväsendet är också uteslutna från möjligheten att vara nämndemän.

Enligt 13 § och 17 § fjärde stycket LAFD skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställa hur många nämndemän som skall finnas i respektive domstol.

Enligt förordningen (1983:382) om antalet nämndemän i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna skall kammarrätterna för varje län inom domstolens domkrets eller, om del av län ingår i domkretsen, för sådan del fastställa det antal nämndemän som skall utses. Länsrätterna i Stockholms län och Skåne län samt i Göteborg fastställer, liksom Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter, själva hur många nämndemän som skall finnas för tjänstgöring i domstolen. För övriga länsrätter fastställer kammarrätten antalet nämndemän efter förslag av respektive underrätt. När nämndemän skall väljas, skall domstolen anmäla detta till den som har att föranstalta om valet. Samma ordning gäller för tingsrätt och hovrätt.

7.4.2 Nämndemän i migrationsdomstolarna

Regeringens förslag: De nämndemän som skall medverka i migrationsdomstolens mål skall tas från länsrättens samlade grupp av nämndemän.

NIPU:s förslag: Enligt NIPU:s förslag skall nämndemän utses särskilt för tjänstgöring i migrationsdomstol. Nämndemännen skall vidare enligt NIPU hämtas från hela migrationsdomstolens domkrets.

Remissinstanserna: *Nämndemännens riksförbund* stödjer i stort den gemensamma reservationen till NIPU:s förslag. Reservationen innebär bl.a. att nämndemän i migrationsdomstol skall utses särskilt för tjänstgöring i utlänningsmålen. Nämndemännens riksförbund yttrar vidare att de nämndemän som skall döma i dessa mål även skall döma i mål som tillhör länsrättens område.

Skälen för regeringens förslag: Som NIPU redogjort för i sitt slutbetänkande finns det olika alternativ för hur nämndemän i migrationsdomstol skall kunna utses. Den enklaste möjligheten är att använda respektive länsrätts nämndemän som utsetts genom val i landstingsfullmäktige. En annan möjlighet är att nämndemännen – liksom nämndemän i fastighetsdomstol – utses särskilt och hämtas från respektive domstols domkrets eller att länen delas upp mellan de länsrätter som blir migrationsdomstolar. Ett annat alternativ är att de – liksom lekmannaedamöterna i Utlänningsnämnden – utses av regeringen på förslag av riksdagspartierna och de kommer även då att vara utsedda särskilt för att delta i behandlingen av målen i den nya ordningen.

Att använda sig av respektive länsrätts nämndemän är hanteringsmässigt enkelt. En sådan ordning medför vidare att den grupp av lekmän som får insyn i processen i migrationsdomstolarna blir större än om nämndemännen skall utses särskilt för tjänstgöring i migrationsdomstol. Insynen och lekmannainflytandet får därigenom en större bredd. Starka skäl talar således för att nämndemännen inte skall utses särskilt för tjänstgöring i migrationsdomstol. De nämndemän som skall medverka i migrationsdomstolens mål bör därför tas från länsrättens samlade grupp av nämndemän precis på samma sätt som gäller för nämndemännens medverkan i länsrättens övriga mål. Av ordningen att länsrättens nämndemän skall användas följer att nämndemännen hämtas från länsrättens domkrets och inte från migrationsdomstolens.

De länsrätter som är migrationsdomstolar skall givetvis ta hänsyn till behovet av nämndemän i migrationsdomstolen när de fastställer hur många nämndemän som skall tjänstgöra i länsrätten.

7.5 Förfarandet i domstolen

7.5.1 Skyndsam handläggning

<p>Regeringens förslag: Mål som rör avvisning eller utvisning och mål om förvar skall i domstolarna handläggas skyndsamt.</p>
--

NIPU:s förslag: Överensstämmer med regeringens med den skillnaden att NIPU inte föreslår att det beträffande mål om förvar uttryckligen skall anges att de skall handläggas skyndsamt.

Remissinstanserna: *Länsrätten i Skåne län* framhåller att länsrätterna redan i dag har ett flertal måltyper där olika tidsfrister enligt lag skall hållas. Det finns enligt länsrätten ingen anledning att befara att målen enligt utlänningslagen inte kommer att handläggas skyndsamt – förutsatt att domstolarna tilldelas ytterligare personalresurser. De flesta andra remissinstanser ställer sig skeptiska till att handläggningstiderna kommer att förkortas – även om mål som rör avvisning och utvisning handläggs

som förtursmål. Hit hör *Stockholms tingsrätt, Regeringsrätten, Statskontoret, Integrationsverket, CARITAS, Rädda Barnen, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Sveriges Kristna Råd* och *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)*. *Sveriges advokatsamfund, Länderkommittén för f.d. Jugoslavien, Svenska flyktingrådet* och *Helsingforskommittén* anser att handläggningstiderna bör regleras i lag. *Röda Korset* anser att inte bara avvisnings- och utvisningsärenden utan också anknytningsärenden där barn är inblandade skall utgöra förtursärenden. *Amnesty* ser en fara i att personer som åberopar flyktingskäl och som får vänta länge på beslut till sist får stanna av humanitära skäl. Det kan enligt Amnesty leda till en underminering av asylrätten.

Skälen för regeringens förslag: Kravet på skyndsamhet bör lämpligen åstadkommas genom en regel om skyndsamt handläggning och genom noggrann prövning av behovet av anstånd och kompletterande utredning. Kraven på snabbhet i processen ställer höga krav på koncentration både på föredragning och – främst – muntlig förhandling. Processen i avvisnings- och utvisningsärenden bör i största möjliga utsträckning utformas så att det ligger i den enskildes intresse att inställa sig till en muntlig förhandling. Utevaro från förhandling bör därför inte annat än i undantagsfall vara något hinder för att målet avgörs.

En faktor som ofta förlänger handläggningstiden är att parterna beviljas anstånd för att komma in med kompletterande inlagor. Det är därför av stor betydelse att domstolarna noga prövar om ansökningar om anstånd rimligen bör beviljas.

I förvaltningsprocessen finns det beträffande vissa mål föreskrifter om tidsfrister som domstolen har att iakttä. För andra mål kan det finnas föreskrifter om att de skall handläggas skyndsamt. En sådan föreskrift innebär i praktiken att målet skall handläggas med förtur. Föreskrifter om tidsfrister och skyndsamhet förekommer också såvitt avser vissa begränsade frågor i målen.

Föreskrifter om tidsfrister och skyndsamhet finns normalt intagna i den författning där de materiella reglerna finns. Som exempel kan nämnas lagen (1990:52) om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). I dessa lagar föreskrivs att målen skall handläggas skyndsamt. För dessa mål finns även vissa tidsfrister angivna vilka innebär att domstolen skall avgöra målen inom viss tid.

Yrkanden om inhibition eller interimistiska förordnanden behandlas alltid med förtur.

I övrigt gäller enligt 17 § förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion och 20 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion att mål skall avgöras så snart det kan ske. I nämnda paragrafer föreskrivs vidare att ett mål eller en fråga som har kommit upp i ett mål skall handläggas med förtur, om målet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt. Vilka mål som är förtursmål bestäms enligt samma paragrafer i respektive domstols arbetsordning.

Som exempel på typer av mål som i domstolarnas arbetsordningar föreskrivs vara förtursmål kan nämnas bl.a. följande: mål om tvång mot person, t.ex. mål om tvångsvård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller lagen (1991:1128) om

psykiatrisk tvångsvård; mål enligt 21 kap. föräldrabalken, dvs. mål om verkställighet av domar eller beslut om vårdnad eller umgänge; körkortsmål; mål enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Mål som rör frågor om avvisning eller utvisning bör alltid utgöra förtursmål. Detta bör gälla också för mål om förvar, vilket redan i dag gäller genom hänvisningen till mål om tvång mot person. Det skall därför föreskrivas att nämnda mål skall handläggas skyndsamt. Regeringen utgår från att frågor om prövningstillstånd i sådana mål som skall handläggas med förtur avgörs med särskilt stor skyndsamhet. Regeringen är däremot inte nu beredd att som några remissinstanser föreslagit ange vissa tidsfrister i lag.

7.5.2 Muntlig förhandling

Bestämmelser om muntlig handläggning

I 11 kap. 1 § andra stycket UtL finns en bestämmelse med undantag från huvudregeln att förfarandet i Utlänningsnämnden är skriftligt. I bestämmelsen föreskrivs att i ett asylärende vid Utlänningsnämnden skall muntlig handläggning ingå, om detta kan antas vara till fördel för utredningen eller på annat sätt bidra till ett snabbt avgörande. Det sägs vidare i bestämmelsen att muntlig handläggning även annars skall företas på utlänningens begäran, om det inte står klart att en sådan handläggning är obehövlig i asylärendet.

I förvaltningsprocessen är förfarandet enligt 9 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL) som huvudregel skriftligt. Enligt andra stycket får i handläggningen ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. I tredje stycket föreskrivs att det i kammarrätt och länsrätt skall hållas muntlig förhandling, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Av ordalydelsen i andra stycket framgår att den muntliga förhandlingen skall betraktas som ett komplement till den skriftliga handläggningen. Vad gäller begreppet fördel för utredningen har rätten inte någon skyldighet att hålla muntlig förhandling så snart en sådan kan antas vara till fördel för utredningen. Fördelen med en muntlig förhandling bör stå i proportion till den extra insats det innebär för rätten och parterna att förbereda och delta i en muntlig förhandling.

När en enskild part begär muntlig förhandling har rätten att ta ställning till begäran enligt tredje stycket. I specialmotiveringen till nämnda stycke i FPL anförde departementschefen (prop. 1971:30 s. 537) att stor hänsyn bör tas till enskild parts önskemål men att hon eller han knappast kan tillåtas ha ett avgörande inflytande på frågan. Departementschefen angav vidare att frågan om en muntlig förhandling är obehövlig eller ej i första hand bör bedömas mot bakgrund av utredningen i målet men att också andra faktorer bör tillmätas betydelse, t.ex. att målet är viktigt för parten och att han eller hon genom förhandlingen kan få en bättre förståelse för innebörden av det kommande avgörandet. Ett särskilt skäl mot att hålla muntlig förhandling kunde enligt departementschefen vara målets

bagatellartade karaktär eller att kostnaderna för förhandlingen är stora i förhållande till värdet på det som tvisten gäller.

Bestämmelserna om muntlig förhandling i 9 § FPL kompletteras av bestämmelser i specialförfattningar. Bestämmelser av aktuellt slag återfinns bl.a. i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). I nämnda författningar finns också bestämmelser som ger rätten en befogenhet att besluta om att enskild part skall hämtas till rätten, om han eller hon har kallats vid vite att inställa sig personligen till en muntlig förhandling.

Bestämmelser som under vissa förutsättningar ger den enskilde en rätt till muntlig förhandling finns i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av artikel 6 i konventionen framgår bl.a. att var och en skall vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling. Av konventionen följer att muntlig förhandling i allmänhet skall hållas, om en sådan begärs när fråga är om att avgöra en tvist som rör civila rättigheter och skyldigheter. Frågor som gäller viseringar, uppehållstillstånd och andra utlänningsrättsliga frågor rör dock som regel inte enskildas civila rättigheter och skyldigheter. Artikel 6 är därmed inte tillämplig på sådana frågor. Detta gäller även om besluten i dessa frågor får återverkningar på den enskildes privat- och familjeliv (jfr Europadomstolens dom i målet Maaouia mot Frankrike den 5 oktober 2000 och Danelius: Mänskliga rättigheter i europeisk praxis En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 2 uppl., 2002, s. 143).

Reformarbete

Enligt NIPU:s slutbetänkande (s. 263) skulle för handläggningen av utlänningsärenden så vanliga sammansättnings- och handläggningsregler som möjligt gälla. NIPU föreslog därför att förvaltningsprocesslagens bestämmelser om muntlig förhandling skall gälla såväl i utlänningsdomstolarna som i Utlänningsöverdomstolen.

I promemorian En specialdomstol för utlänningsärenden (Ds 2000:45) redovisade en i Regeringskansliet tillsatt arbetsgrupp ett förslag rörande frågan om muntlig förhandling i mål om avvisning eller utvisning. Förslaget innebar att muntlig förhandling skall ingå i prövningen i dessa mål, om en part begär det och det inte är uppenbart att uppehållstillstånd kommer att beviljas. Arbetsgruppen anförde (Ds 2000:45, s. 94) att muntlig förhandling bör ingå i processen i något större utsträckning än vad som föreslogs i NIPU:s slutbetänkande och att en bestämmelse bör utformas så att muntlig förhandling är obligatorisk i ärenden som rör avvisning och utvisning, om en part begär det och det inte är uppenbart att uppehållstillstånd kommer att beviljas. Bestämmelsen borde enligt arbetsgruppen (s. 94) endast gälla ärenden om avvisning och utvisning som är de ärendetyper som har störst betydelse för den enskilde och som också är de ärendetyper som uppmärksammas i den allmänna debatten.

I lagrådsremissen Ny instans- och processordning i utlänningsärenden år 2002 föreslogs ingen annan ordning beträffande muntlig förhandling än den som föreslogs i NIPU:s slutbetänkande. I lagrådsremissen anförde regeringen (s. 141 f.) följande beträffande behovet av att hålla muntlig förhandling i domstol i utlänningsärenden:

Behovet av muntlig förhandling gör sig gällande med olika styrka i de olika ärendetyperna. Det är i avlägsnandeärenden där utlänningsansökan om asyl och där utgången av ärendet ofta är beroende av en bedömning av trovärdigheten och tillförlitligheten av de uppgifter utlänningsansökan lämnat som behovet av en muntlig förhandling är särskilt framträdande. Önskemålet om muntlig förhandling i så stor utsträckning som möjligt måste emellertid vägas mot önskemålet om en så snabb handläggning som möjligt. I likhet med utredningen bedömer regeringen att förvaltningsprocesslagens bestämmelser om muntlig förhandling skall gälla i samtliga typer av utlänningsärenden. Det finns enligt regeringen inte skäl att liksom arbetsgruppen föreslår en i princip obegränsad rätt till muntlig förhandling på begäran av part i ärenden som rör avvisning och utvisning. Förvaltningsprocesslagens regler om muntlig förhandling innebär en långtgående möjlighet för den enskilde utlänningsansökan att på begäran få till stånd muntlig förhandling i sitt ärende. Förhandling skall ju enligt dessa regler hållas om utlänningsansökan begär det och förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot det.

I ärenden som inte rör avvisning eller utvisning torde behovet av muntlig förhandling ofta vara mindre framträdande än i avlägsnandeärenden. Det innebär också att det i dessa ärenden i större utsträckning än avlägsnandeärenden torde kunna bedömas att muntlig förhandling är obehövlig även om den begärs av part. Det gäller inte minst verkställighetsärenden, där det endast undantagsvis torde finnas anledning till muntlig förhandling. Medborgarskapsärenden är en annan stor ärendegrupp där det mera sällan torde finnas skäl att hålla muntlig förhandling.

Rätten till muntlig förhandling på begäran av part skall liksom i dag självfallet gälla endast i de fall sökanden befinner sig i Sverige. Det innebär att muntlig förhandling normalt inte kan komma i fråga i ärenden som rör uppehållstillstånd som söks före inresan i Sverige.

I en i Utrikesdepartementet utarbetad promemorian i oktober 2004, Verkställighetsärenden och muntlig förhandling i en ny instans- och processordning i utlänningsärenden, lämnades ytterligare förslag på hur en bestämmelse om muntlig förhandling i en ny instans- och processordning bör utformas. I promemorian föreslogs att muntlig förhandling skall hållas i mål om avvisning och utvisning i frågor om skyddsbehov, om det begärs av en utlänningsansökan och förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. Det föreslogs vidare att muntlig förhandling i övrigt får ingå i handläggningen om det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. De beskrivna bestämmelserna skulle enligt promemorian gälla i stället för bestämmelserna i 9 § FPL.

Muntlig förhandling i den nya ordningen

Regeringens förslag: Bestämmelserna om muntlig förhandling i den nya instans- och processordningen skall motsvara bestämmelserna i 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Att muntlig förhandling under vissa förutsättningar skall hållas om part begär det skall dock inte gälla för Migrationsöverdomstolen utan endast för migrationsdomstol. Rätten skall under vissa förutsättningar kunna besluta om att utlänningsansökan skall hämtas till en muntlig förhandling.

NIPU:s förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Arbetsgruppens (Ds 2000:45) och promemorians förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser instämmer i NIPU:s förslag att förvaltningsprocesslagens regler om muntlig förhandling skall gälla. Ett antal anser dock att det, till skillnad från NIPU, finns skäl att gå längre när det gäller muntlighet och att införa ett principiellt krav på muntlig förhandling. Dit hör *Länsrätten i Göteborg, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Sveriges advokatsamfund, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen och Helsingforskommittén.*

I sina yttranden över arbetsgruppens förslag avstyrker några remissinstanser uttryckligen förslaget om ett mera långtgående krav på muntlig förhandling i ärenden som rör avvisning och utvisning. Dit hör *Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län och Migrationsverket.* Å andra sidan tillstyrker ytterligare några organisationer – utöver dem som framförde det redan i samband med sina yttranden över NIPU:s förslag – arbetsgruppens förslag om en mer långtgående rätt till muntlig förhandling i ärenden som rör avvisning och utvisning. Dit hör *Svenska Röda Korset, Länderkommittén för f.d. Jugoslavien och Riksförbundet för personer som arbetar med integrationsbefrämjande verksamhet (RIB).*

Flera remissinstanser instämmer i promemorians förslag. Till dessa hör JO, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Skåne län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Migrationsverket, Utlänningsnämnden och de juridiska fakulteterna vid Stockholms och Lunds universitet. JO och Länsrätten i Skåne län påpekar vidare att promemorians förslag inte behandlar frågan om muntlig förhandling i mål om förvar och uppsikt.

Åtskilliga remissinstanser instämmer dock inte i promemorians förslag. Till dessa hör *Sveriges advokatsamfund, Rädda Barnen, Amnesty, Caritas, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd, Länderkommittén för f.d. Jugoslavien, ECPAT Sverige.* Att promemorians förslag begränsar rätten till muntlig förhandling på sådant sätt att processen inte uppfyller de krav på rättssäkerhet som bör ställas anför bl.a. av Sveriges Advokatsamfund, Rädda Barnen och Amnesty. Caritas anser att ett minimikrav är att muntlig förhandling skall hållas i den utsträckning som anges i förvaltningsprocesslagen. Amnesty anser att muntlig förhandling alltid skall hållas om den asylsökande begär att sådan förhandling skall hållas. *Barnombudsmannen* och *Rädda Barnen* påpekar att det i promemorian saknas överväganden beträffande frågan om hur processen skall anpassas när asylsökande barn berörs.

Skälen för regeringens förslag: I den nya instans- och processordningen är det viktigt att det finns möjligheter till muntlig förhandling och att inslaget av muntlig förhandling blir större än vad det är i nuvarande ordning. Behovet av muntlig förhandling i den nya ordningen varierar med hänsyn till vilka frågor som skall prövas i målet och förhållandena i det enskilda fallet. Samtidigt som detta behov föreligger måste också vikten av en effektiv rättegångsordning beaktas.

Uttryckt med andra ord bör strävan efter ett så stort inslag som möjligt av muntlig förhandling vägas mot kravet på en snabb handläggning. Vid en sådan avvägning måste beaktas att handläggning i form av muntlig förhandling som huvudregel är mer resurskrävande än skriftlig handläggning.

Vid avvägningen mellan nämnda aspekter bör beaktas de speciella krav som målen i den nya ordningen ställer på skyndsamt handläggning. De aktuella målen får som huvudregel anses vara sådana att de generellt ställer större krav på handläggningens skyndsamt än vad som i allmänhet gäller för mål i allmän förvaltningsdomstol. Det är även vid denna avvägning nödvändigt att beakta den särskilda karaktär som mål enligt utlänningslagen har. De påverkas av omständigheter som varken den enskilde eller staten kan påverka. Den bestämmelse som föreskriver i vilka situationer muntlig förhandling måste hållas skall kunna fungera i tider av såväl låg som hög tillströmning av asylsökande.

9 FPL får anses uppfylla ovan angivna krav i tillräcklig grad. Med hänsyn till att Migrationsöverdomstolen är prejudikatinstans bör dock i fråga om muntlig förhandling samma bestämmelser gälla för Migrationsöverdomstolen som för Regeringsrätten. Detta innebär att bestämmelsen om när muntlig förhandling skall hållas på parts begäran, i likhet med vad som gäller för Regeringsrätten enligt 9 § tredje stycket FPL, inte skall gälla för Migrationsöverdomstolen. För Migrationsöverdomstolen bör i stället frågan om muntlig förhandling bedömas enligt en bestämmelse som motsvarar 9 § andra stycket FPL. Detta motsvarar den ordning som gäller för Regeringsrätten.

Vad gäller de särskilda krav som finns på processen när den rör barn, så tillgodoses de intressen som i sammanhanget gör sig gällande genom att det i den föreslagna lagens första kapitel slås fast att såvitt avser frågor som rör barn skall särskilt beaktas hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt vad barnets bästa i övrigt kräver. Det sägs vidare i samma kapitel att barnet skall höras när frågor om tillstånd skall bedömas och barn berörs av beslutet, om det inte är olämpligt. De domstolar som skall vara migrationsdomstolar respektive Migrationsöverdomstol i den nya ordningen har också vana vid att handlägga mål som rör barn genom att dessa länsrätter och kammarrätten bl.a. prövar mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Bestämmelsen i 11 kap. 1 § tredje stycket UtL bör föras över till bestämmelsen om muntlig förhandling och därvid anpassas till att prövning skall ske i domstol.

Med hänsyn till det anförda anser regeringen att bestämmelsen om muntlig förhandling i den nya ordningen bör motsvara 9 § FPL med de skillnader som angetts ovan beträffande Migrationsöverdomstolen och nuvarande 11 kap. 1 § tredje stycket UtL.

Enligt nuvarande 6 kap. 13 § UtL har såväl Utlänningsnämnden som Migrationsverket en möjlighet att besluta om att utlänningen skall hämtas till förhandling i ärende om förvar. Nuvarande bestämmelser i detta hänseende avseende förhandling hos förvaltningsmyndighet kommer att föras över oförändrade till den nya utlänningslagen. Domstolarna bör enligt regeringens mening också kunna besluta om hämtning av utlänningen till muntlig förhandling. Hämtningsbestämmelserna bör

utformas med motsvarande bestämmelser i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och lagen om psykiatrisk tvångsvård (LPT) som förebilder.

7.5.3 Krav på prövningstillstånd vid överklagande till Migrationsöverdomstolen

Regeringens förslag: Vid överklagande till Migrationsöverdomstolen skall krävas prövningstillstånd. Prövningstillstånd skall få meddelas endast om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen (prejudikatdispens) eller om det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens). Beslut om förvar som en migrationsdomstol fattar utan att förvarsfrågan överklagats dit, skall få överklagas till Migrationsöverdomstolen utan krav på prövningstillstånd.

NIPU:s förslag: NIPU:s förslag att det skall krävas prövningstillstånd vid överklagande till Migrationsöverdomstolen överensstämmer med regeringens. NIPU föreslår dock att grunderna för att prövningstillstånd skall meddelas i Migrationsöverdomstolen skall vara desamma som gäller enligt 34 a § FPL. Det innebär att prövningstillstånd skall få meddelas, utöver på de grunder som regeringen föreslår, när det förekommer anledning till ändring i det slut som migrationsdomstolen kommit till (ändringsdispens).

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna redovisar inte några invändningar mot NIPU:s förslag. *Kammarrätten i Stockholm* anser att möjligheten till ändringsdispens är föga ändamålsenlig, om rätten skall kunna ge någon mer vägledande praxis. Om det ges möjlighet till ändringsdispens, måste det också finnas möjlighet att föra ett ärende vidare till Regeringsrätten. *Göteborgs tingsrätt* anser att utredningen underskattat behovet av att praxis läggs fast i kammarrätten. Det måste leda till att prövningstillstånd meddelas i ett stort antal fall. Man bör därför överväga att ta bort möjligheten att överklaga till kammarrätten i ärenden där avvísning eller utvisning inte är aktuell. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt.

Skälen för regeringens förslag: Som regeringen anfört i tidigare avsnitt bör instanskedjan vara Migrationsverket–migrationsdomstol–Migrationsöverdomstolen. I ledet *länsrätt–kammarrätt* gäller i dag krav på prövningstillstånd för merparten mål. Prövningstillstånd meddelas enligt 34 a § FPL om

- det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens),
- anledning förekommer till ändring i det slut vartill länsrätten kommit (ändringsdispens), eller
- det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens).

I propositionen om översyn av förvaltningsprocessen m.m. (prop. 1997/98:101 s. 80 f.) framhöll regeringen inte bara att tyngdpunkten i

förvaltningsrättskipningen har förskjutits nedåt utan också att krav på prövningstillstånd i kammarrätt numera kan betraktas som huvudregel.

I ledet *kammarrätt–Regeringsrätten* har sedan länge gällt krav på prövningstillstånd. Prövningstillstånd i Regeringsrätten kan enligt 36 § FPL meddelas som prejudikatdispens eller extraordinär dispens.

Kammarrätten kommer i sin egenskap som Migrationsöverdomstol och högsta instans i den nya ordningen att ha ansvaret för praxisbildningen. Detta ställer krav på kammarrätten att den skall kunna på ett effektivt sätt bidra till rättsbildningen och tillförsäkra en förutsebar och enhetlig bildning av rättspraxis. För att kammarrätten skall kunna uppfylla detta krav anser regeringen att kammarrätten endast skall kunna meddela prövningstillstånd på grunderna prejudikatdispens och extraordinär dispens.

De föreslagna dispensgrunderna i kammarrätten i dess egenskap av Migrationsöverdomstolen kommer också starkt att bidra till att målens totala handläggningstid i instanskedjan kan begränsas. Att handläggningen totalt sett kan ske skyndsamt är, som framhållits tidigare ett grundläggande krav som bör ställas på den nya ordningen.

Mot ovanstående bakgrund bedömer regeringen att prövningstillstånd, i likhet med vad som gäller för högsta instans i förvaltningsprocessen i allmänhet (Regeringsrätten), vid överklagande till Migrationsöverdomstolen inte bör kunna meddelas som ändringsdispens. Det innebär att prövningstillstånd vid överklagande till Migrationsöverdomstolen skall meddelas på grunderna prejudikatdispens och extraordinär dispens.

7.5.4 Överklagande av migrationsdomstolens beslut

Regeringens förslag: Tiden för överklagande av en migrationsdomstols beslut skall vara tre veckor från den dag beslutet meddelades. Om beslutet inte har meddelats vid muntlig förhandling och det inte heller vid en sådan förhandling tillkännagetts när beslutet kommer att meddelas, skall dock tiden för överklagande för utlänningen räknas från den dag då han eller hon fick del av beslutet.

NIPU:s förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. NIPU föreslår dock inte någon från förvaltningsprocesslagen avvikande bestämmelse när det gäller från vilken tidpunkt överklagandetiden skall räknas.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna yttrar sig särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: De tidsfrister och den ordning som gäller för meddelande och överklagande av allmänna förvaltningsdomstolars beslut passar enligt regeringens mening i huvudsak väl också för de måltyper som kommer att avgöras av migrationsdomstolarna. Det är dock tveksamt om 6 a § FPL, där det framgår att dagen då enskild klagande fick del av domen eller beslutet är utgångspunkten för beräkning av överklagandetiden, är lämplig för målen i den nya ordningen.

Förfarandet enligt förvaltningsprocesslagen är i grunden skriftligt och muntlighet är endast ett komplement till den skriftliga handläggningen. I de måltyper som kommer att avgöras av en migrationsdomstol kan det emellertid enligt regeringens bedömning antas att muntlig förhandling kommer att hållas i större utsträckning än vad som i allmänhet är fallet i länsrätt. Det kan vidare antas att domstolen inte sällan kommer att meddela dom eller beslut genom att avkunna avgörandet vid en muntlig förhandling. Om en migrationsdomstol inte anser det möjligt eller lämpligt att meddela dom eller beslut i anslutning till förhandlingen, bör domstolen dock kunna avsluta förhandlingen med ett tillkännagivande om när dom eller beslut kommer att meddelas.

I de fall en dom eller ett beslut meddelas vid muntlig förhandling anses den närvarande ha tagit del av domen eller beslutet vid denna tidpunkt (se 20 § delgivningslagen [1970:428]). När den muntliga förhandlingen avslutas med ett tillkännagivande om att domen eller beslutet kommer att meddelas en viss dag blir dock situationen en annan. Till skillnad mot vad som gäller för de allmänna domstolarna räknas då tiden för överklagande av domen eller beslutet från den dag då klaganden fick del av domen eller beslutet – på samma sätt som om domen eller beslutet meddelats efter föredragning utan att muntlig förhandling hållits.

Med regler i den nya ordningen som motsvarar rättegångsbalkens regler om överklagande av beslut, 52 kap. 1 § RB, ökar enligt regeringens mening förutsättningarna för en effektiv process. Enligt nämnda paragraf i rättegångsbalken räknas tiden för överklagande av beslut från det att klaganden fick del av beslutet. Detta gäller enligt samma paragraf dock inte om beslutet har meddelats vid ett sammanträde eller det vid ett sammanträde har tillkännagetts när beslutet kommer att meddelas. I dessa situationer gäller i stället, liksom för tiden för överklagande av en tingsrätts dom (jfr 50 kap. 1 § och 51 kap. 1 § RB), att tiden för överklagande räknas från beslutets meddelande.

Utgångspunkten för beräkning av överklagandetiden i målen i den nya ordningen bör således vara dagen för meddelandet av domen eller beslutet. Detta skall gälla såväl när en dom eller ett beslut har meddelats vid en muntlig förhandling som när det vid en sådan förhandling har tillkännagetts vilken dag en dom eller ett beslut kommer att meddelas. I båda fallen har parterna kännedom om innehållet i domen eller beslutet eller i vart fall kännedom om den tidpunkt då dom eller beslut kommer att meddelas.

Att utgångspunkten för överklagandetiden när muntlig förhandling hålls beräknas på samma sätt som enligt rättegångsbalkens regler innebär enligt regeringens uppfattning inte att det uppstår någon rättsförlust för den enskilde parten. Om domen eller beslutet inte har meddelats vid någon förhandling och det heller inte vid en förhandling har tillkännagetts när dom eller beslut kommer att meddelas, skall utgångspunkten för beräkningen av överklagandetiden vara när utlänningen fick del av domen eller beslutet.

Om Migrationsverket överklagar, skall dagen för domen eller beslutet alltid vara utgångspunkten för beräkning av överklagandetiden, dvs. i enlighet med bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen.

Vad som sagts ovan gäller vid överklagande av migrationsdomstolens dom eller beslut. Vid överklagande av Migrationsverkets beslut gäller

bestämmelserna i 23 § förvaltningslagen (1986:223, FL), vilket innebär att utgångspunkten för beräkning av överklagandetiden är den dag då klaganden fick del av beslutet.

7.5.5 Partsinsyn

Regeringens bedömning: Något undantag bör inte göras hos domstolarna från förvaltningsprocesslagens vanliga regler om partsinsyn och om parts rätt att yttra sig över uppgifter som tillförts målet genom annan än parten själv.

NIPU:s bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Göteborgs tingsrätt* ställer sig tveksam till antagandet att den som överklagat ett beslut rörande tidsbegränsat uppehållstillstånd eller återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd som regel också har en adress där han eller hon kan nås. Behovet av och möjligheterna att begränsa skyldigheten till kommunikation bör därför belysas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. *Migrationsverket* framhåller att det kan innebära stora praktiska problem och ökade kostnader att tillämpa förvaltningslagens och förvaltningsprocesslagens bestämmelser när det gäller utlänningar som inte finns i Sverige. Skyldigheten att kommunicera handlingar bör därför begränsas till ärenden där sökanden finns i Sverige.

Skälen för regeringens bedömning: För parter rätt att få del av uppgifter i utlänningsärenden gäller i dag bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1986:223) och 11 kap. 2 § UtIL, se avsnitt 8.1.2.

För förvaltningsprocessen finns kommunikationsprincipen lagfäst i 10–12 och 18 §§ förvaltningsprocesslagen. Innan ett mål avgörs, skall parten få kännedom om det som tillförts målet genom annan än parten själv och få tillfälle att yttra sig över det. Vissa undantag gäller, om det inte finns anledning att anta att talan mot parten kommer att bifallas, om underrättelse annars är uppenbart onödig, eller om parten är en förvaltningsmyndighet och en underrättelse är onödig. Liksom enligt förvaltningslagen gäller också att underrättelse kan underlåtas om det kan befaras att en sådan avsevärt skulle försvåra genomförande av beslut i målet.

Undantaget i nuvarande 11 kap. 2 § UtIL från skyldigheten att kommunicera med en part som inte vistas i Sverige gäller både Migrationsverket och Utlänningsnämnden.

Bestämmelsen har enligt uppgift från Utlänningsnämnden inte ofta varit aktuell hos nämnden. I ärenden om tidsbegränsat uppehållstillstånd finns praktiskt taget alltid en referensperson i Sverige som också har uppträtt som ombud och behovet av att kommunicera med parten utomlands har därför inte varit något problem. När det gäller återkallelse av permanent uppehållstillstånd, har bestämmelsen oftare aktualiserats. När ett sådant beslut av Migrationsverket har överklagats till nämnden, har det dock varit möjligt att kommunicera.

Regeringen anser att starka skäl talar för att det i utlänningsärenden hos domstolarna inte skall finnas några särskilda undantag från huvudregeln att allt material som tillförs ärendet skall kommuniceras

med part. Det är en fråga om såväl rättssäkerheten som den principiella inställningen att utlänningsmål i så stor utsträckning som möjligt skall handläggas på samma sätt som andra förvaltningsmål. Huvudregeln bör således gälla även i ärenden om exempelvis återkallelse av permanent uppehållstillstånd. Regeringen är medveten om att en sådan regel kan komma att innebära att något ärende därigenom kan komma att fördröjas. Det kommer emellertid enligt regeringens bedömning sannolikt att bli fråga om endast ett mindre antal ärenden. Den som överklagar ett beslut skall i överklagandet bl.a. uppge sin adress (3 § förvaltningsprocesslagen). Utlänningen kan visserligen därefter ha flyttat men han eller hon torde i allmänhet ha intresse av att hålla domstolen underrättad om sin adress.

7.5.6 Länderkunskap i domstolarna

Regeringens bedömning: Domstolarna bör i utlänningsärenden på samma sätt som i andra mål och ärenden grunda sina avgöranden på vad som kommer fram vid handläggningen i domstolen. Ansvar för utredning och bevisning bör följa vad som gäller i andra mål och ärenden.

NIPU:s bedömning: Domstolarnas bibliotek och tillgång till informationskällor bör utvecklas och kompletteras med hänsyn till de nya uppgifterna. NIPU framhåller vidare att behov av kompetens i domstolarna främst uppkommer i två hänseenden, utlännings- och folkrätten samt om förhållanden i andra länder och om bedömningen av uppgifter om sådana förhållanden.

Översynsutredningens bedömning: Aktuell landinformation som överförs till andra instans skulle enligt Översynsutredningen eventuellt kunna sammanställas av något oberoende organ. Översynsutredningen fann dock att det inte fanns möjlighet att inom ramen för kommitténs arbete närmare utreda hur ett sådant organ skulle kunna utformas. Ett annat alternativ för att tillgodose behovet av länderkunskap kunde enligt utredningen vara att höra sakkunniga i domstolen.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser bedömer att en rättssäker handläggning av utlänningsärenden kräver en ingående länderkunskap och anser att NIPU inte tillräckligt beaktat svårigheterna med att bygga upp en sådan länderkunskap på flera ställen. Dit hör *Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Domstolsverket, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Utlänningsnämnden* och *Integrationsverket*. *Röda Korset* och *Amnesty* framhåller också vikten av att domstolarna har en god länderkunskap och betonar samtidigt att också parterna måste ha tillgång till samma länderinformation som domstolen. *Justitiekanslern* ser det som ett rättssäkerhetsproblem om länderinformation som domstolen har tillgång till men som parterna inte fått bemöta ligger till grund för ett avgörande. Innan den föreslagna reformen genomförs bör frågan om hur länderinformation skall dokumenteras och föras in i enskilda ärenden övervägas ytterligare. *Migrationsverket* anser det ofrånkomligt att domstolarna har viss samlad länderkunskap men att den

inte behöver vara av samma omfattning som hos myndigheten. *Caritas, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Sveriges Kristna Råd och Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* anser att det räcker med att domstolarna har viss baskunskap. *Länsrätten i Göteborg* ifrågasätter om det är nödvändigt eller ens önskvärt att förvaltningsdomstolarna har någon egen länderkunskap. Det är parterna som skall förebringa utredning och bevisning. Liknande synpunkter framför *Svenska flyktingrådet*.

Flera remissinstanser framför liknande synpunkter på Översynsutrednings bedömning. *Hovrätten för Västra Sverige* konstaterar att Översynsutredningen inte innehåller någon lösning på frågan om hur domstolar och parter kontinuerligt skall få del av länderinformationen på ett tillfredsställande sätt. *Kammarrätten i Stockholm* anser bl.a. att det även i framtiden torde vara nödvändigt med en central insamling av landinformation. *Domstolsverket* instämmer inte i Översynsutredningens bedömning att länderinformation bör sammanställas av ett oberoende organ. Frågan om tillgången till länderinformation bör i stället enligt Domstolsverkets mening lösas inom ramen för det processuella regelsystem som tillämpas i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Skälen för regeringens bedömning: Kännedom om förhållanden i andra länder är av största betydelse för bedömningen av utlänningsärenden. I asylärenden krävs kännedom om de politiska förhållandena i det land där sökanden uppger att han eller hon riskerar förföljelse. Det räcker dock inte med kunskap om olika politiska partier och om vilken typ av politisk aktivitet eller tillhörighet till etnisk eller religiös grupp som kan föranleda förföljelse från regimen eller från andra grupper i samhället. För en riktig bedömning av trovärdigheten krävs ofta också faktakunskaper om landet och dess geografi, kommunikationer med andra länder m.m. För bedömning inte bara av asylärenden utan också av t.ex. ansökningar om familjeåterförening är det vidare många gånger av stort värde med kunskap om sådana förhållanden i hemlandet som t.ex. hur man ingår äktenskap, vem som får ansvar för barnen om föräldrarna avlider, hur man ser på tid och avstånd.

NIPU framhåller att en av fördelarna med prövning i en tvåpartsprocess inför domstol är att uppgifterna om förhållandena i olika länder tillförs ärendet och kommer upp på bordet på ett mera naturligt sätt än i det nuvarande myndighetsförfarandet. Tanken är således enligt utredningen att Migrationsverket skall lägga fram vad som är känt om förhållandena i det land som sökanden kommer från och bemöta sökandens påståenden i den mån verket anser dem vara oriktiga.

NIPU och Översynsutredningen framhåller vidare att det inte kan bortses från att domstolarna har en egen skyldighet enligt 8 § FPL att se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Domstolarna behöver enligt båda utredningarna ha en allmän och kvalificerad kunskap om förhållandena i olika länder som en bakgrundsorientering för att kunna bedöma de uppgifter som läggs fram av parterna. Domstolarnas bibliotek – innefattande källor av olika slag – kommer därför enligt NIPU att behöva kompletteras. NIPU nämner i det sammanhanget också att domstolarna bör ges direkt tillgång till den öppna delen av

Migrationsverkets databaserade länderinformationssystem (men däremot inte till den sekretessbelagda delen).

Regeringen instämmer till att börja med i NIPU:s bedömning om behovet av kompetens i utlännings- och flyktingrätt.

Såväl länsrätterna som kammarrätterna har idag stor erfarenhet av att handlägga mål inom de mest skiftande rättsområden och att snabbt sätta sig in i de juridiska frågeställningar som gäller för dessa områden. Utlänningsmålen innebär i princip en helt ny och tillika stor målgrupp i domstolarna. Det blir således nödvändigt att säkerställa att domstolarna kan upprätthålla erforderlig kompetens också i flyktingrätt, mänskliga rättigheter och internationell rätt. Till stor del måste insatser för att bygga upp kompetensen sättas in redan innan den nya lagstiftningen träder i kraft. Självklart behöver domstolarna även efter ikraftträdandet ha effektiva möjligheter att snabbt och enkelt hålla sig informerade om alla förändringar som fortlöpande sker inom rättsområdet.

Det skall här nämnas att processen med att förbereda för ny instans- och processordning har påbörjats. Regeringen har den 11 november 2004 beslutat att dels tillsätta en särskild utredare som skall förbereda och vidta åtgärder för att inrätta en ny instans- och processordning för utlännings- och medborgarskapsärenden (dir. 2004:149), dels uppdra åt Domstolsverket att förbereda och vidta åtgärder för att inrätta en ny instans- och processordning för utlännings- och medborgarskapsärenden fr.o.m. den 1 januari 2006 (Ju2004/9859/DOM). Domstolsverket skall inom ramen för uppdraget, i samråd med berörda domstolar, bl.a. överväga organisationens närmare utformning och arbetsformerna för denna, lämna förslag till eventuella instruktionsändringar samt analysera behovet av särskild kompetens och hur det i så fall kan tillgodoses.

När det gäller faktaunderlag i målen bör på samma sätt som i alla andra mål domstolarna styras av principen att det främst är parterna i det enskilda målet som skall svara för utredning och bevisning och att domstolen inte får bygga sitt avgörande på något annat än vad som kommit fram i målet och som parterna skall ha fått kännedom om. Det kan således inte komma i fråga att domstolarna inhämtar eller tillförs utredning på annat sätt än det som förvaltningsprocesslagen föreskriver. Det tillvägagångssätt som idag tillämpas vid bl.a. Utlänningsnämnden för inhämtning av information om förhållandena i andra länder, se avsnitt 8.1.6, är således inte möjligt att vidmakthålla hos en domstol. Bestämmelsen i 30 § FPL utgör här en garanti för att ett avgörande inte grundas på material som inte hör till målet eller annat material som ligger utanför parternas kännedom. Det finns dock vissa undantag från vad som nu sagts när det gäller relativt enkla och notoriska fakta. Vilka fakta som det i en process inte behöver läggas fram någon utredning om är givetvis beroende av omständigheterna. Avgörande i det enskilda fallet är att de fakta det gäller måste kunna förutsättas vara kända för alla som är inblandade i målet. Även förhållandena i ett främmande land kan givetvis till en viss del ses som notoriska fakta. Det kan därmed effektivisera och påskynda handläggningen av ett mål om rätten redan från början har kunskap om sådant som är allmänt känt i det land det gäller och som parterna därför kan förutsättas känna till. Rätten måste dock på den punkten på samma sätt som i alla andra mål vara försiktig i sin bedömning.

Att det överklagade avgörandet har en utförlig motivering är enligt regeringens mening av stor betydelse när det gäller utlänningens möjligheter att redan i överklagandet kunna koncentrera framställningen till kärnpunkterna i målet.

Som nämnts ovan ankommer det i första hand på Migrationsverket att lägga fram vad som är känt om förhållandena i det aktuella landet och att bemöta utlänningens påståenden i den mån verket bedömer dem vara oriktiga. I vilken form verket bör lägga fram sin utredning kan komma att bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan tänkas helt eller delvis ske genom att verket hänvisar till källor som på ett enkelt sätt är tillgängliga även för utlänningen och hans eller hennes biträde. Det regeringen bedömer att Migrationsverket bör genomföra i form av att verkets landinformation allmänt görs mer tillgänglig, se avsnitt 8.2.2, är i detta sammanhang av stor betydelse för domstolarnas tillgång till landinformation. Utredningen skall i princip läggas fram i varje enskilt mål men ingenting hindrar att myndigheten helt eller delvis hänvisar till ett material som är gemensamt för flera mål. Det är vidare när det gäller länderkunskap viktigt att Migrationsverket begränsar sig till kärnfrågorna i målet, så att utlänningens och domstolens arbete med att tillgodogöra sig materialet inte blir onödigt omfattande och därmed kostnadskrävande. En faktor som starkt bidrar till att fokusering kan ske på de väsentliga frågorna är att tyngdpunkten av prövningen i utlänningsärendena skall ligga i Migrationsverket. I Migrationsverket pågår för närvarande arbete i den riktningen genom den s.k. modellverksamheten. En redogörelse för detta arbete och regeringens bedömning av vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för få en effektiv handläggning i första instans (Migrationsverket) finns i avsnitten 8.1.5 och 8.2.1.

Som NIPU påpekat har självfallet också domstolen en utredningsskyldighet låt vara att den i praktiken begränsas kraftigt av det förhållandet att det rör sig om en tvåpartsprocess. Möjligheterna för domstolen att förordna en sakkunnig bör i princip vara densamma som i alla andra mål. När det gäller förhållandena i andra länder torde det dock i regel inte vara möjligt att finna någon sakkunnig som båda parter skulle vara beredda att godta. Det är dock i och för sig inte nödvändigt att en domstolssakkunnig skall godtas av båda parter för att kunna förordnas. Det väsentliga är att den som förordnas rent faktiskt uppfyller kraven på opartiskhet. Om behovet av utredning inte kan tillgodoses på något annat sätt, kan rätten besluta om återförvisning av målet till Migrationsverket. Med hänsyn till den tidsutdräkt som då kan uppstå bör dock en sådan åtgärd tillgripas endast som en sista utväg.

Med hänsyn till det ovan anförda bedömer regeringen att det saknas anledning att, såsom Översynsutredningen övervägt, låta ett oberoende organ sammanställa länderinformation. Domstolarnas behov av länderinformation kommer enligt regeringens mening att kunna tillgodoses på sätt som framgår av det ovan anförda. Ytterligare åtgärder med anledning av detta behov kommer att övervägas och föreslås genom uppdragen till den särskilde utredaren (Dir. 2004:149) och till Domstolsverket (Ju/2004/9859/DOM).

8 Migrationsverket

8.1 Gällande ordning

8.1.1 Migrationsverkets organisation och styrning

Migrationsverket är central förvaltningsmyndighet för verksamhet inom migrationsområdet. Detta innebär att verket utöver sina egna direkta uppgifter har ett samordningsansvar för ärendeprocesserna. Migrationsverket skall samråda med berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning som behövs.

Verkets ledning finns huvudsakligen i Norrköping medan verksamheten bedrivs på lokalkontor runt om i landet. Vanligtvis handlägger dessa enheter ansökningar om asyl eller annat uppehållstillstånd, främlingspass, resedokument och EES-ärenden. Vissa enheter ansvarar också för förvar. Viseringsärenden handläggs vid en enhet i Norrköping.

Migrationsverkets verksamhet regleras primärt genom förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket samt verksförordningen (1995:1322). I regleringsbrevet finns årliga mål, uppdrag och finansiella villkor för verksamheten. Migrationsverket har t.ex. i 2005 års regleringsbrev fått i uppdrag att vidta nödvändiga åtgärder inför en ny instans- och processordning.

Verksledningen består av en generaldirektör, en överdirektör samt en chefsjurist. Generaldirektören leder myndigheten och ansvarar för dess verksamhet. Överdirektören är ansvarig för beredningen av strategiska frågor, leder verksledningsstaben och är ansvarig utgivare för verkets administrativa handböcker. I rättsliga frågor ansvarar chefsjuristen för beredningen av ärenden. Chefsjuristen är även ansvarig utgivare för Migrationsverkets författningssamling och handböcker inom områdena asyl, besök och bosättning samt medborgarskap. En särskild stab har inrättats för omvärldsanalys och prognoser.

Styrelsen, som utses av regeringen, ansvarar för uppföljningen av verksamheten. Generaldirektören är styrelsens ordförande. Styrelsen består av högst tolv ledamöter inklusive generaldirektören. I styrelsens uppgifter ingår att besluta om revisionsplan och att lämna årsredovisning och budgetunderlag till regeringen. Styrelsen skall också fastställa viseringspraxis för olika länder. En annan av styrelsens uppgifter är att besluta om sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting och som publiceras i Migrationsverkets författningssamling. Styrelsen fattar inte beslut i enskilda ansökningsärenden.

Migrationsverkets indelning i huvudkontor och regioner, som funnits i olika former sedan år 1989, ersattes den 1 januari 2005 av en indelning i fem verksamhetsområden, nämligen asyl, besök och bosättning, medborgarskap, mottagningsplanering och tillsyn samt förvaltning och internationella frågor. Syftet var att få en effektivare och mer enhetlig myndighet. Områdena bildar var sin organisatoriska enhet. Varje verksamhetsområde har en egen chef. Överdirektören har ansvaret för att säkerställa samverkan mellan områdena.

Migrationsverket har en arbetsordning som reglerar myndighetens organisation och formerna för dess verksamhet.

Beslutanderätten hos Migrationsverket finns primärt hos generaldirektören, varifrån beslutanderätt delegeras till olika nivåer beroende på ärendets karaktär. I enklare ärenden fattas beslut på handläggarnivå, medan beslut i ärenden rörande avvísning eller utvisning fattas av en tjänsteman på högre nivå, en beslutsfattare, efter föredragning av en handläggare. Enstaka ärenden av principiellt intresse kan föras upp till generaldirektören för beslut.

Enligt 3 § 3 förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket skall verket föra register och statistik över utlänningar i landet i den utsträckning det behövs för verksamheten. Migrationsverkets hemsida innehåller årsstatistik rörande bl.a. beviljade uppehållstillstånd, arbetstillstånd och medborgarskap samt månadsstatistik för antalet nya asylsökande.

Migrationsverkets beslut registreras i Centrala utlänningsdatabasen (CUD), som tidigare benämndes stamm-databasen. Ett nytt datasystem, Wilma, har tagits i bruk hos Migrationsverkets tillståndsenheter. Närmare bestämmelser om behandlingen av personuppgifter hos Migrationsverket finns i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

8.1.2 Handlägningsfrågor

Muntlig handläggning

I asylärenden gäller enligt 11 kap. 1 § UtL att en utlänning som har ansökt om asyl i Sverige får avvisas endast om muntlig handläggning har ingått vid Migrationsverkets handläggning av ärendet. Muntlig handläggning skall även annars äga rum på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra asylärendet. Är omständigheterna tillräckligt klarlagda för att meddela ett bifallsbeslut, kan alltså ansökan bifallas utan muntlig handläggning. Denna ordning avviker från vad som annars gäller enligt 14 § förvaltningslagen (1986:223, FL), nämligen att en sökande, klagande eller annan part som vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild skall få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. I andra fall bestämmer myndigheten om handläggningen skall vara muntlig.

I förarbetena (prop. 1988/89:86 s. 85 f. och 209 f.) till 1989 års utlänningslag påpekades att muntlig handläggning kunde avse såväl informella telefonkontakter och sammanträden som mer formella förhandlingar. Det senare borde komma till användning endast i begränsad omfattning, exempelvis då andra än utlänningen skulle höras. Beträffande sammanträffanden med utlänningen och hans eller hennes biträde anfördes att minst en av de myndighetspersoner som kunde antas komma att delta i det kommande beslutet borde medverka. Sammanträdet skulle koncentreras till särskilda omständigheter som hade ifrågasatts eller som ytterligare kunde belysa utlänningens uppgifter.

Bestämmelsen i 11 kap. 1 § UtlL fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 1997. Införandet av bestämmelsen att en utlänning som har ansökt om asyl skall få avvisas endast om det har förekommit muntlig handläggning vid Migrationsverkets handläggning av ärendet syftade till ett ökat inslag av muntlighet i processen (prop. 1996/97:25 s. 195). När det gäller formen för hur den muntliga handläggningen skulle ske påpekade regeringen att åtskilliga olägenheter är förknippade med att beslutsfattare endast i mindre omfattning träffar den asylsökande.

Migrationsverkets muntliga handläggning i asylärenden har på regeringens uppdrag setts över. Efter en försöksverksamhet (den s.k. modellverksamheten) ändrar Migrationsverket för närvarande arbetsformerna så att sökanden träffar både handläggaren och beslutsfattaren i ärendet (se avsnitt 8.1.5).

Motivering av beslut

Enligt 11 kap. 3 § första stycket UtlL gäller 20 § FL som huvudregel rörande motivering av beslut enligt utlänningslagen. Av 20 § FL följer en skyldighet att till slutliga beslut lämna en motivering med de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte har gått någon part emot, om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen eller om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något liknande förhållande. Skälen får också utelämnas om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen.

Enligt 11 kap. 3 § andra stycket UtlL gäller en specialbestämmelse för ärenden om uppehållstillstånd av innebörd att alla beslut skall vara motiverade, alltså även bifallsbeslut. Denna bestämmelse har gällt sedan år 1997. I förarbetena (prop. 1996/7:25 s. 206) utvecklades synen på beslutsmotiveringar enligt följande:

Någon detaljerad generell anvisning för hur motiveringen skall se ut varken kan eller bör ges. Rent allmänt kan dock sägas att beslut om permanent uppehållstillstånd bör vara utformade så att det tydligt går att urskilja på vilken grund utlänningen har fått stanna i Sverige samt de närmare omständigheter som konstituerar denna slutsats. Ett avslagsbeslut bör, som nämnts, vara tydligt i sak och lättbegripligt. Regeringen vill särskilt understryka vikten av att beslut som rör barn utformas så att det går att utläsa av motiveringen hur hänsynen till barnets hälsa, utveckling och bästa i övrigt har beaktats. Inom kategorin tidsbegränsade uppehållstillstånd finns det däremot naturligtvis ett stort handlingsutrymme för myndigheten att bestämma i vilka fall en individualiserad motivering behövs och i vilka fall en schablonartad beslutsmodell kan komma till användning. I flertalet fall av beslut om t.ex. tidsbegränsat uppehållstillstånd för besök eller gäststudier eller på grund av uppskjuten invandringsprövning räcker det självfallet med en kortfattad motivering, som kan följa en schablon, medan ett beslut som innebär att tidsbegränsat tillstånd meddelas på grund av vandelsanmärkning bör vara betydligt mer utförligt och individualiserat.

En annan undantagsbestämmelse finns i 11 kap. 3 § tredje stycket UtlL och innebär att beslut om visering och arbetstillstånd inte behöver motiveras. För en utlänning som omfattas av EES-avtalet eller avtalet mellan EU och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan gäller dock att avslag på visering skall motiveras.

Sekretess hos Migrationsverket

I sekretesslagen finns bestämmelser som gäller till skydd för utlänningar. Enligt 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen (1980:100, SekrL) gäller sekretess för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Ett typfall där sekretess bör gälla är att röjande av uppgifter om en politisk flykting som befinner sig i Sverige leder till repressalier mot flyktingen eller hans eller hennes nära anhöriga.

Sekretess gäller också i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men (7 kap. 14 § andra stycket SekrL). Vidare gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom eller henne närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärende som avses i andra stycket gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen.

Därutöver gäller sekretess hos Migrationsverket i verksamhet som avser mottagande och vidarebefordran av upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer som avses i Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna för uppgift om enskilds vistelseort, hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men (7 kap. 14 § femte stycket SekrL).

Sekretess gäller också, i den mån riksdagen har godkänt avtal om detta med främmande stat eller mellanfolklig organisation, för uppgifter som avses 7 kap. 14 § första och andra stycket SekrL och som en myndighet fått enligt avtalet (7 kap. 14 § sjätte stycket SekrL). Denna bestämmelse har tillkommit för att säkerställa att uppgifter som Sverige mottagit enligt Dublinkonventionen endast lämnas vidare till avsedda myndigheter.

Vissa begränsningar i sekretessen kan förekomma i enlighet med vad som föreskrivs i 7 kap. 14 § sjunde stycket samt 14 kap. 1–3 §§ SekrL, dock inte vad gäller sjätte stycket i strid med avtalet.

Sekretessbestämmelserna till skydd för utlänningens personliga förhållanden innebär att den huvudsakliga informationen i enskilda ärenden om uppehållstillstånd eller medborgarskap, däribland de grunder som utlänningen åberopat till stöd för sin ansökan, regelmässigt sekretessbeläggs.

En del av de svenska utlandsmyndigheternas rapporter om politiska förhållanden och om hur de mänskliga rättigheterna beaktas i de olika länderna är sekretessbelagda enligt 2 kap. 1 § SekrL. Även uppgifter om de källor ambassaden använt sig av för att hämta informationen kan vara sekretessbelagda enligt samma lagrum. Den s.k. utrikessekretessen gäller för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt

rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Öppenheten är i dag betydligt större än förr när det gäller utlandsmyndigheternas och Utrikesdepartementets rapporter med information om andra länders förhållanden. Vissa rapporter offentliggörs på Utrikesdepartementets hemsida. En avvägning av vilka uppgifter som kan offentliggöras måste naturligtvis fortfarande göras men numera förekommer också öppen kritik mot andra länder. Utrikesdepartementets allmänna rapporter till Migrationsverket är ofta offentliga. Migrationsverket kan också göra riktade förfrågningar till en ambassad angående förhållanden i landet.

Partsinsyn

Enligt 16 § FL har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § SekrL. I 17 § FL finns en allmän bestämmelse om kommunikation som innebär att ett ärende som avser myndighetsutövning mot en enskild inte får avgöras utan att sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och har fått tillfälle att yttra sig över uppgiften. Undantag från underrättelseskyldigheten gäller om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärden av någon annan anledning är uppenbart obehövlig. Undantag gäller också bl.a. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan uppskjutas. Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

I ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallande av permanent uppehållstillstånd tillämpas, enligt 11 kap. 2 § UtlL, regeln i 17 § FL endast när utlänningen är bosatt eller vistas i Sverige. I övrigt har några avvikande bestämmelser inte meddelats i utlänningslagen och förvaltningslagens bestämmelser gäller således för handläggningen av utlänningsärenden.

Både underrättelseskyldigheten och den s.k. partsoffentligheten begränsas av hänsyn till innehållet i 14 kap. 5 § SekrL. Huvudregeln är att sekretess skall vika för en parts rätt att – genom kommunikation eller på eget initiativ – ta del av material i mål eller ärende. Den begränsning som föreskrivs är att en handling eller annat material inte får lämnas ut till en part, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

I 14 kap. 5 § SekrL föreskrivs vidare att myndigheten skall, om det med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift inte röjs, på annat sätt lämna parten upplysning om vad den innehåller. Sådan upplysning skall lämnas i den mån det behövs för att parten skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Upplysningsplikten kan fullgöras såväl muntligen, vid en förhandling, som skriftligen.

En myndighet får enligt 14 kap. 9 § SekrL ställa upp förbehåll som inskränker en enskilds rätt att lämna en uppgift vidare eller utnyttja uppgiften. Så skall ske, om myndigheten finner att en sådan risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt en sekretessbestämmelse utgör hinder att lämna uppgift till en enskild kan undanröjas genom förbehåll. En myndighet får enligt 14 kap. 10 § SekrL också uppställa sådant förbehåll när myndigheten lämnar en sekretessbelagd uppgift till en part, ställföreträdare, ombud eller biträde. Ett sådant förbehåll får inte innebära förbud mot att utnyttja uppgiften i målet eller ärendet eller mot att lämna muntlig upplysning till part, ställföreträdare, ombud eller biträde.

Om en enskild samtycker till att en uppgift för vilken sekretess gäller till skydd för honom eller henne själv lämnas till en annan enskild endast under förutsättning att förbehåll uppställs, skall myndigheten uppställa förbehållet när uppgiften lämnas ut.

Handböcker och ärendehanteringssystem

Migrationsverkets handböcker, däribland utlänningshandboken och medborgarskapshandboken, som innehåller praktiska anvisningar om handläggningen av olika ärendetyper har i samband med verkets omorganisation fått en annan utformning och status. Handböckernas innehåll granskas nu av en ansvarig utgivare. Handböckerna finns tillgängliga på det interna datanätverket.

Migrationsverkets centrala utlänningsdatabas är tillgänglig för vissa utlandsmyndigheter och polismyndigheter med gränskontroll. Där framgår det bl.a. vilken handläggare som har dossiern, där ansökan och andra handlingar i det enskilda ärendet samlas, samt vilka beslut som tidigare har fattats i ärendet och eventuella överklaganden.

Behandlingen av personuppgifter i utlännings- och medborgarskapsärenden har nyligen utretts och det har lämnats förslag om att skapa en särskild utlänningsdatalag (SOU 2003:40). Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Det kan här uppmärksammas att även frågan om behandlingen av personuppgifter vid domstolar har utretts och förslag har lämnats om att skapa en domstolsdatalag (SOU 2001:100).

8.1.3 Handläggning av barnärenden

Utöver portalbestämmelsen i 1 kap. UtL finns ytterligare en bestämmelse som behandlar prövningen i ärenden enligt utlänningslagen som rör barn, nämligen 11 kap. 1 a § UtL. Denna bestämmelse rör handläggningen av barnärenden och stadgar att det vid bedömningen av frågor om tillstånd enligt utlänningslagen normalt skall klarläggas vad barnet har att anföra. Barnets synpunkter skall inhämtas om det inte är olämpligt och det skall tas den hänsyn till vad barnet anfört som dess ålder och mognad motiverar.

Bestämmelsen i 11 kap. 1 a § UtlL infördes samtidigt som portalparagrafen år 1997 och grundas på art. 12 i FN-konventionen om barnets rättigheter (Barnkonventionen). Konventionen kräver att barnet i domstolsförfaranden och administrativa förfaranden skall ges möjlighet att höras, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Konventionen kräver däremot inte att barnet skall höras direkt inför beslutande myndighet. Staterna får i stället självständigt besluta om formerna för hörandet.

Migrationsverket har i en intern utredning föranledd av 2002 års lagrådsremiss pekat på att handläggningen av barnärenden är speciell och skall prioriteras genom särskilda handläggare.

Regeringen har i januari 2004 uppdragit åt Migrationsverket att vidta olika åtgärder för en effektivare asylprocess, där handläggningen av barnärenden ingår som en särskild punkt. I uppdraget anges att den utbildning i att samtala med barn som Migrationsverket tillsammans med Barnombudsmannen bedrivit under år 2003 skall fortsätta och utvidgas. Regeringens målsättning är att det, före den 1 juli 2005, vid samtliga enheter där Migrationsverket utreder asylärenden som omfattar barn, skall finnas handläggare som har särskild kompetens att utreda barn. Migrationsverket skall också vidta åtgärder för att säkerställa att barn kommer till tals och att deras situation redovisas i ärendena. Enligt 2005 års regleringsbrev skall Migrationsverket redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att höja kompetensen i utredningar rörande barn, samt hur utbildningen i att samtala med barn har genomförts. Verket skall också redovisa vilka effekter den samtalsguide som utarbetats har fått för asylsökande barns möjlighet att komma till tals, samt redovisa vilka andra åtgärder som har vidtagits för att säkerställa att barn kommer till tals och att barnets utsaga och situation redovisas i ärendet.

Migrationsverkets handläggningstid för ansökningar om asyl från ensamkommande barn var under år 2004 i genomsnitt 194 dagar. Regeringen har tagit initiativ till att korta handläggningstiderna för utredning av de ensamkommande barnens skäl för uppehållstillstånd. I 2005 års regleringsbrev anges att beslut om uppehållstillstånd eller avvisning i sådana ärenden skall fattas inom tre månader från det att ansökan gjordes. Fördröjningar i handläggningen beror delvis på svårigheter med identifiering. Endast ett fåtal av de ensamkommande barnen har några identitetshandlingar när de ansöker om asyl. Avsaknaden av identitetshandlingar gör att det i vissa fall också är svårt att avgöra huruvida en person har fyllt 18 år eller inte.

Efterforskningen av det ensamkommande barnets familj inleds omgående i samband med att utredningen påbörjas och är centralt i ärendet under hela handläggningen.

8.1.4 Underlag för Migrationsverkets beslut

Det främsta underlaget för Migrationsverkets beslut är sökandens egen berättelse. Migrationsverket har också i egenskap av förvaltningsmyndighet en utredningsskyldighet. I asylärenden handlar denna skyldighet främst om att utreda förhållanden i andra länder.

Därutöver har Migrationsverkets handläggare tillgång till praxis från Migrationsverket, Utlänningsnämnden och regeringen.

Informationskällor

Utlandsmyndigheterna

Utlandsmyndigheterna rapporterar regelbundet om de politiska förhållandena i de länder de har att bevaka. Rapporteringen, som samlas på Utrikesdepartementets geografiska enheter, är ibland sekretessbelagd. Den är i första hand avsedd för utrikesförvaltningens allmänna behov av kännedom om olika länders förhållanden och är därför inte alltid tillräcklig som kunskapskälla för asylprövningen. Utrikesdepartementet offentliggör på Utrikesdepartementets hemsida vidare årligen rapporter om de mänskliga rättigheterna i världens länder som utlandsmyndigheterna sammanställt.

Utlandsmyndigheterna skall bistå Migrationsverket och Utlänningsnämnden med utredning i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Det kan t.ex. gälla uppgifter om någon för myndigheten okänd oppositionsgrupp, om sökanden åtalats eller dömts för brott i hemlandet eller om en återopad handling kan bedömas som äkta. Ibland kan utlandsmyndigheter besvara frågan direkt med hjälp av den allmänna kunskap som finns om landet men det kan också förekomma att utlandsmyndigheten själv måste göra förfrågningar genom något ombud eller genom kontakt med andra ambassader. Möjligheterna att få fram uppgifter varierar mellan länderna.

Även i andra länder sammanställer myndigheterna rapporter om politiska förhållanden och om hur mänskliga rättigheter respekteras.

FN:s flyktingkommissarie (UNHCR)

FN:s flyktingkommissarie har en omfattande dokumentation om mänskliga rättigheter i olika länder. UNHCR arbetar i ett stort antal länder och organisationen är försiktig med uttalanden som skulle kunna påverka möjligheten att arbeta i vissa länder. UNHCR:s information, som i regel inte är sekretessbelagd, anses ha en hög grad av tillförlitlighet. I många fall gör UNHCR i positionspapper och rekommendationer tämligen detaljerade landbedömningar om skyddsbehov. UNHCR ansvarar också för sammanställningen av Refworld, en dokumentsamling med landinformation, rättspraxis, dokument m.m.

EU-samarbetet

För EU-samarbetet med informationsutbyte avseende landinformation svarar den kommissionsledda gruppen EURASIL. Den 5 november 2004 antog det Europeiska rådet Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa som ersätter handlingsprogrammet som antogs i Tammerfors år 1999. I Haagprogrammet anges att det är synnerligen viktigt att stärka insamlingen, tillhandahållandet, utbytet och en effektiv användning av uppdaterade upplysningar och data om all relevant migrationsutveckling.

Rådet och kommissionen uppmanas vidare att år 2005 inrätta lämpliga strukturer som inbegriper medlemsstaternas nationella asylmyndigheter för att underlätta praktiskt och aktivt samarbete. Medlemsstaterna kommer således att få bistånd med att bl.a. gemensamt sammanställa, bedöma och använda information om ursprungsländer.

Frivilligorganisationer

Ett flertal frivilligorganisationer, bl.a. Amnesty International – svenska sektionen, Svenska Röda Korset och Rädda Barnen, bildar ett samverkansnät som bistår Migrationsverket och Utlänningsnämnden med information om läget i olika länder när det gäller mänskliga rättigheter. Amnesty International sammanställer årsrapporter och vissa frivilligorganisationer lämnar rapporter från egna resor till skilda länder där förhållandena studerats på plats. Migrationsverket har löpande kontakter med frivilligorganisationerna.

Uppgifterna från frivilligorganisationer är i regel offentliga. Det kan dock uppstå problem för organisationerna på samma sätt som för UNHCR om man låter alla uppgifter komma till allmän kännedom och särskilt till vederbörande stats kännedom. För handlingar och uppgifter som organisationerna lämnar till myndigheter blir reglerna om offentlighet och sekretess tillämpliga. För organisationerna kan en avvägning mellan olika intressen avgöra om de väljer att lämna ut viss information.

Internet

Viktig information kan inhämtas via Internet. De uppgifter som kan finnas tillgängliga där och vara till hjälp för att få kännedom om situationen i ett land är av ytterst skiftande slag och kan exempelvis utgöras av nationell lagstiftning eller debattartiklar. Bl.a. kan myndigheterna via Internet utan tidsfördröjning ta del av nyhetsrapporteringen i lokala media runt om i världen.

Resor för faktainsamling

Insamlingen av fakta rörande förhållandena i olika länder sker också genom att tjänstemän från de beslutande myndigheterna, Migrationsverket och Utlänningsnämnden, företar resor till landet i fråga. Därigenom kan de få en bredare kunskap om förhållanden i det besökta landet och på plats söka information som är speciellt inriktad på omständigheter som är viktiga för bedömningen i ärendena. Resorna bidrar också till att tjänstemännen får lättare att bedöma den information de får från annat håll om det aktuella landet.

Utlänningsnämndens utredningsresor företas ofta i samarbete med tjänstemän från Migrationsverket. I resorna deltar den landansvarige och en representant för beslutsfattarna hos nämnden.

När Migrationsverket har företagit en resa för faktainsamling skrivs i allmänhet två rapporter. En är öppen och kan spridas medan den andra rapporten är en värderande analysrapport som är belagd med sekretess. I

den sistnämnda finns också uppgifter om källor, källkritik, källanalys m.m.

Lagring och spridning av information

Hos Migrationsverket sker lagringen av information till stor del genom det databaserade länderinformationssystemet Lifos. Lifos innehåller både öppet och sekretessbelagt material. Den största delen av materialet är öppen för alla. Det sekretessbelagda materialet är främst rapporter från t.ex. ambassader och andra uppgifter för vilka utrikessekretess råder. Informationen i Lifos omfattar alla relevanta länder. Systemet skall innehålla tillräcklig och relevant information för att, kompletterat med information från andra källor, ge handläggaren en aktuell bild av läget i ett land så att han eller hon skall kunna fatta välgrundade beslut. För de länder varifrån stora flyktingströmmar kommer finns också landöversikter med allmän övergripande information. Ansvar för Lifos flyttades i och med Migrationsverkets omorganisation till verksamhetsområdet förvaltning och internationella frågor.

Migrationsverket har egna länderexperter som ansvarar för särskilda områden. De samlar in länderinformationen på olika sätt. En stor del av materialet hämtas från utlandsmyndigheter och dagstidningar samt frivilligorganisationer. Länderexperterna gör också egna besök i aktuella länder. Sedan länderinformationen har inhämtats graderar länderexperterna materialet i hemligt respektive öppet. Hemligt material är oftast sådant för vilket utrikessekretess gäller. Innan nya uppgifter tillförs eller andra ändringar görs i Lifos skall materialet ha kvalitetssäkrats.

Praxis

På Utlänningsnämndens hemsida finns publicerade avgöranden från regeringen och nämnden. Även i databasen Lifos finns beslut från regeringen och nämnden liksom relevanta beslut från Migrationsverket tillsammans med övrig landinformation. Ansvar för Lifos ligger inom verksamhetsområdet förvaltning och internationella frågor.

Verksledningen har förstärkts bl.a. för att Migrationsverkets beslut i praxisärenden i större utsträckning än tidigare skall kunna tas på denna nivå. Enstaka ärenden av större principiellt intresse kan föras upp till generaldirektören för beslut. Chefsjuristen ansvarar för beredningen av ärenden som rör övergripande rättsliga frågor. Praxisbeslut sprids därefter via nätverk inom Migrationsverket och s.k. samordningsgrupper. Att se till att beslut på lägre nivå fattas i enlighet med praxis är en uppgift för verksamhetsområdescheferna och expertgrupperna. Det pågår för närvarande en översyn av samordningen på asylområdet.

8.1.5 Pågående förändringsarbete

Omorganisation av Migrationsverket m.m.

Regeringen gav i oktober 2003 Statskontoret i uppdrag att undersöka och bedöma hur regeringens mål når ut och får genomslag i Migrationsverkets verksamhet och organisation. I uppdraget ingick att redogöra för de styrinstrument och styrprocesser som finns inom Migrationsverket samt att bedöma om dessa bidrar till en effektiv resursanvändning, flexibla arbetsformer och en enhetlig tillämpning av de regler och mål som styr verksamheten. I uppdraget ingick även att lämna förslag på effektivitets- och kvalitetshöjande åtgärder. Statskontoret presenterade sina slutsatser i sin rapport *Tydligare styrning av Migrationsverket* i augusti 2004, och föreslog bl.a. att Migrationsverket skulle skapa en ansvarsstruktur under generaldirektören med chefer för respektive verksamhetsområde. Statskontoret ansåg vidare att Migrationsverket behöver en tydligare ledning och en mer aktiv kontroll av verksamheten samt att verket bör förstärka kapaciteten för omvärldsanalyser. Migrationsverket har som redan nämnts den 1 januari 2005 i linje med Statskontorets rekommendationer ersatt den regionala indelningen med en indelning i verksamhetsområden och inrättat en särskild stab för att arbeta med omvärldsanalys och prognoser.

Med utgångspunkt från de rapporter som presenterades under år 2004, däribland Statskontorets ovan nämnda rapport, Riksrevisionens rapport *Snabbare asylprövning*, och forskaren Marie Bengtssons rapport till socialförsäkringsutskottet, *Migrationsverkets resurser*, har Migrationsverket påbörjat ett arbete med att ta fram en strategisk plan med konkreta åtgärder utöver organisationsförändringar. En diskussion om åtgärder av mera strategisk betydelse pågår således i organisationen. Många av de enklare förslagen har genomförts eller genomförs som en del i det löpande förbättringsarbetet.

Förändrad asylprocess vid Migrationsverket

Migrationsverket påbörjade år 2002 en försöksverksamhet med förändrad handläggningsform i asylärenden, den s.k. modellverksamheten, i olika regioner inom verket. I januari 2004 beslutade regeringen att förändringen, i den av Region Syd tillämpade modellen, skulle genomföras i hela verksamheten. Det nya arbetssättet skall vara infört av verket senast i juli 2005.

Det nya arbetssättets huvudsakliga syfte är att öka rättssäkerheten i asylprövningen och koncentrera tyngdpunkten av prövningen till första instans. Modellen bygger på att den skriftliga förberedelsen skall utnyttjas så att den muntliga handläggningen blir mer effektiv, mer av en dialog snarare än förhör. Den information som verket avser att lägga till grund för beslutet skall klargöras och redovisas för den sökande i ett så tidigt skede som möjligt och senast under den muntliga handläggningen så att sökanden har möjlighet att ta del av och bemöta materialet. Handläggningsprocessen präglas av större öppenhet och det finns större förutsättningar för att asylärendet blir fullständigt utrett redan vid den första prövningen. I och med att den muntliga genomgången fokuserar på

kärnfrågorna i asylansökan kan rätts- och bevisfrågor ges större utrymme i asylprövningen.

Det nya arbetssättet innebär att det efter det inledande skedet i ärendena förordnas ett offentligt biträde, om det föreligger risk för att sökanden skall avvisas eller utvisas. Ärendena skall därefter handläggas enligt följande.

Biträdet får del av Migrationsverkets handlingar från initialprocessen och sammanträffar på egen hand med sökanden. Därefter upprättar biträdet en inlaga där yrkandet, grunderna och omständigheterna anges. Tiden för att komma in med inlaga sätts till tre veckor. Sedan den skriftliga inlagan färdigställts och inkommit till Migrationsverket kallar verket till ett muntligt sammanträde, vanligtvis inom en vecka från det att inlagan inkommit. Till sammanträdet kallas sökanden och hans eller hennes biträde. Vanligtvis närvarar både handläggaren och beslutsfattaren i ärendet. Båda har i förväg läst in sig på sökandens uppgifter samt aktuell länderinformation och praxis. Eftersom bakgrundsfakta redan tidigare redovisats i den skriftliga inlagan är syftet med sammanträdet att klargöra eventuella tveksamheter i sökandens uppgifter. Frågorna kan därigenom koncentreras till det som är avgörande för om uppehållstillstånd skall beviljas eller inte och därmed får sökanden också tydligare information om vad som är viktigt i ärendet. Tiden för sammanträdet varierar beroende på ärendets art; ett ärende där frågan gäller sökandens trovärdighet tar vanligtvis längre tid medan ett ärende där tveksamheten ligger i om sökandens uppgifter är tillräckliga för att nå upp till flyktingstatus kan hållas kortare. Efter sammanträdet upprättas ett protokoll som sökanden och biträdet får yttra sig över, vanligtvis inom en vecka från sammanträdet. Samtidigt bereds sökanden tillfälle att yttra sig slutligt i ärendet. Om yttrandet inte föranleder några ytterligare kompletteringar, kan beslut ofta fattas inom en vecka efter det att yttrandet har inkommit.

En viktig skillnad gentemot den traditionella muntliga handläggningen i asylärenden är att sökanden träffar både beslutsfattaren och handläggaren i ärendet. Beslutsfattaren blir därvid mer involverad i ärendet. Då sökanden träffar både beslutsfattaren och handläggaren är det tänkbart att acceptansen för besluten ökar och att antalet överklaganden minskar. Tanken är vidare att ärendet efter den muntliga handläggningen skall vara färdigt för beslut. Migrationsverkets utvärdering visar att handläggarna upplever att det efter den muntliga genomgången går snabbare att upprätta beslut dels på grund av att både beslutsfattare och handläggare deltagit dels på grund av att den muntliga handläggningen fokuserat på de avgörande asylskälen.

En annan viktig skillnad är att sökanden och dennes biträde får en mer aktiv roll. Sökanden skall i ett tidigt skede upplysas om att det ankommer på sökanden själv att presentera sina yrkanden och de grunder han eller hon vill åberopa samt att ta fram eventuellt åberopade bevis. Sökanden bör också informeras om den internationellt accepterade principen att den asylsökande har bevisbördan för de påståenden han eller hon åberopar till stöd för att han eller hon är flykting (jfr UNHCR:s handbok par. 196). Migrationsverkets utredningsskyldighet kvarstår även om ett större krav på aktivitet läggs på sökanden och dennes ombud. Den skriftliga inlagan får en central roll. Som Amnesty International påpekar ställer

modellverksamheten inledningsvis något större krav på de offentliga biträdena såvitt avser kunskap om situationen i de länder mot vilka de asylsökande anför asylskäl. Vidare utbildningsinsatser för biträdena kan komma att behövas rörande arbetssättet och ansvarsfördelningen i modellverksamheten.

Inte alla ärenden handläggs enligt det nya arbetssättet. Vid en inledande sortering identifieras de ärenden som inte skall handläggas enligt det nya arbetssättet, däribland sådana där det från början står klart att permanent uppehållstillstånd skall beviljas, uppenbart ogrundade ansökningar samt Dublinärenden (se avsnitt 10).

Kvalitetssäkring

Inom Migrationsverket pågår ett utvecklingsarbete för att kvalitetssäkra enhetliga processer inom verket. Efter NIPU:s betänkande tillsattes arbetsgrupper som har avgett rapporter om de förändringar som föreslås till följd därav. Arbetet berör asyl-, besöks- och bosättningsprocesserna (delprojekt 1), landinformation, analyser, sekretess och praxisfrågor (delprojekt 2), kompetens- och rekryteringsfrågor samt yrkesroller (delprojekt 3), barnärenden och verkställighetsärenden.

8.1.6 Utlänningsnämndens handläggning

Utlänningsnämnden startade sin verksamhet år 1992. Dessförinnan hade överklaganden av Migrationsverkets beslut prövats av regeringen.

Utlänningsnämnden är en förvaltningsmyndighet som leds av en generaldirektör. Vid årsskiftet 2004/2005 hade nämnden drygt 200 personer anställda, varav 20 ordförande och cirka 100 föredragande. De flesta ordförandena är ordinarie domare och de flesta föredragandena jurister. Ungefär en tredjedel av juristerna är tingsmeriterade. Övriga anställda är cheferna och biträdande cheferna för var och en av de sju sakenheterna, vilka är uppdelade efter länder eller medborgarskap, assistenter vid sakenheterna samt personal vid stabsenheten, ekonomi- och serviceenheten och personalenheten.

I nämnden ingår också 36 ledamöter, som inte är anställda vid nämnden utan endast deltar i avgörandet av vissa ärenden. Ledamöterna är utsedda av regeringen på förslag av riksdagspartierna. De har vanligtvis lång erfarenhet av politiskt arbete, såväl på kommunal nivå som från riksdagen.

De ärendetyper som handläggs av Utlänningsnämnden är uppehållstillstånd, avvisning och utvisning, ny ansökan om uppehållstillstånd (efter lagakraftvunnet beslut), flyktingförklaring och resedokument samt svenskt medborgarskap. Av nämndens resurser tar s.k. nya ansökningar om uppehållstillstånd en fjärdedel i anspråk.

När ett ärende kommer in till Utlänningsnämnden får nämnden hela Migrationsverkets dossier, dvs. alla handlingar som finns samlade på den enskilda utlänningsenheten, inklusive äldre ärenden. Ärendet överlämnas till en föredragande, som bereder ärendet för avgörande. Ärendet utreds och kompletteras, ibland med hjälp av svensk ambassad. Det föredras därefter för en ordförande, som ensam kan fatta beslut om ärendet är av

enkel beskaffenhet. Om ärendet inte är av sådan beskaffenhet, fattas beslutet i stället av en ordförande och två ledamöter. Ledamöterna får före föredragningen möjlighet att komma till nämnden för att läsa in sig på ärendet. Vid föredragningen deltar ofta en tjänsteman som är expert på det land som ärendet gäller. Praxisbildande beslut fattas i s.k. stor nämnd, som består av två ordförande, varav en är generaldirektören och den andre referent och har fått ärendet föredraget för sig, samt fyra ledamöter.

Två av Utlänningsnämndens handläggare är särskilt utsedda att ansvara för frågor som rör barn. Dessa två bevakar, i samråd med stabsenheten, tillämpningen av barnkonventionen och den särskilda bestämmelsen i utlänningslagen om barnets bästa. Barnperspektivet ingår i den bedömning som görs i varje ärende som rör ett barn.

Muntlig handläggning förekommer ett par gånger per vecka i form av sammanträde där ordförande och nämndledamöter samt sökanden och hans eller hennes ombud är närvarande. Sådant sammanträde, som kan hållas både på begäran av sökanden och på Utlänningsnämndens eget initiativ, förekommer i huvudsak i asylärenden. Oftast är skälet att trovärdighetsfrågor behöver belysas. Vid det muntliga sammanträdet penetreras endast de relevanta frågorna och sammanträdet är därför att betrakta som en kompletterande handläggning.

Vid beslutsfattandet i främst asylärenden är kunskap om de olika länderna av avgörande betydelse. Nämndens lagring av landinformation baserar sig på ett system med särskilda landansvariga. Dessa är handläggare som har ett särskilt ansvar för inhämtning och analys av information från olika länder. Varje landansvarig bevakar normalt flera länder i samma region. I de fall ett land förekommer i en stor del av ärendena eller där informationsflödet är mycket stort, bevakar den landansvarige endast detta land. Ledamöterna får vid särskilda informationsdagar bl.a. del av situationen när det gäller mänskliga rättigheter i olika delar av världen. Utlänningsnämnden samarbetar sedan flera år tillbaka också med Migrationsverket i fråga om informationssystemet Lifos. I första hand går samarbetet ut på att nämnden kompletterar landinformationen i systemet så att materialet blir tillgängligt för berörd personal hos verket och nämnden.

Ändringsfrekvensen hos Utlänningsnämnden varierar beroende på ärendeslag. Under år 2004 biföll Utlänningsnämnden 9 procent av samtliga överklagade ärenden. Av dem som på nytt ansökte om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut fick 8 procent bifall till sin ansökan. År 2003 inkom till Utlänningsnämnden totalt 19 237 ärenden, medan 17 869 ärenden avgjordes. Vid det årets slut fanns 8 983 ärenden i balans. Det följande året inkom till Utlänningsnämnden totalt 23 569 ärenden och 21 554 ärenden avgjordes. Balansen ökade till 10 809 ärenden. Här bör påpekas att ett ärende hos Utlänningsnämnden kan omfatta mer än en person eftersom familjers ansökningar normalt behandlas tillsammans. Ett asylärende omfattade år 2004 i genomsnitt 1,6 personer.

8.2 Migrationsverkets handläggning

8.2.1 Tyngdpunkten av prövningen i utlänningsärenden

Regeringens bedömning: Tyngdpunkten av prövningen i utlänningsärenden skall ligga i första instans.

Översynsutredningen bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser påpekar särskilt vikten av att tyngdpunkten av prövningen i utlänningsärenden ligger i första instans, däribland *Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR)*. *Kammarrätten i Stockholm* instämmer förbehållslöst i utredningens bedömning och tillägger att ärendena måste vara fullständigt utredda och att sökandena redan i första instans måste ha fått tillfälle att föra fram alla omständigheter de vill åberopa. *Domstolsverket* tillägger att tyngdpunkten inte skall ligga i domstol. *Caritas, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen, Svenska kyrkans församlingsnämnd* och *Sveriges Kristna Råd* underströk redan i samband med remissbehandlingen av NIPU:s betänkande vikten av att prövningens tyngdpunkt ligger i första instans.

Skälen för regeringens bedömning: Tyngdpunkten i asylprocessen skall, liksom inom andra rättsområden, ligga i första instans. Ärendena måste vara kompletta, dvs. alla i ärendet relevanta omständigheter liksom alla dokument eller annat som åberopas skall ha lagts fram när prövningen sker i första instans.

Det är av stor vikt för den enskilde att Migrationsverket får möjlighet att göra prövningen på ett så komplett beslutsunderlag som möjligt. Som redan nämnts leder långa handläggningstider ofta till mänskligt lidande. Om inte alla omständigheter har åberopats och prövats av Migrationsverket, kan den sökande gå miste om en överprövning i dess riktiga bemärkelse. Beslut av Migrationsverket, som baseras på ett fullständigt beslutsunderlag, underlättar vidare utformningen av ett överklagande. Migrationsverkets beslut bör vara utformade så att det tydligt framgår för den sökande vilken bedömning som legat till grund för beslutet. I sitt beslutsfattande och vid utformningen av besluten är Migrationsverket bunden av bestämmelserna i bl.a. 20 § förvaltningslagen (1986:223, FL), på samma sätt som förvaltningsmyndigheter i allmänhet, och nuvarande 11 kap. 3 § UtL, vilken motsvarar 13 kap. 10 § i förslaget till ny utlänningslag. Nämnade bestämmelser ger uttryck för principerna att varje beslut av en myndighet skall grundas på objektivt konstaterbara skäl och att nämnda skäl skall redovisas i beslutet. De beskrivna bestämmelserna om motiveringsskyldighet skall vidare läsas tillsammans med bl.a. bestämmelserna om parternas rätt till insyn i utredningsmaterialet, 16 § FL, och om myndigheters kommunikationsplikt, 17 § FL och nuvarande 11 kap. 2 § UtL, vilken motsvarar 13 kap. 9 § i förslaget till ny utlänningslag.

En rättssäker prövning inom rimlig tid hos överinstansen förutsätter att tyngdpunkten av prövningen ligger i första instans. Överinstansens

prövning underlättas om alla omständigheter tidigare utretts. Den kan då inrikta sig på det som är omstritt i ärendet.

Regeringens strävan är och har varit att förstärka rättssäkerheten i prövningen hos Migrationsverket. I januari 2004 gav regeringen Migrationsverket i uppdrag att förstärka rättssäkerheten. Regeringen identifierade fem områden inom vilka åtgärder skulle vidtas, nämligen Migrationsverkets länderinformation, utredningen av barns asylskäl, beslutsfattandet, tolkar och översättare vid asylutredningar samt arbetssättet vid asylutredningar. Migrationsverket har under hösten 2004 i en skrivelse redovisat samtliga uppdrag förutom det gällande barn (UD2004/48211/MAP). Något krav på återrapportering ställdes inte i denna del.

Migrationsverket fick genom rättssäkerhetspaketet bl.a. i uppdrag att utvärdera och därefter utvidga försöksverksamheten med ett nytt arbetssätt vid asylutredningar (avsnitt 8.1.5). Ett syfte med det nya arbetssättet är att koncentrera tyngdpunkten av prövningen till första instans. Den skriftliga förberedelsen skall utnyttjas så att den muntliga handläggningen blir mer effektiv. Handläggningen präglas av stor öppenhet och det finns större förutsättningar för att asylärendet blir fullständigt utrett vid den första prövningen.

En förutsättning för att Migrationsverket skall kunna göra en fullständig prövning är att alla i ärendet relevanta omständigheter liksom alla dokument eller annat som åberopas läggs fram när prövningen sker i första instans. Här har sökanden och Migrationsverket ett delat ansvar. Sökanden skall presentera sina yrkanden och de grunder han eller hon vill åberopa samt åberopade bevis. Migrationsverket har i egenskap av förvaltningsmyndighet ett utredningsansvar. Flera remissinstanser har uttryckt farhågor för att Migrationsverket frånhänder sig sitt utredningsansvar i samband med det nya arbetssättet, vilket inte varit regeringens avsikt.

Official- eller utredningsprincipen är en allmän förvaltningsrättslig grundsats som gäller hos förvaltningsmyndigheter även om uttryckligt lagstöd saknas. Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar finns däremot fastslagen i 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) där det anges att rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Till viss del innefattas också officialprincipen av regeln om serviceskyldighet i 4 § FL.

Hur långt en myndighets utredningsansvar sträcker sig beror på vilket slag av ärende det gäller. Det är ärendets beskaffenhet som avgör, dvs. utredningsansvaret sträcker sig olika långt beroende på om det är ett ansökningsärende, ett ingripandeärende, ett enpartsärende eller ett ärende med särskilda partsintressen. I gynnande ansökningsärenden åligger det normalt sökanden att förebringa rättsfakta och eventuell bevisning medan det vid ett betungande förvaltningsbeslut åligger det allmänna att bevisa att beslutet behövs. Ett utvidgat utredningsansvar föreligger för förvaltningsmyndigheterna i ärenden där ett starkt skyddsintresse föreligger.

Officialprincipen innebär att myndigheten skall se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, men inte att det åvilar myndigheten att ombesörja utredningen. Även i sådana fall där myndigheten har ett utvidgat utredningsansvar ankommer det på sökanden själv att presentera

sina yrkanden och de grunder han eller hon vill åberopa samt att ta fram eventuellt åberopade bevis.

Myndighetens initiativ i ett ansökningsärende utgörs i normalfallet av att den ger parten besked om att ansökan behöver kompletteras och med vad. I ett asylärende måste också skyddsbehovet vägas in. Myndigheten måste därför vara aktiv i utredningen och se till att oklarheter som kan ha betydelse för ärendets utgång utreds. Däremot har den sökande ett stort inflytande över hur långt utredningen kan komma eftersom det i många fall är sökanden som sitter inne med svaren och myndigheten inte kan tvinga fram några svar.

En ansökan om asyl är en något speciell ärendekategori eftersom den dels är ett ansökningsärende dels är ett ärende där ett skyddsbehov kan föreligga. Följaktligen har myndigheten ett större utredningsansvar i ett ärende som rör en ansökan om asyl än i många andra ansökningsärenden. Enligt en internationellt accepterad princip har en asylsökande bevisbördan för att han eller hon är flykting. I UNHCR:s handbok par. 196 anges att ”Medan bevisbördan sålunda i princip ligger på den sökande, delas skyldigheten att ta reda på och värdera alla relevanta fakta mellan den sökande och utredaren”. I par. 197 anges vidare att beviskravet inte bör tillämpas alltför strikt med tanke på svårigheterna i bevishänseende som följer av den speciella situation den sökande av flyktingskap befinner sig i.

Migrationsverkets utredningsskyldighet kvarstår alltså samtidigt som ett stort ansvar läggs på den sökande och hans eller hennes biträde när det gäller att tidigt presentera yrkanden, grunder och eventuell bevisning. Det övergripande ansvaret för att den sökandes skäl och grunder har blivit tillräckligt utredda ligger alltså hos verket.

Ytterligare ansträngningar för att effektivisera handläggningen och koncentrera prövningen av utlänningsärenden till första instans skulle enligt regeringens uppfattning kunna göras.

Migrationsverket bör ställa upp tydligare regler för handläggningen av asylärenden. Riksrevisionen anger i sin rapport att de inledande övervägandena och sorteringen av ärenden på transitenheterna inte alltid har fungerat som tänkt. De rekommenderade tiderna för yttranden från biträden hålls ofta inte. En bristfällig inledande utredning kan innebära att ärendet inte sorteras rätt inför den fortsatta handläggningen, medan en alltför omfattande inledande utredning innebär risk för dubbelarbete och onödigt tidsutdräkt. Med tydligare processuella regler för vad den inledande utredningen skall omfatta samt inom vilken tid vissa åtgärder eller delmoment skall ha vidtagits, skulle det vara möjligt att uppnå en mer enhetlig handläggning, men också att hålla nere den totala handläggningstiden. Detsamma gäller även i den fortsatta handläggningen för t.ex. tidsfrister och begränsningar i antalet kallelser eller sammanträffanden med sökanden. Genom att ange vilka åtgärder som skall vidtas om resultat inte uppnåtts inom utsatt tid minskar risken för att utredningen fortsätter alltför länge utan att processen förs framåt. Regeringen vill samtidigt betona vikten av att kvalitetssäkra förfarandet där ärendena sorteras. Det är viktigt att särskilt erfarna handläggare är med redan vid sorteringen.

Översynsutredningen anser att Migrationsverkets dossierer bör innehålla ett dagboksblad så att såväl Migrationsverket som domstolen i

andra instans lätt kan få en överblick över handlingar och beslut i ärendet. Innehållet i akten bör bl.a. aktbilageras. Med hjälp av dagboksbladet skulle man också få möjlighet att kontrollera att alla handlingar finns med, t.ex. när akten översänds till andra instans. Migrationsverket har tagit fasta på utredningens rekommendationer och infört en ordning med dagboksblad och aktbilagring.

8.2.2 Tillgången till Migrationsverkets landinformation

Regeringens bedömning: Migrationsverkets aktuella landinformation bör finnas tillgänglig på verkets hemsida. Detta kommer att tillgodoses genom pågående arbete inom verket.

Översynsutredningens bedömning: Landinformationen och den landanalys som den beslutande myndighetens handläggare gör i ärendet bör i största möjliga utsträckning kommuniceras med sökanden som bör ges tillfälle att yttra sig över materialet.

Remissinstanserna: *Statskontoret* anser att det av lagstiftningen bör framgå att alla dokument som en myndighet hänvisar till också skall bifogas beslutet så att parten och domstolarna har tillgång till underlaget för beslutet. Verket bör vidare enligt *Statskontoret* lägga ut alla dokument som rör praxis på Internet. Enligt *Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR)* och *Länderkommittén för f.d. Jugoslavien* bör myndigheterna öppet redovisa sin landinformation med källangivelser och vid analyser ange vilket material som använts.

Skälen för regeringens bedömning: Den nuvarande ordningen inom Migrationsverket för att inhämta och sprida kunskap om förhållanden i olika länder beskrivs i avsnitt 8.1.4. Där framgår att handläggarna på Migrationsverket har tillgång till och i stor utsträckning använder det databaserade länderinformationssystemet Lifos. För allmänheten är dock landinformationen oftast inte tillgänglig.

Översynsutredningen framhåller att en större öppenhet och tillgänglighet när det gäller landinformationen möjligen skulle kunna sprida större förståelse och respekt för Migrationsverkets beslut. Utredningen konstaterar att sökandens möjligheter att få del av den landinformation som myndigheterna använder sig av i ärendet är begränsade då det rör sig om material som inte tillförts akten. Därför förordas att den landinformation och landanalys som den beslutande myndighetens handläggare gör i ärendet i största möjliga utsträckning, dvs. i de delar den inte är sekretessbelagd, bör kommuniceras med sökanden som bör ges tillfälle att yttra sig över materialet. På så sätt skulle en bättre balans uppnås i processen och rättssäkerheten skulle främjas.

Regeringen delar utredningens bedömning att en större öppenhet när det gäller landinformationen kan öka förståelsen och respekten för Migrationsverkets beslut. Däremot skulle den ordning som utredningen förordar tynga processen hos Migrationsverket. Ett mycket omfattande material skulle behöva tillföras varje enskild dossier. Många rapporter används endast för att få en uppfattning om situationen i ett land och inte nödvändigtvis för att avgöra enskilda asylärenden. Flera av de rapporter

som Migrationsverket har tillgång till är också upphovsrättsligt skyddade och kan inte spridas utan vidare.

En betydligt mer framkomlig väg är ett system där alla parter – sökande, ombud, m.fl. – har tillgång till Migrationsverkets landinformation på verkets hemsida. Regeringen har genom det tidigare nämnda rättssäkerhetspaketet tagit ett första steg i denna riktning genom att ge Migrationsverket i uppdrag att utreda hur verket på bästa sätt kan se till att en så stor del av verkets aktuella landinformation som möjligt blir allmänt och lätt tillgänglig. Migrationsverket har funnit att allmänheten bör få tillgång till delar av Lifos genom verkets webbplats på nätet och att inriktningen bör vara att minska andelen sekretessbelagda dokument för att göra öppenheten reell. Migrationsverket fortsätter det påbörjade arbetet.

En grundläggande princip i ett rättssamhälle är att en part i mål eller ärende skall ha fri insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för domstols eller myndighets avgörande. För denna insyns rätt viker därför även annars gällande sekretess i mycket stor omfattning. Därvid kan Migrationsverket endast med stöd av 16 § FL jämfört med 14 kap. 5 § SekrL begränsa en utlännings rätt att ta del av det som har tillförts ärendet. Av 14 kap. 5 § SekrL följer att en myndighet, Migrationsverket, kan vägra att lämna ut en handling eller annat material i ett ärende till den som är part i ärendet, utlännings, om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift inte röjs. Myndigheten skall dock alltid i ett sådant fall på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han eller hon skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

8.2.3 Särskilda regler för omprövning av Migrationsverkets beslut

Regeringens förslag: Migrationsverket skall vara skyldigt att ompröva beslut i utlänningsärenden som verket på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning finner är oriktiga.

NIPU har inte berört denna fråga. Det har inte heller arbetsgruppen eller Översynsutredningen.

Remissinstanserna: Länsrätten i Stockholms län har anfört att alla grundbeslut enligt länsrättens uppfattning skall vara omprövade i beslutsinstansen innan de förs upp till nästa instans. Länsrätten har vidare framfört att det för omprövningsbeslut i avlägsnandeärenden som går den enskilde emot skulle kunna införas ett system med särskilda nämnder.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen bedömer att det är angeläget att undvika att migrationsdomstolarna belastas med ärenden som inte behöver prövas av domstol. Detta är ännu ett led i strävan att förlägga tyngdpunkten av prövningen i utlänningsärenden i första instans. En vidgad skyldighet för Migrationsverket att ompröva sina beslut i samband med att de överklagas skulle minska antalet ärenden hos domstolarna.

Enligt 27 § FL har en myndighet skyldighet att ändra ett beslut som den har meddelat som första instans, om myndigheten finner att beslutet är uppenbart oriktigt och ändringen kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon part. Skyldigheten gäller normalt även om beslutet har överklagats men inte om handlingarna i ärendet redan har lämnats över till högre instans.

Bestämmelsen om myndigheternas skyldighet att ompröva beslut i samband med överklagande infördes med den nya förvaltningslagen den 1 januari 1987. Redan något tidigare, den 1 juli 1986, fördes särskilda regler in i utlänningslagen om Migrationsverkets möjligheter att ompröva sina beslut. Den bestämmelsen (65 b § i 1980 års utlänningslag, 1980:376) innebar att Migrationsverket fick ompröva ett beslut som verket fattat som första instans, om verket fann att beslutet var oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning. Särregleringen i utlänningslagen innebar därmed större möjligheter för Migrationsverket att ompröva beslut än vad som följde av förvaltningslagen. Samtidigt innebar särregleringen inte någon skyldighet för verket att ändra sina beslut utan en möjlighet att göra det.

Som motiv för de särskilda reglerna om omprövning i utlänningslagen anförde föredragande statsrådet bl.a. följande (prop.1985/86:133, s. 22 f.).

Ungefär 80 % av SIV:s avlägsnandebeslut överklagas till regeringen. Av de överklagade besluten ändras uppemot 50 %. Det bör observeras att i flertalet av de fall, där regeringen ändrar SIV:s beslut, har SIV tillstyrkt att ändring sker. I huvudsak torde den högra ändringsprocenten beträffande besvärerna i utlänningsärenden bero på att det är mycket vanligt, att omständigheter av stor betydelse anføres först hos regeringen. --- Mot bakgrund av de förhållanden jag redogjort för är det ofta ändamålsenligt att SIV själv omprövar sitt beslut, även sedan beslutet har överklagats.--- För att öka förutsättningarna för att SIV, i de fall där det är lämpligt, kan företa en omprövning, bör SIV också ges möjlighet att begära en komplettering av besvärerna. SIV bör också kunna behålla ett överklagat ärende för omprövning under en kortare tid, förutsatt att den totala handläggningstiden hos SIV och regeringen på så sätt kan väntas bli kortare.

Den särskilda omprövningsregeln i utlänningslagen ändrades på så sätt i 1989 års utlänningslag (1989:529) att det infördes en *skyldighet* för Migrationsverket att ompröva ett beslut, om verket fann att beslutet var oriktigt (7 kap. 10 §). Den ändringen gjordes efter påpekande av Lagrådet som i sitt yttrande över förslaget till ny utlänningslag ifrågasatte om förvaltningslagen gav utrymme för att omprövningsinstitutet enligt den lagen skulle gälla vid sidan om omprövningsregeln i utlänningslagen. Genom att omprövningen enligt utlänningslagen nu gjordes obligatorisk kom således omprövning av Migrationsverkets beslut att uteslutande regleras i utlänningslagen.

Den särskilda omprövningsregeln i utlänningslagen upphävdes med verkan från den 1 juli 1995. Som motiv för att upphäva bestämmelsen anförde regeringen (prop. 1994/95:179) att bestämmelsen från början tillkommit för att minska antalet besvärärenden hos regeringen och att detta motiv inte längre fanns sedan Utlänningsnämnden blivit besvärinstans.

I samband med att överklaganden i utlänningsärenden förs över till migrationsdomstolar bör åter övervägas behovet av en vidgad skyldighet för Migrationsverket att ompröva sina beslut. Som nämnts är det

angeläget att i möjligaste mån undvika att migrationsdomstolarna belastas med ärenden som inte behöver prövas av domstol. En vidgad skyldighet för Migrationsverket att ompröva sina beslut får framför allt betydelse när verkets beslut överklagas eftersom det kan minska antalet överklagandeärenden hos domstolarna. Det innebär också det positiva att ett antal personer snabbare skulle få besked om att de får stanna här i landet. Det är också till fördel såväl för den som för samhället genom att individen snabbare kan komma in i det svenska samhället. Regeringen bedömer därför att den regel om en i förhållande till förvaltningslagen utökad skyldighet för Migrationsverket till omprövning av beslut, som gällde före den 1 juli 1995, bör få en motsvarighet i den nya utlänningslagen.

Vid remissbehandlingen av NIPU har Länsrätten i Stockholms län berört önskvärheten av att i möjligaste mån minska antalet ärenden som går vidare från Migrationsverket till domstol. Med hänsyn till att det rör sig om att på nytt föra in en bestämmelse i utlänningslagen som tidigare funnits i utlänningslagstiftningen under cirka tio år och som knappast kan anses som kontroversiell, bedömer regeringen att frågan om en vidgad omprövningsskyldighet för Migrationsverket kan tas upp utan ytterligare beredning.

I säkerhetsärenden gäller, till skillnad från vad som ovan sagts, den vanliga omprövningsregeln i 27 § förvaltningslagen (1986:223).

9 Visering

9.1 Gällande ordning

I utlänningslagen (1989:529, UtIL) fastslås i 1 kap. 3 § att en utlänning, med vissa undantag, skall ha visering för att resa in i och vistas i Sverige. I 2 kap. 1 § UtIL finns de materiella bestämmelserna om beviljande av visering. Av 9 § i samma kapitel framgår i vilka situationer visering kan återkallas. Om en utlänning saknar visering kan utlänningen enligt 4 kap. 1 § UtIL avvisas. Utlänningsförordningen (1989:547, UtIF) innehåller närmare bestämmelser om visering, bl.a. en rad undantag från viseringskravet. Utöver viseringsreglerna i utlänningslagen och utlänningsförordningen hör till den i Sverige gällande rätten också EG:s rättsakter på området, liksom Schengenkonventionen och Gemensamma konsulära anvisningar angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat, Schengenländernas s.k. viseringshandbok.

9.1.1 Viseringskravet

Visering innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid. Visering kan ges för turistbesök, för besök hos släktingar, för affärsbesök i Sverige eller för resa genom Sverige till annat land. En utlänning, som har visering, kan resa in i och ut ur landet ett flertal gånger och stanna här sammantaget under så lång tid som visering beviljats.

Enligt 1 kap. 3 § första stycket UtIL skall en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ha visering om inte utlänningen har uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Det tidigare bemyndigandet för regeringen att föreskriva krav på visering ersattes i 1989 års lag med en bestämmelse i lag om skyldighet för utlänningar att ha visering för inresa och vistelse i Sverige.

Viseringskravet har ansetts nödvändigt, framför allt för att den reglerade invandringen skall kunna bibehållas. På så sätt kan invandringen från vissa länder kontrolleras och begränsas. Viseringskravet har också betydelse ur säkerhetspolitiskt perspektiv. Frågan behandlades i prop. 1996/97:25, Svensk migrationspolitik i ett globalt perspektiv. Regeringen anförde då följande (s. 122):

Det är av största vikt att kontakter mellan människor i olika länder underlättas. Det gäller såväl i fråga om släktkontakter som kommersiella och kulturella förbindelser på olika plan. Det övergripande målet måste därför vara att skapa så stor frihet för rörelser över gränserna som möjligt. Mot önskemålet om fri rörlighet måste emellertid ställas nödvändigheten av att upprätthålla den reglerade invandring som vi har. Det torde därför under överskådlig tid vara nödvändigt att ha kvar krav på visering i förhållande till ett stort antal länder. Viseringspolitiken är vidare i särskilt hög grad en del av vår invandringspolitik där det är nödvändigt att politiken inte skiljer sig alltför mycket från våra grannländers. Om vi i Sverige skulle ha viseringsfrihet i förhållande till länder vars medborgare är viseringspliktiga i de flesta andra länder kan det leda till ett mycket stort invandringstryck mot vårt land.

Enligt 1 kap. 3 § andra stycket UtIL har regeringen bemyndigande att föreskriva undantag från viseringskravet. De undantag som inte har ansetts kunna bli föremål för ändring utan att frågan underställs riksdagen, nämligen utlänningar som har permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd här liksom medborgare i de nordiska länderna, har införts direkt i lagen. Övriga undantag som kan behövas får däremot, så som bemyndigandet är utformat, föreskrivas av regeringen. Dessa kan grunda sig på bilaterala viseringsfrihetsavtal, andra internationella överenskommelser eller ensidiga svenska åtaganden.

Ambitionerna att harmonisera migrationspolitiken i EU har på viseringsområdet i hög grad förverkligats. Det finns nu rättsakter som bestämmer vilka länders medborgare som skall vara undantagna från viseringskravet för att få resa in i Sverige och det övriga Schengenområdet. Regeringens möjligheter att meddela föreskrifter har på motsvarande sätt begränsats. Rådets förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (EGT L 81, 21.3.2001, s. 1, Celex 32001R0539) gäller. Förordningen, som är en utveckling av Schengenregelverket, upptar samtliga världens tredje länder i den gemensamma förteckningen. Undantagna är Liechtenstein, eftersom den fria rörligheten för dess medborgare säkerställs inom ramen för EES-avtalet, Island och Norge, på grund av det avtal som ingåtts mellan EU och dessa länder om deras associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, samt Schweiz, som också har ett avtal med EU och dess medlemsstater om fri rörlighet för personer. Efter ändringar genom rådets förordning (EG) nr 453/2003 (EGT L 69, 13.3.2003, s. 10, Celex

32003R0453), upptar förteckningen 41 viseringsfria länder. Tio av dessa länder har numera blivit medlemmar i EU. För viseringsfria medborgare krävs att de skall ha giltigt pass eller annat resedokument.

De undantag från viseringskravet som regeringen alltjämt kan bestämma upptas i art. 3 och 4 i rådets förordning (EG) nr 539/2001. Undantagen gäller vissa konventionsflyktingar och statslösa personer, innehavare av diplomatpass, tjänstepass och andra officiella pass, civil besättning på luftfartyg och fartyg, besättning och hjälppersonal vid nödhjälps- eller räddningsflygningar och annan hjälppersonal vid katastrofer och olyckor, civil besättning på fartyg som trafikerar internationella vattenvägar samt innehavare av passersedlar som vissa internationella mellanstatliga organisationer utfärdar för sina tjänstemän. Vidare kan regeringen undanta vissa skolelever, när dessa deltar i en organiserad skolresa tillsammans med en lärare, liksom personer som utövar avlönad verksamhet under sin vistelse. Åtskilliga undantag av sådana slag har föreskrivits i utlänningsförordningen.

9.1.2 Förutsättningar för att bevilja visering

I 2 kap. 1 § UtIL anges de materiella bestämmelserna för när visering får beviljas. I paragrafens första stycke sägs att visering innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid. I andra stycket sägs att visering får ges för högst tre månaders vistelse vid varje tillfälle, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen meddelar samt att visering får begränsas även i övrigt och får förenas med de villkor som kan behövas.

I bestämmelsen anges alltså inte vilka kriterierna är för att visering skall kunna beviljas. Inte heller utlänningsförordningen, som innehåller närmare föreskrifter om de olika slag av viseringar som kan utfärdas och de undantag från viseringskravet som regeringen har föreskrivit, innehåller några sådana kriterier.

Visering skall enligt 2 kap. 1 § UtIF utfärdas som en *enhetlig visering* i enlighet med föreskrifterna i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet. Enhetlig visering är giltig vid inresa och vistelse i Schengenstaterna i högst tre månader på det sätt som framgår av viseringen i fråga om tid, resans ändamål och villkor. Denna form av visering är huvudregel sedan Sverige tillträtt Schengenkonventionen och deltar i det operativa Schengensamarbetet. Enligt konventionens artikel 9 förbinder sig de avtalsslutande parterna att anta en gemensam politik vad gäller rörligheten för personer, i synnerhet i fråga om reglerna för beviljande av viseringar. Schengenstaterna har därför i sin lagstiftning infört bestämmelser om en enhetlig visering, vilken kan vara en visering för inresa och vistelse eller transitvisering för genomresa, som gäller för inresa till samtliga Schengenstaters territorium. Enhetlig visering som utfärdats av behörig myndighet i en annan Schengenstat gäller för inresa och vistelse i Sverige på samma sätt som om viseringen hade utfärdats av en svensk myndighet.

För att enhetlig visering skall beviljas krävs att de i Schengenkonventionens artikel 5.1 fastställda inresevillkoren är uppfyllda. Det innebär att den som ansöker om visering avseende vistelse som inte

överskrider tre månader skall ha ett giltigt dokument som tillåter gränspassering och vid behov skall kunna uppvisa dokument som styrker syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen samt ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under vistelsen och för återresan, eller är i stånd att anskaffa dessa medel på laglig väg. En medicinsk reseförsäkring behövs också för vistelsen sedan den 1 juni 2004 enligt ett beslut av Europeiska unionens råd 2004/17/EG; EUT L5, 9.1.2004, s. 79. Han eller hon får vidare inte finnas registrerad på spärlista eller utgöra en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser.

De skäl sökanden har för besöket kan vara av olika slag för att visering skall beviljas. Det kan vara fråga om turistbesök, besök hos släktingar, affärsbesök eller genomresa. Giltiga skäl är också besök för kulturellt utbyte, deltagande i seminarier eller i idrottsturneringar liksom besök för att genomgå medicinsk behandling som inte kan ges i hemlandet.

För det fall att den som ansöker om enhetlig visering inte uppfyller inresevillkoren enligt artikel 5.1 i Schengenkonventionen, kan en *nationell visering* undantagsvis utfärdas (artiklarna 5.2 och 16 i Schengenkonventionen samt 2 kap. 3 § UtlF). Den ger tillstånd att resa in i och vistas i Sverige men inte i en annan Schengenstat. Förutsättningarna för beviljande av nationell visering är om det är nödvändigt av humanitära skäl på grund av Sveriges internationella förpliktelser eller om det annars finns ett starkt nationellt intresse. Finns det särskilda skäl, får en sådan visering beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. Om en nationell visering utfärdas skall övriga Schengenstater underrättas.

För att visering skall medges krävs, förutom att de formella grunderna för visering är uppfyllda, att utlänningen kan försörja sig här och inte kan antas komma att begå brott eller bryta mot utlänningslagens bestämmelser. Som framhållits i prop. 1988/89:86 s. 58, kan det sägas att grunderna för att i tillämpningen neka visering i stort överensstämmer med de materiella grunder som i 4 kap. 2 § UtlL föreskrivs för avvisning, nämligen om utlänningen kan antas komma att sakna medel för sin vistelse och återresa, kan antas komma att försörja sig på ett oärligt sätt eller arbeta utan att ha arbetstillstånd eller också om han eller hon kan antas komma att begå brott eller ägna sig åt samhällsfarlig verksamhet. I praxis – som bestäms av varje enskilt land – är en viktig förutsättning också att utlänningen inte vid ansökningsen kan antas egentligen ha för avsikt att bosätta sig här. I övrigt kan de riktlinjer för viseringspraxis som framfördes i prop. 1983/84:144 (s. 93 f.) alltjämt sägas ha giltighet. Därutöver kan visering, trots att det finns risk för att sökanden inte kommer att lämna landet vid viseringstidens utgång, beviljas om det finns mycket starka humanitära skäl eller om det är fråga om deltagande i seminarier, idrottsligt eller kulturellt utbyte eller seriösa affärsbesök med stora ekonomiska intressen.

Det kan i sammanhanget påpekas att en utlänning som har visering när han eller hon kommer till Sverige inte kan avvisas på de i 4 kap. 2 § UtlL angivna materiella grunderna. Utlänningen kan däremot avvisas enligt 1 § samma kapitel, som tidigare innehöll endast formella bestämmelser för inresa. Schengensamarbetet har emellertid medfört att en ny avvisningsgrund införts i bestämmelsen och numera får en utlänning

avvisas om han eller hon inte uppfyller inresevillkoren i Schengenkonventionens artikel 5, dvs. att en utlänning numera kan avvisas på materiella grunder trots att han eller hon har visering.

9.1.3 Ansökan och beslut om visering

Enligt 2 kap. 7 § UtIL meddelas beslut om visering av Migrationsverket. Sådana beslut får också meddelas av Utrikesdepartementet. Paragrafen innehåller också bemyndigande för regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, Migrationsverket att ge andra myndigheter rätt att besluta om visering. Vidare får regeringen ge ett organ knutet till Sveriges exportråd rätt att besluta om visering samt, enligt 2 kap. 7 a § andra stycket UtIL, ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om visering.

I 2 kap. 6 § UtIF finns närmare bestämmelser om rätten att besluta om visering. Där sägs att Migrationsverket får ge en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat rätt att besluta i ärenden om viseringar. Innan en svensk beskickning eller ett konsulat ges rätt att avslå ansökningar om visering, skall Migrationsverket samråda med Utrikesdepartementet. Utrikesdepartementet får dessutom ge en sådan myndighet rätt att bevilja viseringar inom departementets ansvarsområde. Efter medgivande från Migrationsverket får en polismyndighet besluta om beviljande av nödfallviseringar. Visering får också beviljas av Sveriges exportråds kontor i Taiwan.

Ansökan om enhetlig visering skall göras utomlands, på svensk beskickning eller svenskt konsulat om Sverige är resans huvudmål. Beslut om visering eller avslag på ansökningen meddelas då av beskickningen eller konsulatet. Om utlandsmyndigheten är osäker på hur en ansökan om visering bör bedömas eller om praxis kan påverkas av beslutet skall myndigheten lämna över ärendet till Migrationsverket.

Går det inte att fastställa vilken stat som är resans huvudmål, meddelas enhetlig visering av den behöriga myndigheten i den Schengenstat till vilken utlänningen först anländer.

Även ansökan om nationell visering skall göras före inresan och ansökan görs hos svensk beskickning eller svenskt konsulat, som oftast samråder med Migrationsverket innan beslut meddelas i viseringsärendet.

Handläggningen av viseringsansökningar är i huvudsak skriftlig. Ansökningsblanketten för Schengenvisering efterfrågar endast kortfattade uppgifter främst rörande sökandens identitet, ursprung, resväg och syfte med besöket. Enbart detta beslutsunderlag medger alltså inte några långtgående bedömningar av sökandens individuella skäl eller anknytningen till hemlandet jämfört med anknytningen till Sverige, inte heller av sökandens trovärdighet. I bilagor skall sökanden uppge syftet med besöket, t.ex. om det gäller ett affärs- eller konferensbesök, släkt- eller vänbesök, turiständamål eller genomresa eller kanske en medicinsk behandling i Sverige. För släkt- eller vänbesök måste den person som sökanden skall besöka i Sverige lämna uppgifter. Exempelvis skall, vid s.k. vänbesök, sökanden och referenten ange hur länge de känt varandra,

avsikten med besöket, vem som skall bekosta resa och uppehälle samt om det finns andra skäl som gör besöket särskilt angeläget.

Visering får enligt 2 kap. 1 § andra stycket UtIL ges för tre månaders vistelse vid varje tillfälle, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen meddelar. Den tid för vilken visering beviljas är normalt högst tre månader, vilket sammanhänger med bestämmelsen i 1 kap. 4 § UtIL att en utomnordisk medborgare – vare sig han eller hon är viseringspliktig eller inte – skall ha uppehållstillstånd för vistelse i Sverige mer än tre månader. Tidsperioden tre månader överensstämmer också med vad som gäller för enhetlig visering enligt Schengenkonventionen och enligt de avtal om viseringsfrihet som Sverige ingått med andra stater.

När det finns särskilda skäl får en nationell visering beviljas för mer än tre månader, dock högst ett år (2 kap. 3 § UtIF). Särskilda skäl kan exempelvis vara att det rör sig om nära släktingar som önskar vistas här för släktbesök längre tid än tre månader eller så kan det vara fråga om affärsbesök (prop. 1996/97:25 s. 124). Särskilda regler gäller för en nationell visering för vistelse som överstiger tre månader (rådets förordning [EG] nr 1091/2001 artikel 1, EGT L 150, 6.6.2001, s. 4, Celex 32001R1091).

I normala fall skall, som framgår ovan, visering sökas utomlands före inresa. Om emellertid en utlänning som är skyldig att ha visering kommer till Sverige utan att ha visering, kan nödfallsvisering beviljas (2 kap. 10 § UtIF) av Migrationsverket eller, efter medgivande från Migrationsverket, av polisen. En nödfallsvisering kan utfärdas som en enhetlig visering för högst femton dagar och giltig för en inresa. Den får utfärdas vid gränsen om utlänningen på grund av tidsbrist eller tvingande skäl inte har kunnat ansöka om visering. I annat fall får nödfallsvisering utfärdas som en nationell visering för högst femton dagar och giltig för en inresa i landet. Sådan visering får beviljas av humanitära skäl, på grund av Sveriges internationella förpliktelser, eller om det annars finns ett starkt nationellt intresse att bevilja inresa.

Rådets förordning (EG) nr 415/2003 om utfärdande av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit, gäller för detta område. Enligt artikel 1 får en visering undantagsvis utfärdas vid gränsen för en medborgare i tredje land som måste inneha en visering vid passage av medlemsstaternas yttre gränser under förutsättning att medborgaren uppfyller inresevillkoren i Schengenkonventionens artikel 5.1 a, c–d, att han eller hon inte haft möjlighet att ansöka om visering i förväg, att han eller hon på begäran uppvisar handlingar som styrker att de uppgivna skälen för inresan är oförutsedda och tvingande samt att återresan till ursprungslandet eller genomresan till ett tredje land är garanterad. En sådan visering får inte gälla för mer än en inresa och giltigheten får inte överstiga femton dagar för resevisering och inte överstiga fem dagar för transitvisering.

För handläggningen av viseringsärenden finns en gemensam handbok för utfärdandet av Schengenviseringar, de Gemensamma konsulära anvisningarna (Common Consular Instructions, CCI). Rådets förordning (EG) nr 1683/95 (EGT L 164, 14.7.1995, s. 1, Celex 395R1683) ändrad genom rådets förordning (EG) nr 334/2002 (EGT L 53, 23.2.2002, s. 7,

Celex 32002R0334) om en enhetlig utformning av viseringshandlingar gäller här.

Bevis om visering skall införas i utlänningens pass eller någon annan handling (2 kap. 8 § Utf).

Beslut i viseringsärenden får inte överklagas.

9.1.4 Viseringspraxis

Då avslag på viseringsansökningar enligt gällande rätt inte får överklagas har Migrationsverket, i sin egenskap av central myndighet, en praxisbildande roll i viseringsfrågor. Utöver verkets beslut i överlämnade ärenden sker styrningen av praxis på två sätt: dels generellt, genom verkets allmänna riktlinjer, dels speciellt, genom den praxisinformation som upprättas för enskilda stater. Det förekommer ingen regelmässig publicering eller liknande spridning av Migrationsverkets beslut i enskilda ärenden.

Migrationsverkets styrelse beslutar enligt verkets instruktion om riktlinjer för beslut i ärenden om visering.

Nu gällande riktlinjer bygger på uttalanden av regering och riksdag. I riktlinjerna framhålls att viseringsansökningar skall prövas i en positiv anda och inte onödigtvis hindra utlänningar från att besöka Sverige. En ansökan skall prövas individuellt. Den huvudsakliga bedömningen syftar till att avgöra om den sökandes avsikt är att enbart besöka Sverige. Detta skall bedömas utifrån vunna erfarenheter. En värdering av olika omständigheter görs, såsom förankring i hemlandet och tidigare besök i Sverige samt möjligheterna att återvända, frivilligt eller tvångsmässigt. Andra omständigheter kan vara innehav av dokument som inte ger rätt till återresa efter viss tid, tillhörighet till minoritetsgrupp som är utsatt eller förföljd, tillfällig bosättning i tredje land, politiska förhållanden i hemlandet, skyddsbehov och anknytning till Sverige i förhållande till hemlandet. Sådana omständigheter skall vägas mot hur angeläget besöket är.

Riktlinjerna behandlar vidare de svåra avvägningar som måste göras om det finns risk för att sökanden skall stanna kvar i Sverige efter viseringstidens utgång samtidigt som det finns mycket starka humanitära skäl eller besöket gäller ett kulturellt utbyte. Riktlinjerna behandlar även frågan vilken betydelse eventuella framtida verkställighetshinder skall ha vid viseringsprövningen.

Om de humanitära skälen sägs att det inte är självklart att bevilja visering för t.ex. deltagande i begravning för anhörig, besök hos svårt sjuk släkting eller för att genomgå medicinsk behandling som inte kan ges i hemlandet. Det sägs att viseringsansökningar har avslagits i sådana fall om risken att sökanden inte lämnar landet efter viseringstidens utgång samtidigt har bedömts vara mycket stor. Vidare anges att de hänsyn som hittills har tagits ofta är hänförliga till den person som vistas i Sverige och vilka risker för hälsan ett uteblivet besök skulle innebära för denne.

Av riktlinjerna framgår att visering får beviljas om det i ärendet finns mycket ömmande och starka humanitära skäl, t.ex. svår sjukdom, dödsfall inom familjen eller liknande skäl. Detta gäller även för sökande

som kommer från länder dit avvisningsbeslut inte kan verkställas eller till vilka det tidigare varit vanligt förekommande att sökandena inte har återvänt när viseringstiden gått ut. Visering får då beviljas trots att risken för att sökanden kommer att stanna kvar här bedöms vara mycket hög.

Beträffande vikten av kulturellt utbyte, deltagande i seminarier och idrottsturneringar samt affärsbesök anger riktlinjerna att visering får beviljas, även om den sökande är av en nationalitet där tidigare många personer som fått visering sedan inte återvänt självmant. Ytterligare gäller dels att utbytet framstår som seriöst och att affärsbesöken rör stora ekonomiska intressen, dels att syftet med vistelsen framstår som mycket angeläget även för Sveriges del.

Ännu ett fall där viseringsbedömningen kan innebära svåra avvägningar är då sökanden kommer från ett land som i vissa fall inte tar tillbaka sina egna medborgare. Av riktlinjerna framgår att det gjorts såväl kollektiva bedömningar som bedömningar i det enskilda fallet om visering kan ges eller inte. Enligt riktlinjerna får visering beviljas i dessa fall om verket eller utlandsmyndigheten bedömer det som sannolikt att sökanden kommer att lämna Sverige.

Som en allmän hållpunkt anges att möjligheterna att träffas i annat land än Sverige får tillmätas större betydelse för personer som kommer från länder där många av dem som fått visering inte har lämnat Sverige efter viseringstidens utgång. Visering kan då vägras även när mycket starka humanitära skäl finns.

9.2 Förutsättningar för visering

Regeringens förslag: Förutsättningar för att bevilja enhetlig respektive nationell visering i överensstämmelse med Schengenregelverket skall anges i den nya utlänningslagen.

Visering får inte beviljas om det framstår som sannolikt att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna eller att utläningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenområdet efter viseringstidens utgång.

Översynsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Förslaget har i huvudsak bemötts positivt av de remissinstanser som yttrat sig i denna fråga. *Länsrätten i Stockholms län*, *Sveriges ambassad i Bangkok* och *Sveriges ambassad i Moskva* tillstyrker att de grundläggande kriterierna för att en visering skall beviljas lagfästs. *Caritas*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* och *Sveriges Kristna Råd* har vissa synpunkter på utredningens redovisning av praxis men har inte något att invända mot själva förslaget. *Utlänningsnämnden* och *Sveriges ambassad i Moskva* anser att den intresseavvägning som skall göras bör tydliggöras i lagtexten. Nämnden anför vidare att det finns anledning att ge den inledande paragrafen en mer klargörande lydelse. *Migrationsverket* ifrågasätter om inte bestämmelsen rörande viseringar överstigande tre månader borde utgå.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet avstyrker förslaget samt anser att en av Lagrådet kritiserad brist på precision

kommer att bestå. *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* anför synpunkten att viseringspraxis bör mjukas upp.

Skälen för regeringens förslag: Ett övergripande mål för migrationspolitiken är att skapa så stor frihet för rörelser över gränserna som möjligt. Denna svenska ambition gäller också EU:s gemensamma migrationspolitik, där harmonisering pågår och som på viseringsområdet i hög grad redan har förverkligats. Det finns nu rättsakter som bestämmer vilka länders medborgare som skall vara undantagna från viseringskravet för att få resa in i Sverige och det övriga Schengenområdet.

De svenska viseringsbestämmelserna bör utformas så att de i största möjliga utsträckning främjar den fria rörligheten över gränserna. Mot önskemålet om fri rörlighet måste emellertid ställas nödvändigheten av att upprätthålla en reglerad invandring. Utgångspunkten måste dock alltid vara att viseringsansökningar skall prövas snabbt och i en positiv anda. Utlänningar får inte onödigtvis hindras att besöka Sverige.

Förutsättningarna för att en ansökan om visering skall beviljas är inte uttryckligen angivna vare sig i utlänningslagen eller i utlänningsförordningen. Viss ledning kan hämtas i bestämmelserna om avvisning i utlänningslagen. 2002 års lagrådsremiss innehöll inte heller några uttryckliga bestämmelser om förutsättningarna för att bevilja visering.

Lagrådet anförde i sitt yttrande över 2002 års lagrådsremiss att det var anmärkningsvärt att det egentligen inte finns någon materiell bestämmelse i lagen om under vilka förutsättningar visering skall ges, alternativt en huvudregel om att visering skall ges men får vägras i särskilda närmare beskrivna fall. Lagrådet ansåg att en bestämmelse som är utformad så att den endast anger att visering får förenas med de villkor och begränsningar som behövs ger den beslutande myndigheten en mycket vid, närmast diskretionär prövningsrätt.

Enligt Översynsutredningen är det för en enhetlig och förutsebar tillämpning av bestämmelserna lämpligast att de grundläggande förutsättningarna för enhetlig och nationell visering framgår direkt av lagen. Däremot bör de olika former av enhetlig och nationell visering som finns, liksom transitvisering, fortfarande regleras i förordning eftersom bestämmelserna snabbt kan behöva ändras, bl.a. på grund av det internationella samarbete som pågår. Regeringen delar utredningens bedömning av hur regleringen bör ske.

Som huvudregel ges i dag en enhetlig visering som gäller i alla Schengenländerna. Förutsättningarna för en sådan visering framgår av artikel 5 i Schengenkonventionen. Migrationsverkets riktlinjer och praxis är i enlighet med konventionens krav.

En första förutsättning är att utlänningen har ett gällande pass eller annat giltigt resedokument. Därutöver krävs att utlänningen kan visa syftet med besöket och redogöra för under vilka förutsättningar besöket är planerat att genomföras. Det krävs vidare att utlänningen har tillräckliga medel för sin vistelse och återresa eller på laglig väg kan skaffa sig sådana medel samt att han eller hon har en medicinsk reseförsäkring för vistelsen. Dessa grundläggande förutsättningar bör föreskrivas i lagen. Därutöver finns sådana förhållanden som gör att visering inte skall beviljas, som att utlänningen meddelats inreseförbud eller att han eller hon kan anses äventyra den allmänna ordningen, statens

säkerhet eller Schengenstaternas internationella förbindelser. Också dessa kriterier bör anges i lagen.

Syftet med besöket kan t.ex. vara turism, släktbesök, affärsresa eller genomresa. Den som erhållit visering skall lämna landet och Schengenområdet inom den i viseringen angivna tiden. Om det vid prövningen kan antas att syftet med vistelsen inte är den uppgivna skall visering inte beviljas. Är det t.ex. sannolikt att sökanden har för avsikt att arbeta här utan arbetstillstånd eller om det framstår som sannolikt att han eller hon avser att försörja sig genom brottslig verksamhet, kan dessa omständigheter leda till att utlänningsbeslutet avvisas. Om det framstår som sannolikt att sökandens avsikt är att komma till Sverige för att härifrån söka uppehållstillstånd för bosättning skall inte heller visering beviljas. Utredningen har föreslagit att dessa förutsättningar skall anges i lagen. Regeringen delar denna uppfattning.

I praxis har risken för att utlänningsbeslutet inte kommer att lämna Sverige efter viseringstiden utgång vägts mot besökets angelägenhetsgrad. Om en viseringsansökan skulle avslås så snart det kan antas att skälet till besöket är ett annat än det uppgivna skulle detta på ett onödigt vis inkräkta på friheten för rörligheten över gränserna. Om det å andra sidan skulle krävas att det framstår som uppenbart att sökanden inte har för avsikt att resa tillbaka efter viseringstidens utgång skulle invandringen troligen inte kunna regleras på sätt som nu sker.

Liksom Översynsutredningen anser regeringen att beviskravet skall framgå av lagen. Det bör där föreskrivas att det för att ansökan om enhetlig visering skall avslås skall framstå som sannolikt att avsikten med besöket är en annan än den uppgivna eller att sökanden inte avser att lämna Schengenområdet efter viseringstidens utgång. Om det framstår som sannolikt att sökanden kommer att stanna kvar i Schengenområdet, är inte förutsättningarna för enhetlig visering uppfyllda.

När det gäller nationell visering, dvs. visering som endast gäller i Sverige, finns praxis från Migrationsverket med innebörden att en sökande med mycket starka humanitära skäl får avslag endast om det framstår som uppenbart att sökanden har för avsikt att stanna kvar i Sverige. En sökande som har mindre starka humanitära skäl för sitt besök får inte visering om det framstår som sannolikt att sökanden inte tänker lämna landet efter viseringstidens utgång. Enligt Översynsutredningens uppfattning bör det för att vägra visering för en sökande med starka humanitära skäl även i fortsättningen bedömas som uppenbart att sökanden inte har för avsikt att återvända till hemlandet. Regeringen delar denna uppfattning.

Översynsutredningen har föreslagit att det i utlänningslagen anges att en nationell visering får beviljas för längre tid tre månader om det finns särskilda skäl. Regeringen instämmer i detta förslag.

I utlänningslagen, liksom i 2002 års lagrådsremiss, finns föreskriften att visering får förenas med de villkor och begränsningar som kan behövas. De villkor det här är fråga om kan gälla syftet med resan, t.ex. affärsresa, släktbesök, turism eller genomresa. De begränsningar som den nuvarande paragrafen tar sikte på avser främst tiden. Särskilda bestämmelser finns redan i utlänningsförordningen om genomresevisering och andra former av viseringar som nödfallvisering, gemensam visering, transitvisering och sjömansvisering. Att visering kan

begränsas i tiden framgår redan av lagens andra bestämmelser. En ordning som den föreslagna får till följd att bemyndigandet för regeringen att meddela närmare föreskrifter om visering inte kan preciseras till vissa angivna fall utan även fortsättningsvis får vara obestämt till sin omfattning. Regeringens förordningsmakt begränsas givetvis av att vissa kriterier är fastställda i lagen.

10 Dublinärenden

10.1 Gällande ordning

Enligt 3 kap. 4 § andra stycket 6 UtL får uppehållstillstånd vägras en flykting eller en skyddsbehövande i övrigt bl.a. om utlänningen kan sändas till ett land som tillträtt konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna, den s.k. Dublinkonventionen (EGT C 254, 19.8.1997 s. 1) och utlänningen är skyddad i det landet mot förföljelse eller mot att sändas till hemlandet och också mot att sändas vidare till ett annat land där han eller hon inte har motsvarande skydd. Denna punkt infördes med anledning av Sveriges tillträde till Dublinkonventionen den 1 oktober 1997 (SÖ 1997:4).

Dublinkonventionen har ersatts av rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, den s.k. Dublinförordningen (EUT L 50, 25.2.2003, s. 1 ff., Celex 32003L0343). Förordningen, som är gällande svensk rätt, tillämpas på asylansökningar som lämnats in från och med den 1 september 2003.

I Dublinförordningen fastställs kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (artikel 1). Medlemsstaterna skall pröva varje asylansökan som lämnas in av en tredjelandsmedborgare till någon medlemsstat antingen vid gränsen eller inom medlemsstatens territorium. Ansökan skall prövas av en enda medlemsstat, som skall vara den medlemsstat som enligt kriterier i förordningen fastställs som ansvarig. Enligt artikel 3 får dock varje medlemsstat alltid pröva en asylansökan som lämnas in, även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt förordningen. I artiklarna 8–14 anges kriterierna enligt vilka medlemsstaterna avgör vilken stat som har ansvaret för att pröva en ansökan. I förordningen finns också bestämmelser om t.ex. överföring av asylsökande liksom om administrativt samarbete.

I enlighet med det förfarande som beskrivs i artikel 4 i avtalet från den 19 januari 2001 som ingåtts mellan Europeiska gemenskapen och Island och Norge om kriterier och mekanismer för att fastställa vilken stat som skall ansvara för handläggningen av en asylansökan som görs i någon av medlemsstaterna eller i Island eller Norge (EGT L 93, 2.4.2001, s. 40 ff.,

Celex 32001L0093) har Dublinförordningen också gjorts tillämplig gentemot Island och Norge.

Dublinkonventionen är dock fortfarande i kraft mellan Danmark och de medlemsstater som är bundna av förordningen fram till dess att ett avtal som gör det möjligt för Danmark att delta i förordningen har ingåtts. Något sådant avtal har ännu inte ingåtts.

Dublinförordningen tillämpas således av alla EU:s medlemsstater utom Danmark. Även gentemot Island och Norge är förordningen tillämplig. Gentemot Danmark gäller i stället fortfarande Dublinkonventionen.

10.2 Anpassning till Dublinförordningen

Regeringens förslag: Av lagtexten skall det framgå att möjligheten att vägra en utlänningsuppehållstillstånd med stöd av Dublinkonventionen skall gälla enbart i förhållande till Danmark. Att Dublinförordningen gäller i förhållande till EU:s övriga medlemsstater, Island och Norge skall tas in i en upplysningsbestämmelse. Av lagtexten skall även framgå att det som föreskrivs om avvisning och utvisning också skall gälla för beslut om överföring och återtagande enligt Dublinförordningen.

Skälen för regeringens förslag: Dublinförordningen tillämpas som ovan nämnts av alla EU:s medlemsstater utom Danmark. Även gentemot Island och Norge är förordningen tillämplig. Gentemot Danmark gäller dock fortfarande Dublinkonventionen. Motsvarigheten i den nya utlänningslagen till gällande 3 kap. 4 § andra stycket p 6 UtIL bör därför få en lydelse som avspeglar dessa förhållanden. Vidare är det lämpligt att det tas in en upplysning om att Dublinförordningen gäller i förhållande till övriga EU-stater samt Island och Norge. Regeringen föreslår således att lagtexten anpassas till dessa omständigheter. Regeringens förslag motsvaras inte av något förslag av NIPU eller Översynsutredningen eller någon annan utredning. Den föreslagna ändringen innebär dock enbart en anpassning av lagtexten till vad som redan gäller. Regeringen anser därför att förslaget kan läggas fram utan ytterligare beredning.

11 Uppehållstillstånd

11.1 Bakgrund

Enligt utlänningslagen (1989:529, UtIL) finns två former av skydd, flyktingskap och ställning som skyddsbehövande i övrigt. Därutöver kan uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning till Sverige och på grund av humanitära skäl. Uppehållstillstånd får också ges bl.a. på grund av arbetsmarknadsskäl.

Under år 2003 kom det in 31 355 asylansökningar och under år 2004 23 161. År 2004 avgjorde Migrationsverket 35 308 ärenden, av vilka en del hade kommit in redan under tidigare år. Migrationsverket biföll 3 399 bifall ansökningar, avskrev 27 876 ansökningar samt avskrev 3 670

ärenden på grund av att utlänningen hade avvikit. I 363 fall avvisades ansökan eller lämnades utan åtgärd. Procentuellt fick alltså 9,6 % av de sökande bifall och 79 % avslag i de avgjorda ärendena.

Ser man till det totala antalet personer som fick bifall på sin ansökan om uppehållstillstånd det året, dvs. efter prövning i Migrationsverket, och i förekommande fall, Utlänningsnämnden uppgick antalet till 50 491 personer, därav 546 som konventionsflyktingar, 729 som skyddsbehövande i övrigt, 1 822 som kvotflyktingar och 3 043 av humanitära skäl. 22 337 personer beviljades uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning till tidigare invandrade personer. Den absoluta merparten av sistnämnda uppehållstillstånd beviljades redan före inresan. Övriga grupper där tillstånd beviljats före inresan var bl.a. adoptivbarn, gäststuderande samt personer som fick uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl.

11.2 Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt

11.2.1 Flyktingar

Genèvekonventionens flyktingdefinition

Definitionen av begreppet flykting finns i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, nedan benämnd Genèvekonventionen, ändrad genom 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, det s.k. New York-protokollet.

Artikel 1 (A) 2 i Genèvekonventionen anger att termen ”flykting” används för var och en som:

...i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar begagna sig av sagda lands skydd, eller den som utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit.

Enligt vedertagen internationell praxis vid tillämpningen av Genèvekonventionen blir en person flykting i samma ögonblick som han eller hon lämnar sitt hemland och de rekvisit som anges i konventionen är uppfyllda. Ett senare fastställande av flyktingskapet har enbart en deklarativ funktion.

Det kan i detta sammanhang nämnas att artikel 1, förutom definitionen av begreppet flykting, även innehåller bestämmelser om de fall i vilka en person är utesluten från flyktingskap eller då flyktingskap upphör. Konventionens artikel 28 avhandlar frågan om resedokument för flyktingar. I artikel 32 återfinns ett förbud mot utvisning av flyktingar. I artikel 33 återfinns principen om ”non-refoulement”, förbudet mot avvisning eller utvisning av en flykting till gränsen mot ett område där han eller hon riskerar förföljelse.

Sverige har tillträtt såväl konventionen som protokollet och är folkrättsligt bundet av dem. Bestämmelserna i Genèvekonventionen har sålunda direkt betydelse för innehållet i den svenska lagstiftningen.

I motiven till utlänningslagen betonas vikten av att internationellt söka nå fram till en någorlunda enhetlighet vid tillämpningen av Genèvekonventionens skyddsbestämmelser och att det inte kan komma i fråga att Sverige tillämpar konventionen på ett sätt som – oavsett i vilken riktning det sker – avsevärt avviker från tillämpningen i andra länder (prop. 1996/97:25, s. 96 f.). Det är också viktigt att Sverige beaktar det harmoniseringsarbete som sker inom den Europeiska unionen. T.ex. finns Europeiska unionens råds gemensamma ståndpunkt av den 4 mars 1996 om harmoniserad användning av uttrycket ”flykting” i Genèvekonventionen (EGT L 63, 13.3.1996, s. 2, Celex 396FO196). Den 29 april 2004 antog Europeiska unionens råd vidare direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, 30.9.2004, s. 12, Celex 304L0083). Direktivet behandlas närmare i avsnitt 11.2.3.

Svensk lagstiftning

Den svenska flyktingbestämmelsen finns i 3 kap. 2 § UtlL. Definitionen av flyktingbegreppet motsvarar i princip den som återfinns i artikel 1 (A) 2 i Genèvekonventionen. Flyktingbestämmelsen har följande lydelse.

Med flykting avses i denna lag en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Vad som nu sagts gäller oberoende av om förföljelse utgår från landets myndigheter eller dessa inte kan antas bereda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Som flykting skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

Vid tolkningen av bestämmelsen bör man normalt kunna hämta vägledning från de rekommendationer som ges i UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning samt från de slutsatser som utfärdats av UNHCR:s exekutivkommitté (prop. 1996/97:25, s. 97).

För att en utlänning skall anses som flykting krävs, såväl enligt svensk rätt som enligt Genèvekonventionen, att han eller hon uppfyller vissa grundläggande krav för flyktingskap. Personen i fråga måste

- befinna sig utanför sitt hemland,
- känna välgrundad fruktan för förföljelse,
- på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politiska åskådning, och
- vara i avsaknad av myndigheternas skydd mot förföljelsen.

År 1997 gjordes ett tillägg i 3 kap. 2 § UtlL för att kodifiera att flyktingskap kan föreligga även när förföljelsen inte utgår direkt från staten. Förutom att tillägget innebar en kodifiering av tidigare praxis, innebar det även en nyhet. Före ändringen ansågs flyktingskäl inte föreligga om det helt saknades statsmakt i ett land, något som i flera fall inträffat vid inbördeskrig. I motiven till lagändringen fastslås att

flyktingskap kan uppkomma även om det inte finns någon fungerande statsmakt i det land som utlänningen kommer från och att det väsentliga bör vara om sökanden riskerar förföljelse och inte från vem förföljelsen utgår (prop. 1996/97:25, s. 97–98, 289 och 366).

Den som är flykting beviljas asyl, dvs. uppehållstillstånd på grund av sin flyktingstatus enligt 3 kap. 2 § och 4 § UtL.

Uteslutande från flyktingskap

Enligt Genèvekonventionen (artikel 1 D, E och F) kan personer under vissa förutsättningar uteslutas från flyktingskap, vilket innebär att konventionen inte blir tillämplig. Detta gäller dem som redan erhåller skydd eller bistånd av FN, de som inte anses vara i behov av internationellt skydd och de kategorier av personer som inte anses vara berättigade till internationellt skydd, t.ex på grund av krigsförbrytelser. Artikel 1 C i Genèvekonventionen anger vidare i vilka fall konventionen upphör att var tillämplig, dvs. då flyktingstatus upphör (jfr 3 kap. 5 § UtL).

Enligt 3 kap. 4 § andra stycket 3–6 UtL får uppehållstillstånd vägras om utlänningen kan sändas till ett annat land där han eller hon är skyddad mot förföljelse och mot att sändas vidare till ett land som inte erbjuder motsvarande skydd. 3 kap. 3 § första stycket 1 UtL innehåller en skyddsbestämmelse för den som är i fara att straffas med döden eller kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande bestraffning (tortyrbestämmelsen) och när den är tillämplig får utlänningen inte vägras uppehållstillstånd på andra grunder. Förbudet mot verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut i de fall som omnämns i 8 kap. 1 § UtL är absolut.

I övriga fall, dvs. om förhållandena inte är sådana som sägs i tortyrbestämmelsen, kan flyktingar enligt 3 kap. 4 § andra stycket 1 UtL vägras uppehållstillstånd om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd. Enligt förarbetena till bestämmelsen tar denna sikte dels på situationer då det av hänsyn till rikets säkerhet inte är möjligt att ge asyl, dels på sådana omständigheter som diskvalificerar utlänningen från skydd enligt konventionen (artikel 1 F) (prop. 1954:41 s. 77, LU14, rskr. 155 och prop. 1975/76:18 s. 107, InU24, JuU 24, JuU 15, rskr. 121, 122).

11.2.2 Skyddsbehövande i övrigt

År 1997 infördes regler om skydd för övriga skyddsbehövande i 3 kap. 3 § UtL (prop. 1996/97:25). Reglerna ersatte tidigare bestämmelser om skydd för s.k. de facto-flyktingar och krigsvägrare. I bestämmelsen anges följande:

Med skyddsbehövande i övrigt avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 2 § lämnat det land, som han är medborgare i, därför att han

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

2. på grund av yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland, eller

3. på grund av sitt kön eller homosexualitet känner välgrundad fruktan för förföljelse.

Som skyddsbehövande skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare haft sin vanliga vistelseort och på i första stycket angivna grunder inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

I 3 kap. 4 § första stycket UtL föreskrivs att utlänningar som avses i 3 § har rätt till uppehållstillstånd. Upphållstillstånd får dock, enligt andra stycket, vägras skyddsbehövande enligt första stycket 2 och 3 på samma grunder som de som rör flyktingar. Beträffande skyddsbehövande som avses i 3 § första stycket 2 får uppehållstillstånd dessutom vägras, om det på grund av brottslighet eller någon annan omständighet som hänför sig till den skyddsbehövandes person finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd.

En utlänning som förföljs eller på annat sätt trakasseras på grund av sin könstillhörighet eller sexuella läggning kan idag, beroende på omständigheterna, beviljas uppehållstillstånd med stöd av flyktingbestämmelsen i 3 kap. 2 § UtL, som skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § första stycket 1 eller 3, eller också i vissa fall med stöd av bestämmelsen om humanitära skäl i 2 kap. 4 § första stycket 5 UtL.

Den särskilda bestämmelsen som gäller förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning är alltså 3 kap. 3 § första stycket 3 UtL (könsbestämmelsen). Bestämmelsen infördes i utlänningslagen år 1997 (prop. 1996/97:25). I samband därmed diskuterades om grupper som förföljs på grund av kön eller homosexualitet kan anses omfattade av flyktingdefinitionen och då närmast på grund av ”tillhörighet till en viss samhällsgrupp”. Enligt motiven till bestämmelsen bör tolkningen av begreppet ”välgrundad fruktan för förföljelse” vara densamma för skyddsbehövande i övrigt som enligt flyktingdefinitionen i 3 kap. 2 § UtL. Även graden av förföljelse är avsedd att ha samma räckvidd i de båda bestämmelserna. Vidare anfördes att en kombination av olika trakasserier och inskränkande åtgärder i vissa fall även kan utgöra grund för flyktingskap, även om varje åtgärd för sig inte gör det. En förutsättning är i sådant fall att de till någon del beror på flyktinggrundande skäl.

Utredningen om flyktingstatus för personer som är förföljda på grund av kön eller sexuell läggning (UD 2002:3) har i sitt betänkande SOU 2004:31 föreslagit att bestämmelsen i 3 kap. 3 § första stycket 3 UtL tas bort och att de kategorier som nu ingår under denna bestämmelse skall ges flyktingstatus. Utredningens förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

11.2.3 Pågående arbete

Frågan om vilka omständigheter som kan grunda uppehållstillstånd av flyktingskäl eller som skyddsbehövande i övrigt är för närvarande föremål för översyn.

Nyligen presenterades som redan nämnts betänkandet Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse (SOU 2004:31), i vilket det föreslås att bestämmelsen i 3 kap. 3 § första stycket 3 UtlL skall tas bort och att de kategorier som nu ingår under denna bestämmelse skall ges flyktingstatus. Utredningens förslag har remissbehandlats och en proposition kommer att läggas fram för riksdagen under våren 2005.

Den Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 ett direktiv (2004/83/EG) om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, 30.9.2004, s. 12, Celex 304L0083). Det s.k. skyddsgrundsdirektivets huvudsakliga syfte är att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som behöver internationellt skydd samt att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Ett långsiktigt syfte är också att begränsa asylsökandes förflyttningar mellan medlemsstaterna när sådana endast motiveras av rättsliga skillnader, något som tillnärmning av reglerna om erkännande och innebörd av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande bidrar till. Direktivet inleds med ett antal definitioner av vilka bl.a. framgår att samlingsbegreppet internationellt skydd i direktivets mening innebär flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. Direktivets definition av flykting utgår från den definition som återfinns i Genèvekonventionen, vilken alla medlemsstater är bundna av. Med alternativt skyddsbehövande menas i korthet den som vid ett återsändande till hemlandet skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada i form av bl.a. dödsstraff, tortyr eller allvarligt hot mot liv eller lem vid en internationell eller nationell väpnad konflikt. Direktivet behandlar vidare förutsättningarna för att betraktas som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Direktivets andra del reglerar innebörden av internationellt skydd, dvs. vilka rättigheter och förmåner som är knutna till den beviljade statusen. I dessa bestämmelser behandlas rätten till uppehållstillstånd och resedokument.

Regeringen tillkallade den 16 september 2004 en särskild utredare med uppdrag att ta ställning till hur direktivet skall genomföras i Sverige (dir. 2004:114). Uppdraget innefattar att undersöka hur utlänningslagstiftningen och övrig för direktivet relevant lagstiftning överensstämmer med direktivets bestämmelser. Härutöver skall utredaren göra en jämförelse av hur andelen personer som beviljas flyktingstatus eller status som skyddsbehövande i övrigt i Sverige förhåller sig till motsvarande andel i vissa utvalda länder och redovisa en analys av vad eventuella skillnader beror på. Uppdraget skall redovisas senast den 16 september 2005.

11.2.4 Tydlig skiljelinje mellan olika tillståndsgrunder

Regeringens förslag: Den nya utlänningslagen skall skilja tydligt mellan olika grunder för uppehållstillstånd. Skyddsgrunderna skall få en mer framträdande plats. Även den som på grund av svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan för att utsättas för allvarliga övergrepp skall bedömas som skyddsbehövande i övrigt.

Översynsutredningens förslag: Översynsutredningen har inte särskilt berört frågan.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Amnesty International – svenska sektionen*, *Caritas*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* samt *Sveriges Kristna Råd*, efterlyser en analys av dagens system och gränsdragningarna mellan de tre tillståndsgrunderna - flyktingskap, skyddsbehov i övrigt och humanitära skäl. *Svenska Röda Korset* och *Rädda Barnen* föreslår att politisk-humanitära skäl förs in som en egen punkt i lagstiftningen skyddsbehövande i övrigt.

Skälen för regeringens förslag: Upphållstillstånd på grund av skyddsbehov skall inte förväxlas med uppehållstillstånd som ges på annan grund. Översynsutredningen har gjort en kartläggning av gällande praxis såvitt avser de omständigheter som beaktas vid bedömningen av humanitära skäl. Översynsutredningens kartläggning kan enligt regeringens uppfattning inte leda till en annan slutsats än att det saknas en klar skiljelinje mellan de olika tillståndsgrunderna i praxis. Skyddsrelaterade skäl prövas uppenbarligen till viss del inom ramen för bestämmelsen om humanitära skäl. I detta sammanhang kan nämnas, att barn kan ha egna skyddsbehov och att dessa skäl inte per definition får hänföras till sfären humanitära skäl

Principiellt bör skyddsgrunder och andra grunder, däribland de nuvarande humanitära skälen, hållas åtskilda. Visserligen pågår som ovan nämnts ett beredningsarbete avseende skyddsbestämmelserna. En utredning om könsrelaterad förföljelse har lagts fram och remissbehandlats. Regeringen avser att förelägga riksdagen en proposition under våren. En annan utredning av stor betydelse pågår om det s.k. skyddsgrundsdirektivet. Flera remissinstanser har emellertid redan i samband med detta lagstiftningsarbete uttalat farhågor för att fokus vid prövningen av asylärenden i Sverige flyttas från skyddsgrunderna över till humanitära skäl. Svenska Röda Korset och Rädda Barnen har föreslagit att politisk-humanitära skäl, dvs. skäl innebärande att de politiska förhållandena i ett land är så svåra att det framstår som inhumant att tvinga en person att återvända dit, förs in som en egen punkt i bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt. Regeringen delar den oro som uttryckts av remissinstanserna och är därför inte beredd att helt och hållet avvakta utfallet av utredningen om skyddsgrundsdirektivet. Det skulle innebära att den praxis som utvecklats konfirmeras av den nya utlänningslagen. Gränsdragningen mellan skyddsbestämmelserna som helhet och de humanitära skälen måste klarläggas redan i detta lagstiftningsärende. Bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt bör därför ändras genom att det till denna bestämmelse överförs främst den kategori ärenden som i dag faller in

under politisk-humanitära skäl. Däremot låter det sig inte göra att i detta sammanhang ta ställning till flyktingparagrafens utformning.

Översynsutredningens kartläggning visar som nämnts att flera av de faktorer som skall beaktas vid bedömningen av skyddsbehov är sådana som läggs till grund för att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Flera omständigheter kan ha bidragit till att en glidning där skyddsskäl lett till uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om humanitära skäl. Regeringen avsåg år 1996 att skapa en tydlig uppdelning mellan olika tillståndsgrunder genom att föreslå att möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl skulle utgå. Enligt förarbetena till de ändringar i utlänningslagen som då gjordes skulle personer med politisk-humanitära skäl prövas som skyddsbehövande i övrigt (prop. 1996/97:25 s. 94 ff.). Vid riksdagsbehandlingen framhöll dock socialförsäkringsutskottet att det inte var uteslutet att det även i fortsättningen kunde förekomma fall där uppehållstillstånd på humanitära grunder skulle kunna beviljas den som hade politisk-humanitära skäl (bet. 1996/97:SfU s. 54). Den oprecisa lydelsen av bestämmelsen om humanitära skäl torde i förening med socialförsäkringsutskottets uttalande ha fått till följd att bestämmelsen om humanitära skäl i alltför hög grad använts för skyddsrelaterade situationer.

Sammanfattningsvis anser regeringen att skiljelinjerna mellan de olika tillståndsgrunderna tydligt bör framgå av lagen. Detta har stor betydelse inte bara för rättstillämpningen utan även för den enskilde. I flyktingrättsliga sammanhang tillämpas exempelvis principen om tvivelsmålets fördel. Det finns all anledning att fortsätta strävandena att renodla skyddsbestämmelserna från andra grunder. Ett led i detta arbete är att i den nya utlänningslagen i möjligaste mån särskilja de bestämmelser som möjliggör uppehållstillstånd på andra grunder. I syfte att lägga fokus på prövningen av skyddsbehov, såväl kvinnors som mäns, föreslår regeringen att bestämmelserna om skyddsbehövande skall ges den mest centrala placeringen i den nya utlänningslagen. Dessa bestämmelser skall placeras före de andra, fakultativa bestämmelserna om tillståndsgrunderna i lagtexten.

Som redan nämnts anser regeringen att den otydlighet som nu råder om gränsdragningen mellan skyddsbestämmelserna och de humanitära skälen också behöver åtgärdas genom en tydligare utformning av skyddsbestämmelserna. Den bestämmelse som behöver kompletteras är enligt regeringens bedömning regeln om väpnad konflikt, som sällan använts. Enligt regeringens uppfattning är regeln för snävt utformad eftersom även andra svåra motsättningar än väpnad konflikt idag leder till uppehållstillstånd, fast då som humanitära skäl. Utlänningsnämnden har t.ex. i ett vägledande beslut år 1997 beviljat två irakiska medborgare uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl under åberopande av att det vore inhumant mot bakgrund av situationen i Irak och med hänsyn till vad de åberopat om sin egen situation att tvinga dem tillbaka till Irak. Tillstånd av politisk-humanitära skäl har i vissa fall också aktualiserats för somalier och personer från olika delar av Balkan.

Regeringens förslag att genom en omformulering av paragrafen för skyddsbehövande i övrigt överföra grunden politisk-humanitära skäl från bestämmelsen om humanitära skäl innebär att det behov som socialförsäkringsutskottet år 1996 framhöll av att undantagsvis kunna

behandla dessa skäl inom ramen för humanitära skäl bortfaller. Förslaget råder även bot på den olyckliga glidning som skett i praxis.

Den nya bestämmelsen bör utformas så att förutom väpnad konflikt omfattas även välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet. Regeringen vill framhålla att de särskilda uttryck av allvarliga övergrepp som kvinnor kan utsättas för omfattas av bestämmelsen. Vid bedömningen av om skyddsbehovet är välgrundat kan hänsyn tas till skador till följd av traumatisering. Man bör hålla i minnet att traumatisering kan försvåra för den sökande, oavsett ålder, att lämna fullständiga uppgifter och att objektiva omständigheter som en iakttagbar skada då självfallet kan få betydelse.

Härigenom täcks situationer in som enligt praxis ger uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl och andra skyddsrelaterade skäl som hittills bifallits av humanitära skäl. Det kan röra sig om såväl godtyckliga som systematiska övergrepp som det till följd av maktförhållandena i landet inte finns möjlighet för den enskilde att skydda sig mot eller få rättelse för. Övergreppen behöver inte nödvändigtvis härröra från en myndighet utan kan lika väl ha begåtts av någon enskild aktör. Dessa kan ha formen av oproportionerligt straff, godtyckligt frihetsberövande, misshandel, sexuella övergrepp, yrkesförbud, social utstötning eller andra trakasserier när de är av stor svårighetsgrad men som ändå inte utgör tillräcklig grund för att bevilja uppehållstillstånd enligt flyktingparagrafen eller tortyrbestämmelsen. Avsikten med den ändrade indelningen av grunderna för uppehållstillstånd är inte att inskränka möjligheten för skyddssökande att få uppehållstillstånd i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande lagstiftning och praxis.

11.3 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

11.3.1 Gällande ordning

I 2 kap. 4 § UtL regleras i vilka fall uppehållstillstånd får ges till en utlänning som är anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller har fått uppehållstillstånd för bosättning här. Sedan den 1 januari 1997 är de anhöriga som omfattas enligt paragrafens första stycke 1–3 make/maka och sambo, minderåriga ogifta barn till anknytningspersonen i Sverige, om de är eller har varit hemmavarande hos anknytningspersonen samt annan anhörig som ingått i samma hushåll som anknytningspersonen. Paragrafens första stycke 4 föreskriver att tillstånd får ges till en utlänning som på annat sätt har särskild anknytning till Sverige. Uppehållstillstånd kan med stöd av den punkten ges bl.a. till anhöriga som inte helt uppfyller kraven för tillstånd enligt de föregående punkterna.

I propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25) sägs att vissa anhöriga har en principiell rätt till uppehållstillstånd. Bestämmelsen i 2 kap. 4 § är emellertid utformad så att uppehållstillstånd får beviljas. Undantag hade annars fått göras i lag, t.ex. genom möjlighet att beakta särskilda skäl som talar emot tillstånd. I en rad situationer är det inte alltid rimligt att ge uppehållstillstånd. Hänsyn kan exempelvis behöva tas till rikets säkerhet. Undantag har i

praxis gjorts för situationer med månggifte och vid äktenskap mellan minderåriga liksom när det framstår som sannolikt att det rör sig om skenförhållanden. Uppehållstillstånd ges inte heller när det är sannolikt att det uppgivna släktskapet inte stämmer. I paragrafens fjärde stycke anges uttryckligen att vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd skall ställning tas till om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel.

Att ett vuxet barn ingått i föräldrarnas hushåll i hemlandet kan göra att uppehållstillstånd beviljas för ett sådant barn. Motsvarande gäller för föräldrar som i hemlandet tagits om hand av något barn. För de släktingar som kan komma i fråga för uppehållstillstånd på grund av tidigare hushållsgemenskap krävs dessutom att det finns någon form av beroendeförhållande, som gör det svårt för släktingarna att leva åtskilda (prop. 1996/97:25 s. 113). För anhöriga är huvudregeln att permanent uppehållstillstånd ges direkt. För nyligen etablerade förhållanden tillämpas en ordning med s.k. uppskjuten invandringsprövning (se nedan). Homosexuella förhållanden är jämställda med heterosexuella. Så kallade arrangerade äktenskap kan godtas, om de har sin grund i ursprungslandets tradition och kulturmönster.

Den 1 juli 2000 trädde vissa lagändringar i kraft som rör fall med anknytning genom make/maka eller sambo (prop. 1999/2000:43). En utlänning som vill komma till Sverige för att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande utan att parterna tidigare sammanlevt, kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § andra stycket Utl. Regleringen motsvarar vad som tidigare gällt i praxis. En förutsättning för att tillstånd skall beviljas på grund av anknytning genom make/maka eller sambo i ett förhållande som inte är etablerat sedan tidigare är att förhållandet bedöms som seriöst och att särskilda skäl inte talar emot att tillstånd ges. I dessa fall tillämpas en ordning med s.k. uppskjuten invandringsprövning. En person som beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning genom ett sådant nytt förhållande skall, liksom personens barn under 18 år, ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (2 kap. 4 d §). Det tidsbegränsade uppehållstillståndet kan efter två år, eller tidigare om det finns särskilda skäl, bli permanent (2 kap. 4 e §).

Det finns slutligen en möjlighet att bevilja en utlänning med s.k. uppskjuten invandringsprövning uppehållstillstånd, trots att det tillståndsgrundande förhållandet upphört, på grund av att utlänningen – eller hans eller hennes barn – utsatts för våld eller annan kränkning. När ett förhållande upphört får fortsatt uppehållstillstånd ges också om andra starka skäl talar för detta (2 kap. 4 e § tredje stycket 3).

En särskild utredare (dir. 2003:181, tilläggsdir. 2004:9) skall ta ställning till hur rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 3.10.2003, s. 12, Celex. 303L0086) och direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 23.1.2004, s. 44, Celex 303L109) skall genomföras i Sverige. Ett delbetänkande, Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15), presenterades i mars 2005. I uppdraget ingår också att utreda hur förslagen i Anhörigkommitténs delbetänkande Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13) förhåller sig till bestämmelserna i det

förstnämnda direktivet. Sistnämnda fråga skall utredaren redovisa senast den 30 juni 2005 (tilläggsdir. 2004:171).

11.3.2 Uppehållstillstånd för andra nära anhöriga än maka, make, sambo och barn

Regeringens förslag: Ett särskilt visat beroendeförhållande skall tillsammans med hushållsgemenskap krävas för att en nära anhörig som inte tillhör kärnfamiljen skall få uppehållstillstånd.

Översynsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* och *Utlänningsnämnden* är positiva till att det särskilda kravet på beroendeförhållande skrivs in i lagtexten. *Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR)* anser att det är olyckligt att skriva in denna formulering i lagtexten eftersom formuleringen minskar domstolarnas handlingsutrymme.

Skälen för regeringens förslag: Frågan om hur Europeiska rådets direktiv om rätt till familjeåterförening skall genomföras i Sverige utreds för närvarande. I detta sammanhang utreds även hur förslagen i Anhörigkommitténs delbetänkande *Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13)* förhåller sig till bestämmelserna i direktivet. Uppdraget har redovisats i ett delbetänkande den 17 mars 2005, *Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15)*, och ett slutbetänkande skall redovisas den 30 juni 2005.

Översynsutredningen har ansett det lämpligt att föra in rekvisitet att det skall föreligga ett särskilt visat beroendeförhållande i lagtexten, för att lagtexten skall vara så tydlig som möjligt inför en övergång till överprövning i domstol. Regeringen delar utredningens bedömning. Bestämmelsen föreslås alltså få den utformningen i den nya utlänningslagen.

Kravet på att det skall föreligga ett särskilt visat beroendeförhållande finns i förarbeten till nu gällande lagstiftning (prop. 1996/97:25 s. 113 f.) och tillämpas regelmässigt i praxis. Det särskilda beroendeförhållandet kan vara uppfyllt om släktingarna har levt i samma hushållsgemenskap omedelbart före den härvarandes flyttning till Sverige och ansökan om familjeåterförening ges in relativt snart efter det att den härvarande har bosatt sig här. Även andra faktorer såsom släktskapet, sökandens civilstånd och sökandens ålder kan vägas in i bedömningen av om ett särskilt beroendeförhållande finns. Hushållsgemenskapen och beroendeförhållandet skall ha förelegat redan i hemlandet. Tidpunkten för den härvarandes bosättning i Sverige skall avse det tillfälle då denne fått permanent uppehållstillstånd. Bevisbördan för att sökanden levt i hushållsgemenskap med den person som är bosatt i Sverige ligger i princip på sökanden. Då det inte alltid är möjligt för sökanden att styrka sina påståenden, skall den beslutande myndigheten fatta beslut med utgångspunkt i vad som med rimlig grad av säkerhet kan bedömas vara de faktiska omständigheterna (prop. 1996/97:25 s. 114).

11.3.3 Uppehållstillstånd på grund av s.k. snabb anknytning

Regeringens förslag: Särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd vid s.k. snabb anknytning skall anses föreligga om sökanden eller sökandens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas. Detta skall uttryckligen framgå av lagen. En avvägning skall göras mot de skäl som talar för att ett uppehållstillstånd skall beviljas.

Översynsutredningen: Har inte särskilt berört frågan.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* har påpekat att uttrycket särskilda skäl som talar mot att tillstånd ges bl.a. tar sikte på situationer där det finns en påtaglig risk att sökanden skall utsättas för misshandel eller andra övergrepp på grund av att referenspersonen tidigare är dömd för misshandel eller sexuella övergrepp mot någon närstående. Verket anser att möjligheten att avslå en ansökan på grund av påtaglig risk för misshandel m.m., till skillnad från månggifte och underåriga, inte fångas upp inom ramen för seriositetsprövningen och anser att en så pass ingripande åtgärd bör ha ett uttryckligt stöd i lagen. *Migrationsverket* anser vidare att omständigheter som månggifte och barnäktenskap bör bedömas som sådana särskilda skäl mot uppehållstillstånd och inte beaktas inom ramen för seriositetsprövningen.

Skälen för regeringens förslag: I nu gällande lagstiftning finns bestämmelserna om uppehållstillstånd för maka, make och sambo till en i Sverige bosatt person dels i 2 kap. 4 § första stycket 1, dels i 2 kap. 4 § andra stycket UtL. I andra stycket regleras vad som skall gälla för situationer då parterna inte har sammanbott utomlands, s.k. snabb anknytning. För dessa tillkommer ett krav på att förhållandet skall framstå som seriöst och att särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges.

Bestämmelsen om snabb anknytning innefattar alltså en prövning av om det föreligger särskilda skäl mot att bevilja tillstånd. Regleringen syftar till att ge möjlighet att avslå uppehållstillstånd t.ex. vid månggifte, s.k. barnäktenskap eller förhållanden mellan minderåriga och då det finns en påtaglig risk för att den sökanden kommer att utsättas för misshandel eller andra övergrepp i förhållandet.

Regeringen instämmer i Migrationsverkets uppfattning att lagtexten behöver förtydligas i påtalat hänseende. Enligt det förslag som nu läggs fram skall en särskild bestämmelse ange vissa skäl som generellt skall beaktas mot att bevilja uppehållstillstånd. De skäl mot uppehållstillstånd som anges i den gemensamma bestämmelsen avser brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. I ett särskilt stycke bör enligt regeringen också anges att särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd vid s.k. snabb anknytning skall anses föreligga om sökanden eller sökandens barn kan förväntas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas.

För att lagtexten skall vara så tydlig som möjligt bör det undvikas att liknande eller identiska begrepp används i olika betydelser på olika ställen i lagen. Uttrycket ”särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd” bör därför förbehållas den gemensamma bestämmelsen (5 kap. 17 § i NUtL) och inte dessutom användas i

bestämmelsen för situationer med snabb anknytning, där den alltså syftar på speciella omständigheter.

I praxis ges inte uppehållstillstånd för månggifte och normalt inte heller för s.k. barnäktenskap eller förhållanden mellan minderåriga. Sådana förhållanden skyddas inte av den svenska rättsordningen och bör normalt inte grunda rätt till uppehållstillstånd. I det senare fallet, dvs. om någon av parterna är under 18 år, kan uppehållstillstånd likväl beviljas sökanden om det skulle framstå som stötande att vägra uppehållstillstånd. Så kan t.ex. vara fallet om flickan är gravid, parterna har ett gemensamt barn eller om flickan skulle bli utstött om hon tvingades stanna kvar i hemlandet utan sin make (prop. 1999/2000:43 s. 38). Tillstånd bör också kunna beviljas om ett äktenskap där någon av parterna är under 18 år har tillåtits av en svensk domstol.

I helhetsbedömningen av om förhållandet är att anse som seriöst skall också tas hänsyn till omständigheter som talar i motsatt riktning, t.ex. om det finns indikationer på att det är fråga om ett skenäktenskap eller skenförhållande.

Bestämmelsens utformning är inte tänkt att innebära någon saklig förändring av de skäl som enligt gällande ordning skall beaktas mot att bevilja tillstånd i dessa fall.

11.3.4 Uppehållstillstånd för umgänge med barn och till personer som har svenskt ursprung m.m.

Regeringens förslag: Bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av anknytning utökas så att uppehållstillstånd får ges dels till en utlänning som skall utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett i Sverige bosatt barn, dels till en utlänning som har svenskt ursprung eller som tidigare vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd.

Översynsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag såtillvida att utredningen föreslagit att det förs in en särskild bestämmelse som slår fast att uppehållstillstånd får ges till en utlänning som skall utöva umgänge med ett här bosatt barn.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* och *Utlänningsnämnden* anser att svenskt ursprung och längre tids vistelse i Sverige är en vedertagen tillståndsgrund och att det därför inte skall krävas synnerliga skäl för att tillstånd skall beviljas. *Barnombudsmannen* stöder förslaget att en ny punkt rörande umgänge med ett i Sverige bosatt barn läggs till.

Skälen för regeringens förslag: I nuvarande praxis finns det återkommande fall då sökanden vill ha uppehållstillstånd för att kunna utöva umgänge med ett i Sverige bosatt barn. Någon särskild grund för uppehållstillstånd har inte tidigare funnits för dessa fall. Om umgänget har varit av viss omfattning, har uppehållstillstånd dock beviljats med stöd av bestämmelsen om särskild anknytning (2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL). Har det rått osäkerhet om sökandens vilja eller förmåga att utnyttja sin umgängerätt, har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats. I syfte att tydliggöra vad som gäller enligt praxis har Översynsutredningen föreslagit att den nu nämnda situationen anges som

en självständig grund under lagbestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Regeringen ansluter sig till utredningens förslag.

Det saknas också en särskild grund för att bevilja uppehållstillstånd till en person som har svenskt ursprung, t.ex. en person som tidigare under en längre tid haft men sedan förlorat sitt svenska medborgarskap, eller som har svenskt påbrå. Motsvarande gäller personer som vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd. Enligt långvarig och fast praxis beviljas uppehållstillstånd i sådana fall. Även dessa situationer bör enligt regeringens bedömning regleras särskilt.

11.3.5 Upphållstillstånd på grund av annan särskild anknytning

Regeringens förslag: Vissa typsituationer då en utlänning skall beviljas uppehållstillstånd på grund av ”annan särskild anknytning till Sverige” anges i lag. Vidare förtydligas att det i dessa situationer krävs synnerliga skäl för att uppehållstillstånd skall beviljas.

Översynsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag med den skillnaden att utredningen ansåg att det för personer med svenskt ursprung och sådana som tidigare vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd skulle krävas synnerliga skäl.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* och *Utlänningsnämnden* anför att det inte torde ställas något krav på att det skall föreligga synnerliga skäl för att uppehållstillstånd skall ges när det gäller svenskt ursprung och längre tids vistelse i Sverige.

Skälen för regeringens förslag: Begreppet ”annan särskild anknytning” rymmer enligt hittillsvarande praxis en rad olika fall såsom vuxna adopterade, anhöriga till flyktingar eller skyddsbehövande eller anställning med svensk anknytning. Gemensamt för dessa är att tillståndsprövningen görs inom en snäv ram och att bestämmelsen i dess helhet är avsedd att vara av undantagskaraktär. Av nuvarande lagtext framgår dock varken vilka fall som faller inom begreppet ”annan särskild anknytning” eller anges tydligt bestämmelsens undantagskaraktär. Översynsutredningen har därför förordat att bestämmelsen utvecklas i ett särskilt stycke. Därigenom kan det tydligare framgå att bestämmelsen är subsidiär till tillståndsgrunderna i första stycket och att det krävs synnerliga skäl för att uppehållstillstånd skall beviljas i de aktuella fallen. Regeringen delar utredningens uppfattning.

I prop. 1996/97:25 (s. 113-114) anfördes följande beträffande anhöriga till skyddsbehövande som inte ingått i familjegemenskapen i hemlandet:

Flyktingar och andra skyddsbehövande har i regel inte möjlighet att besöka sitt hemland. De kan därför uppleva saknaden av och oron för någon nära anhörig i hemlandet som särskilt svår och det kan i sin tur försvåra deras möjligheter att anpassa sig till ett liv här i landet. I undantagsfall, när det finns synnerliga skäl, bör det därför finnas möjlighet för dem att få förena sig här i landet med en nära anhörig som stått dem särskilt nära även om de inte ingått i samma familjegemenskap i hemlandet. Det kan exempelvis röra sig om fall där den härvarande och släktingen i hemlandet bott i närheten av varandra och haft en mycket nära kontakt. Hänsyn måste i sådana fall också tas till vilka andra anhöriga som den härvarande har här i landet och till vilka anhöriga som finns kvar i hemlandet. Den som har anhöriga här i landet måste i regel anses ha ett mindre behov av stöd från någon anhörig i hemlandet än den som vistas här helt ensam.

Det måste i regel också förutsättas att det är fråga om en ensamstående person som skall komma hit och att rätten till bosättning för den personen inte kan antas komma att leda till följdivandring av ytterligare familjemedlemmar. Uttalandet i prop. 1983/84:144 om att hänsyn i möjlig mån bör tas till fall där udda och ömmande omständigheter åberopas har alltfjämt giltighet.

I bestämmelsen bör i förtydligande syfte anges vissa av de situationer som nu anses falla in under tillämpningen. Dit hör anhöriga till skyddsbehövande men också utlänningar som är adopterade i Sverige i vuxen ålder. För att bestämmelsen även fortsättningsvis skall kunna tillämpas som ventil bör den därutöver ha kvar tillståndsgrunden ”annan särskild anknytning” till Sverige.

11.4 Uppehållstillstånd av humanitära skäl

11.4.1 Gällande ordning

En av utlänningslagens grunder för att bevilja uppehållstillstånd är att utlänningen bör få bosätta sig i Sverige av humanitära skäl. Begreppet ”humanitära skäl” som grund för uppehållstillstånd infördes i utlänningsförordningen år 1980 (31 § 2). Bestämmelsen flyttades över till utlänningslagen år 1989 (2 kap. 4 § 2) och återfinns sedan år 1997 i 2 kap. 4 § första stycket 5 UtL. I praxis har dock möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl funnits redan före år 1980. Vad som avses med humanitära skäl har hittills inte preciserats närmare i lagtext utan överlämnats till rättstillämpningen att avgöra. Begreppets innehåll har därigenom kommit att variera något över tiden och definieras främst genom praxis samt uttalanden i förarbeten. Eftersom en sammantagen bedömning skall göras av den sökandes situation, förekommer oftast en sammanvägning av flera olika faktorer vid bedömningen av om det finns humanitära skäl av tillräcklig styrka för att bevilja uppehållstillstånd.

Även då en ursprunglig ansökan om uppehållstillstånd inte har ansetts innefatta tillräckliga humanitära skäl, kan det vid en ny ansökan efter det att beslutet vunnit laga kraft komma fram nya omständigheter som gör att det då skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet. I sådana fall får en ansökan om uppehållstillstånd bifallas enligt 2 kap. 5 b § UtL.

11.4.2 Synnerligen ömmande omständigheter

Regeringens förslag: Begreppet humanitära skäl utmönstras ur utlänningslagen. För de situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd skall begreppet synnerligen ömmande omständigheter användas.

Översynsutredningens förslag: Begreppet humanitära skäl behålls som samlingsbegrepp i utlänningslagstiftningen.

Remissinstanserna: Endast *Svenska Röda Korset* och *Rädda Barnen* har yttrat sig angående utredningens förslag att behålla

samlingsbegreppet humanitära skäl. *Röda Korset* menar att eftersom frågan om politiskt humanitära skäl bör behandlas i ett annat sammanhang kan uttrycket humanitära skäl mycket väl ersättas med en annan skrivning. *Rädda Barnen* delar utredningens bedömning att begreppet humanitära skäl skall behållas som samlingsbegrepp i utlänningslagstiftningen. Ett antal remissinstanser – *Svenska Röda Korset*, *Rädda Barnen*, *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)*, *Länderkommittén för f.d. Jugoslavien*, *Riksförbundet för sexuellt likaberättigade (RFSL)* – anser att skrivningen ”synnerligen ömmande omständigheter” bör bytas ut mot ”särskilt ömmande omständigheter”.

Skälen för regeringens förslag: I utlänningslagstiftningen används såväl uttrycket ”humanitära skäl” som uttrycket ”stridande mot humanitetens krav”. Dessa begrepp är oprecisa. Lagrådet anför i sitt yttrande över 2002 års lagrådsremiss bl.a. att det överläts till den beslutande myndigheten/domstolen att avgöra vad som skall anses vara tillräckliga humanitära skäl, vilket innebär att en närmast diskretionär prövning överläts till migrationsdomstolarna.

Regeringen anser att det för tydlighetens skull är angeläget att begreppet humanitära skäl utmönstras ur utlänningslagen. Begreppets synnerligen ömmande omständigheter, som bättre svarar mot karaktären av undantagsbestämmelse, bör i stället användas.

Vad gäller frågan om uttrycket synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter skall användas anser regeringen att det uttryck som Översynsutredningen använde i sitt lagförslag, dvs. synnerligen ömmande omständigheter, bör användas. Härigenom markeras att bestämmelsen är avsedd att användas för de situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd.

11.4.3 Behov av förändring och precisering

Regeringens förslag: En tydlig bestämmelse skall ange de situationer där en person som inte kan få tillstånd på någon av huvudgrunderna kan beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Översynsutredningens förslag: Utredningen föreslog, liksom regeringen, att bestämmelsen skulle tas in i en särskild paragraf. Utredningen valde dock en annan lagteknisk lösning och använde som nämnts begreppet humanitära skäl. Utredningen konstaterade att en fakultativ reglering av uppehållstillstånd av humanitära skäl kan markera att bestämmelsen är avsedd som en undantagsreglering att användas för särskilt ömmande fall.

Remissinstanserna: *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Amnesty International – svenska sektionen*, *Caritas*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* samt *Sveriges Kristna Råd* avstyrker utredningens förslag. De anser att fokus vid prövningen i Sverige än mer flyttas från skyddsbehov till humanitära skäl i och med förslaget. *Rädda Barnen* samt *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* tillstyrker utredningens förslag att

införa en särskild paragraf som reglerar humanitära skäl för uppehållstillstånd.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl i 2002 års lagrådsremiss definierade inte vad som skall anses vara humanitära skäl. Lagrådet ansåg att reglerna inte var utformade så att de gav tillräcklig vägledning för tillämpande myndigheter och domstolar.

Nu gällande utlänningslag innehåller en uppräkningslista av de fall där utlänningar får ges uppehållstillstånd (2 kap. 4 § UtIL). Bestämmelsen rör många olika situationer såsom familjanknytning, annan särskild anknytning, barn i vissa fall samt utlänningar som har arbetstillstånd eller försörjning ordnad på annat sätt. Även humanitära skäl finns med bland de uppräknade fallen. Bestämmelsen i 2 kap. 4 § UtIL är svår att överblicka redan nu. Att i den bestämmelsen också förtydliga vad som avses med synnerligen ömmande omständigheter, skulle göra den ännu svårare att överblicka. Enligt Översynsutredningens mening borde bestämmelsen därför delas upp i olika paragrafer i den nya lagen. Detta är också regeringens bedömning. Som ovan anförts anser regeringen emellertid att begreppet humanitära skäl inte längre skall användas.

Flera remissinstanser har framhållit att Översynsutredningens förslag att i detalj reglera innebörden av humanitära skäl innebär att fokus flyttas från bestämmelserna om skyddsbehov till de humanitära skälen. Regeringen instämmer i denna remisskritik. Som Lagrådet förordat behövs ett förtydligande av när uppehållstillstånd får beviljas men bestämmelsen bör inte utformas på ett sätt som underminerar skyddsbestämmelsernas betydelse. Till viss del är den risken undanröjd genom den föreslagna utvidgningen av skyddsbestämmelsen om väpnad konflikt men även bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter måste utformas med beaktande av att generellt bibehålla fokus på skyddsbestämmelserna.

Självfallet skall huvudgrunderna för uppehållstillstånd prövas innan bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter aktualiseras. Detta bör framgå av lagtexten. Som Översynsutredningen konstaterade kan en fakultativ reglering markera att bestämmelsen är avsedd som en undantagsreglering. För att betona att frågan om skyddsbehov måste prövas innan ställning kan tas till denna typ av uppehållstillstånd bör direkt i lagtexten anges att uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter får ges endast om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund. Åberopat behov av skydd är alltså inte en sådan synnerligen ömmande omständighet som kan ge grund för uppehållstillstånd. En kompromiss måste göras mellan Översynsutredningens mycket detaljerade utformning av bestämmelsen och remissinstansernas kritik. Samtidigt bör det av Lagrådet påtalade behovet av precisering tillgodoses. Detta kan uppnås genom en bestämmelse som, liksom i Översynsutredningens lagförslag, anger att uppehållstillstånd får beviljas om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Därutöver bör övergripande anges vad som särskilt skall beaktas vid bedömningen om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter.

11.4.4 Behovet av en samlad bedömning

Regeringens förslag: Vid prövningen av om det föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att utlänningen bör tillåtas stanna i Sverige skall en samlad bedömning göras av omständigheterna i ärendet.

Översynsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår dock en mer detaljerad bestämmelse än regeringen.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* tillstyrker förslaget att det av lagtexten skall framgå att regleringen om humanitära skäl gäller för utlänningar som befinner sig i Sverige.

Skälen för regeringens förslag

En samlad bedömning av sökandens situation

Vid bedömningen om det föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter som nämns i regeringens förslag skall de olika omständigheter som finns i ärendet vägas samman; omständigheter som kanske inte var för sig, men sammantagna, är tillräckliga för att uppehållstillstånd bör beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter. De skäl som sökanden kan ha för att få stanna skall vara av personlig art, exempelvis fysisk eller psykisk sjukdom, och gälla situationen i Sverige i relation till personens situation i hemlandet.

Situationen kan också vara den att sökanden har en anpassning till svenska förhållanden som tillsammans med sjukdom i det enskilda fallet kan anses tillräcklig för uppehållstillstånd på denna grund. Personens situation och upplevelser i hemlandet ingår självfallet också i bedömningen. Det går inte att uttömma att ange alla de omständigheter som kan beaktas vid denna samlade prövning.

Prövningen avser personer som vistas i Sverige

Även om det är möjligt att ge in en ansökan om uppehållstillstånd av humanitära skäl från utlandet, är det i realiteten så att alla uppehållstillstånd grundade på humanitära skäl ges personer som redan är inresta. I detta sammanhang bortses från personer som vidarebosätts på den s.k. flyktingkvoten. Den kategorins möjligheter att få uppehållstillstånd regleras i en särskild bestämmelse i den föreslagna utlänningslagen.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det av lagtexten bör framgå under vilka förutsättningar en sökande bör få stanna kvar i Sverige, vilket innebär att personen i fråga vistas i Sverige och härifrån söker om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

För att uppehållstillstånd skall kunna ges t.ex. på grund av en utlännings sjukdom eller vårdbehov krävs att utlänningen vistas i Sverige. I vissa fall där den vårdbehövande befinner sig utomlands och den beräknade vistelsetiden i Sverige är tämligen kort kan inresa och

vistelse möjliggöras genom visering för t.ex. barn som kommer hit för att opereras. En förutsättning för att vård i dessa situationer skall erbjudas är normalt att vården inte bekostas av det svenska samhället. Om utlänningsen i dessa fall behöver vistas här för längre tid kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges.

11.4.5 Omständigheter som särskilt skall beaktas vid den samlade bedömningen

Regeringens förslag: Vid den samlade bedömningen skall särskilt beaktas sökandens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

Översynsutredningens förslag: Vissa typsituationer när uppehållstillstånd får beviljas av humanitära skäl regleras i lagtexten: sjukdom och vårdbehov, anknytning till Sverige som uppstått i väntan på den slutliga prövningen av ärendet samt bestående verkställighetshinder.

Remissinstanserna: *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Amnesty International – svenska sektionen, Caritas, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* samt *Sveriges Kristna Råd* avstyrker utredningens förslag såvitt avser den nya lydelsen av bestämmelserna rörande humanitära skäl och motsätter sig en kodifiering av gällande praxis. De anser även att fokus bör ligga på skyddsbehov och inte på humanitära skäl. *Caritas, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* och *Sveriges Kristna Råd* avråder från att i lagtext detaljreglera när humanitära skäl skall anses föreligga. *Svenska Röda Korset* anser att paragrafen bör utformas betydligt mer klargörande. *Sveriges advokatsamfund* anser att utredningen valt en skrivning som synes innebära en skärpning av nuvarande praxis. *Svenska psykiatriska föreningen* är positiv till den lagfästa preciseringen.

Svenska Läkaresällskapet påpekar att utredningens föreslagna lagtexter riskerar att bidra till fördjupad sjukdomsutveckling. *Handikappombudsmannen* påpekar att det kan finnas exempel där social utstötning på grund av funktionshinder kan bli så långtgående att det kan vägas in som en omständighet som gör att en samlad bedömning innebär sådana humanitära skäl att uppehållstillstånd bör beviljas. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* påpekar att kategorin social utstötning snarare hör hemma under flyktingkategorin än under kategorin för humanitära skäl. *Svenska Röda Korset* och *Rädda Barnen* föreslår att politisk-humanitära skäl förs in som en egen punkt i lagstiftningen skyddsbehövande i övrigt. *Röda Korset* anser även att verkställighetshinder skall föras in som en egen bestämmelse för att göra lagstiftningen än mer tydlig. *Länsrätten i Stockholms län* påpekar att för att inte annan praxis skall uppkomma hos Migrationsverket vid verkställighetsprövningen än hos förvaltningsdomstolarna vid tillståndsprövningen krävs kongruens mellan de humanitära skäl som direkt kan leda till uppehållstillstånd och de som skall kunna förhindra en verkställighet.

Skälen för regeringens förslag

Den föreslagna bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter tar, liksom den nuvarande bestämmelsen om humanitära skäl, sikte på omständigheter som är hänförliga till utlänningens person.

Översynsutredningen har ansett att vissa kriterier där praxis är entydig bör kunna anses tillräckliga för att självständigt utgöra humanitära skäl i utlänningslagens mening. Utredningen har föreslagit att dessa så långt möjligt anges på sådant sätt att tydliga anvisningar ges åt rättstillämparen. Utredningens förslag har kritiserats starkt av flera remissinstanser. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms Universitet anser att bestämmelsen om humanitära skäl genom den föreslagna ändringen ändras till en portalparagraf. Fakultetsnämnden påpekar vidare att om humanitära skäl även fortsättningsvis skall användas som en huvudsaklig grund för flyktingars rätt till uppehållstillstånd i Sverige och humanitära skäl främst definieras efter vissa sakliga kriterier kommer också lagen att vara kontraproduktiv. Caritas, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar och Sveriges Kristna Råd skriver att varje tillfälle måste tas för att återskapa förutsättningar för att sätta behovet av skydd i främsta rummet. Även Svenska Läkaresällskapet varnar för att utredningens förslag bidrar till fördjupad sjukdomsutveckling.

Regeringen ser, liksom remissinstanserna, en fara med att i alltför stor utsträckning fokusera på de humanitära skälen. Denna risk motverkas genom att skyddsbestämmelserna ges en mer central placering i lagen och genom den föreslagna vidgningen av skyddsbehövande i övrigt. En ytterligare åtgärd i samma riktning är att utmönstra begreppet humanitära skäl ur lagen. Bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter bör i samma syfte lagtekniskt placeras efter de bestämmelser som reglerar huvudgrunderna.

Med beaktande av vad remissinstanserna anfört anser regeringen att bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter skall ges en mer generell och allmänt hållen prägel än vad Översynsutredningen föreslagit.

Sökandens hälsotillstånd

Översynsutredningens uppdrag var att utforma bestämmelsen om humanitära skäl utifrån den praxis som finns. Utredningen har avseende vårdbehov föreslagit att det särskilt skall anges i bestämmelsen att humanitära skäl alltid skall anses föreligga om en sjukdom är av livshotande karaktär och om ett funktionshinder är synnerligen allvarligt. Utredningen föreslår vidare att avvägningen mellan de humanitära aspekterna och hänsynen till Sveriges begränsade vårdresurser skall lagfästas i enlighet med den praxis som innebär att det inte anses tillräckligt att det är fråga om livshotande sjukdom eller synnerligen allvarlig funktionshinder utan att det också krävs att vården här kan leda till en påtaglig förbättring av utlänningens tillstånd eller är livsnödvändig och att han eller hon inte skulle ha möjlighet att få motsvarande vård i sitt hemland. Praxis innebär också att de ekonomiska åtaganden som direkt eller indirekt kan följa av att uppehållstillstånd ges skall beaktas.

Regeringen anser att bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter bör få en mer allmänt hållen prägel. Att i lag reglera i detalj när sjukdom och vårdbehov kan utgöra grund för uppehållstillstånd gör att det framstår som om detta utgör en huvudgrund för att kunna få uppehållstillstånd i Sverige. Svenska Läkaresällskapet anser t.o.m. att det kan bidra till fördjupad sjukdomsutveckling. Regeringen anser att man bör använda en mer neutral terminologi än den utredningen föreslagit. Ett lämpligt begrepp i detta hänseende är hälsotillstånd. Detta begrepp tillåter beaktande av hela hälsoskalan – graden av friskhet eller sjukdom samt funktionsförmågan.

Regeringen föreslår därför att sökandens hälsotillstånd särskilt skall beaktas vid bedömningen av om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter. Ett uppehållstillstånd kan sålunda komma i fråga om utlänningen har en livshotande fysisk eller psykisk sjukdom eller lider av ett synnerligen allvarligt funktionshinder. Det skall då också beaktas om det är rimligt att vård ges i Sverige. Flera remissinstanser, däribland Länsrätten i Stockholms län, Stockholms tingsrätt och SACO genom Jusek, har vidare ifrågasatt att det i lag skall anges att de ekonomiska åtaganden som kan följa av att ett uppehållstillstånd ges skall beaktas vid bedömningen av humanitära skäl. Regeringen instämmer i att detta slags hänsynstagande vid tillståndsprövningen inte hör hemma i lagtexten. En annan sak är att det måste vägas in om vård över huvud taget kan ges i Sverige i det enskilda fallet. Vården måste också förväntas leda till goda resultat genom en påtaglig och varaktig förbättring av utlänningens hälsotillstånd, alternativt vara livsnödvändig. För att det skall vara rimligt att Sverige skall erbjuda vård i det enskilda fallet måste, såsom ovan nämnts, även beaktas förutsättningarna för att utlänningen skall kunna få adekvat vård i hemlandet eller annat land som utlänningen kan sändas till. Även om Sverige i vissa fall kan erbjuda en betydligt bättre vård än vad som kan ges i personens hemland kan enbart detta inte motivera att ge uppehållstillstånd i Sverige. För sjukdomar där det i Sverige finns tillgång till vård kan de sammantagna ekonomiska konsekvenserna vara sådana att uppehållstillstånd bör vägras. I det enskilda fallet medför den avvägning som skall ske mellan hälsotillståndet och utlänningens situation i såväl Sverige som hemlandet att det inte kommer att ställas samma krav på hur sjuk eller hur frisk en utlänning måste vara för att det skall vara rimligt att sända honom eller henne till ett visst land.

En annan situation där uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning är om verkställigheten som sådan av avvisnings- eller utvisningsbeslut skulle medföra en allvarlig risk för utlänningens liv eller hälsa. Utlänningens hälsotillstånd kan vara sådant att resan i sig kan innebära sådan risk.

I fall då sjukdomen eller vårdbehovet är av övergående natur kan det bli aktuellt att bevilja ett tidsbegränsat tillstånd t.ex. för att utlänningen skall kunna genomgå en operation som inte kan utföras i hemlandet. Det är varaktigheten och utvecklingen av hälsotillståndet som måste ligga till grund för bedömningen av längden på ett eventuellt uppehållstillstånd. Ju längre varaktighet, ju starkare talar detta för att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

Sökandens anpassning till Sverige

I fall då sökanden, i väntan på ett slutligt besked i uppehållstillståndsfrågan, har vistats i Sverige lång tid och under sådana förhållanden som medfört att sökanden fått en särskild anknytning till landet, kan anknytningen enligt praxis ha stor betydelse vid bedömningen av om uppehållstillstånd skall beviljas. Speciellt gäller detta i ärenden som rör barn. Anknytningen kan ha uppkommit på olika sätt, bl.a. genom anpassning till det svenska samhället. De allra flesta fall gäller barn som har anpassat sig till det svenska samhället genom att t.ex. ha gått i svensk skola.

För att vuxna personer skall få stanna här på grund av anknytning krävs skäl med stor tyngd, t.ex. social etablering under mycket långvarig vistelse. I praxis har vuxna personer endast i sällsynta undantagsfall beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl på grund av anknytning och då oftast i förening med andra skäl.

Översynsutredningen har föreslagit att vistelsetiden och anpassning till svenska förhållanden skall föras upp som ett särskilt rekvisit vid bedömningen av humanitära skäl.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning. Den anpassning i Sverige som bör ha betydelse är normalt endast sådan som uppkommit under *laglig* vistelse här. Detta avser i princip vistelsen från dagen för asylansökan fram till dess frågan slutligt prövats. För att anknytning på grund av lång vistelsetid i Sverige skall kunna beaktas som skäl nog för uppehållstillstånd krävs att den utdragna handläggningstiden berott på omständigheter utanför utlänningskontroll. Om sökanden avsiktligt har fördröjt handläggningen, t.ex. genom att undanhålla uppgifter eller handlingar och inte medverka i utredningen, skall uppehållstillstånd normalt inte beviljas. Uppehållstillstånd bör dock även fortsättningsvis kunna beviljas då barn, som gömmts av andra under lång tid, är berörda. I detta sammanhang bör framhållas vikten av att barn inte kommer att utnyttjas när önskan att bosätta sig i Sverige är stark men skyddsskäl är otillräckliga.

Det är viktigt att betona att tiden i sig, dvs. räknat i månader eller år, inte har någon självständig relevans vid bedömningen. Tiden har endast betydelse som orsak till att en person har hunnit få särskild anknytning till landet. Det ligger i sakens natur att det krävs viss vistelsetid för att det skall vara möjligt att få sådan anknytning till landet att uppehållstillstånd av det skälet kan beviljas. Men det går självfallet inte att ange någon viss vistelsetid som ensamt berättigar till uppehållstillstånd.

Andra omständigheter som kan beaktas vid den samlade bedömningen

Översynsutredningen har belyst ett antal omständigheter som enligt utredningen vid en samlad bedömning kan vägas in som skäl för uppehållstillstånd på humanitär grund. Dit hör social utstötning, traumatisering till följd av tortyr eller liknande svåra upplevelser i hemlandet eller till följd av människohandel. Andra skäl som nämns är kön eller sexuell läggning och humanitära skäl som gäller någon annan än sökanden.

Regeringen vill i detta sammanhang starkt betona betydelsen av att frågor om behov av asyl eller skydd i övrigt liksom andra huvudgrunder för uppehållstillstånd noggrant prövas innan frågan om tillstånd enligt bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter eventuellt prövas. Regeringen har ovan föreslagit att skyddsbestämmelsen om väpnad konflikt skall få ett vidgat tillämpningsområde bl.a. för att komma till rätta med den glidning mot att i ökad utsträckning ge tillstånd på grund av humanitära skäl som huvudsakligen är skyddsrelaterade.

Det är naturligtvis möjligt att väga in omständigheter av de slag som Översynsutredningen nämnt vid den samlade bedömningen av om uppehållstillstånd skall ges. Humanitära skäl för någon annan än sökanden hör självfallet hemma i detta sammanhang. Även traumatisering, som under vissa omständigheter i värsta fall kan leda till ett livshotande tillstånd, faller inom också denna bestämmelses tillämpningsområde liksom vissa fall av social utstötning. Det går inte att generellt uttömma särskilja vilka situationer i gränsområdet mellan skyddsbehov och synnerligen ömmande omständigheter som är att hänföra till den ena eller andra grunden. I det enskilda fallet kan också de båda grunderna för uppehållstillstånd reellt hänga samman. Exempelvis kan förföljelse eller trakasserier leda till fysiska skador eller traumatisering, oavsett om detta är att beteckna som ett sjukdomstillstånd, ett funktionshinder eller ett personligt lidande, vilket vid en sammanvägning kan utgöra grund för uppehållstillstånd. Detta kan dock enbart komma ifråga vid sådana fall av svårt traumatiserande upplevelser eller social utstötning som antingen inte är av tillräcklig tyngd för att asyl eller uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt skall kunna beviljas, eller som faller utanför tillämpningsområdet för flyktbestämmelsen eller för bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt. Som Handikappsombudsmannen anfört kan social utstötning på grund av funktionshinder i vissa fall vara en omständighet som bör vägas in i den samlade bedömningen.

Särskilt om verkställighetshinder

Något beslut om avvisning bör liksom hittills inte fattas då det redan inför ett beslut över en ansökan om uppehållstillstånd står klart att ett avlägsnandebeslut inte skulle gå att verkställa.

Det finns för närvarande inte någon särskild tillståndsgrund i utlänningslagen för de situationer där verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut inte skulle kunna ske av praktiska skäl. Avsaknaden av en särskild tillståndsgrund kan i vissa fall innebära att en utlänning först måste få avslag på sin ursprungliga ansökan om uppehållstillstånd innan frågan om uppehållstillstånd tas upp på nytt i samband med verkställighet av avvisningsbeslutet. Översynsutredningen har, bl.a. för att komma tillrätta med detta, föreslagit att en lagreglering av uppehållstillstånd vid verkställighetshinder införs.

Verkställighetshinder av nu nämnt slag utgör inte alltid en sådan omständighet som är hänförlig till utlännings person. Regeringen delar ändå Översynsutredningens bedömning att denna form av hinder även fortsättningsvis skall beaktas, men anser att det bör göras inom ramen för

en samlad bedömning av huruvida det föreligger synnerligen ömmande omständigheter.

I vissa fall uppkommer hindret eller blir känt först efter det att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har vunnit laga kraft. Till exempel kan det land dit utläningen skulle sändas vägra att ta emot honom eller henne. I 8 kap. UtIL anges f.n. inte konsekvenserna av att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte kan verkställas. Enligt praxis har dock uppehållstillstånd kunnat beviljas för viss tid eller permanent i dessa fall och då med stöd av bestämmelsen om humanitära skäl.

Hinder mot verkställighet som utläningen själv har förorsakat, och som kan undanröjas genom utläningens medverkan, utgör i praxis inte ett sådant verkställighetshinder som medför rätt att stanna i Sverige (reg. 53-94). Ett exempel på en sådan situation är att utläningen har av sagt sig sitt tidigare medborgarskap och blivit statslös. Ett annat exempel på bristande medverkan från utläningens sida, som blir aktuellt först då det har meddelats ett avlägsnande beslut, är att utläningen inte medverkar till att skaffa resedokument. I de fall då det föreligger verkställighetshinder som beror på utläningens eget agerande bör dessa generellt kunna bedömas som tillfälliga verkställighetshinder, eftersom de kan undanröjas genom utläningens medverkan.

11.4.6 Barn

Regeringens förslag: I bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter tydliggörs att de omständigheter som åberopas i ett barns ärende inte behöver vara av samma allvar och tyngd som när det gäller vuxna personer.

Översynsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog dock att bestämmelsen om barn skulle föras in i en särskild paragraf.

Remissinstanserna: Många remissinstanser är positiva till den av utredningen föreslagna barnbestämmelsen. *Länsrätten i Stockholms län* framhåller dock samtidigt ”risken för att ett fokuserande på barnets humanitära skäl kan medföra att barnet av sina föräldrar utnyttjas i deras strävan att få uppehållstillstånd”. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* vänder sig mot tanken på en särskild barnparagraf och menar att kravet bl.a. förstärker ”risken att flyktingföräldrar och handläggare ser barnens ohälsa som en biljett till Sverige”. *SACO genom Jusek* uttrycker oro för att ”barnen kan komma att utnyttjas när önskan att bosätta sig i Sverige är stark men skyddsskäl är otillräckliga”. *Barnombudsmannen* anser att det kunde ha gjorts en analys av vilka omständigheter som bör ligga till grund för humanitära skäl för barn utan att det nödvändigtvis gör det för en vuxen asylsökande. *Rädda Barnen* anser också att den särskilda paragrafen avseende barn för att få praktisk betydelse bör vara tydligare avseende barnspecifika skäl. *Svenska Röda Korset*, *Rädda Barnen* och *Länderkommittén för f.d. Jugoslavien* är tveksamma till om bestämmelsen i större utsträckning kommer att leda till en generösare tillämpning. *Malmö kommun* anser att förslaget är otydligt. *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd*

(FARR) anser att barnbestämmelsen inte är tillräckligt kraftfullt utformad. *Caritas, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Sveriges Kristna Råd och Statskontoret* anser att nu gällande anvisning om hänsynstagande till barns bästa i 1 kap. 1 § andra stycket UtL tillräckligt poängterar behovet av lyhördhet vid handläggningen och bedömningen av barns ansökningar.

Skälen för regeringens förslag: Vid prövningen av ärenden som berör barn skall alltid den s.k. portalbestämmelsen om barnets bästa beaktas (1 kap. 1 § andra stycket UtL och 1 kap. 4 § NUtL). Enligt denna bestämmelse gäller att, i fall som berör ett barn, det särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets bästa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. För barn liksom för vuxna gäller att huvudgrunderna för uppehållstillstånd först skall prövas innan uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter eventuellt kan komma i fråga. Barn kan självfallet vara flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt. Detta har kommit bort i den allmänna debatten som fokuserats på humanitära skäl.

När portalbestämmelsen infördes år 1997 betonade regeringen att den bedömdes få en särskild betydelse vid prövningen av humanitära skäl och att de humanitära skälen borde kunna vara av något mindre allvar och tyngd för att uppehållstillstånd skulle beviljas ett barn. Översynsutredningen har dock bedömt att portalparagrafen inte fullt ut fått avsett genomslag vid prövningen av humanitära skäl. Regeringen anser mot denna bakgrund att ett förtydligande bör ske av hur portalparagrafen skall beaktas vid prövningen av synnerligen ömmande omständigheter.

Såväl myndigheter som frivilligorganisationer har fört fram det önskvärda i att tydligare markera hänsynen till barnen och barnens egna skäl i prövningen av de humanitära skälen. Det finns i detta sammanhang skäl att påminna om att barn skall uppmärksammas som individer som kan ha egna skäl för uppehållstillstånd (prop. 1988/89:86 s. 81). Vid införandet av portalbestämmelsen anfördes dock att prövningen av barnets bästa inte kan gå så långt att det i princip blir till ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn. Risken skulle i sådant fall finnas att det blev frestande att utnyttja barnen när önskan att bosätta sig i ett visst land är stark men skyddsskälen otillräckliga (prop. 1996/97:25 s. 247).

Den föreslagna bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter för uppehållstillstånd gäller både barn och vuxna. I syfte att klargöra att kraven kan ställas lägre i fall där barn är berörda, har Översynsutredningen föreslagit en särskild barnparagraf. Detta innebär t.ex. att situationen för barnet kan vara mindre allvarlig än vad som krävs för att en vuxen person skall beviljas uppehållstillstånd. Länsrätten i Stockholms län, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och SACO genom Jusek har framhållit att det också finns risker med att i lagen starkt betona barnens humanitära situation som särskild grund för uppehållstillstånd. Det kan enligt dessa remissinstanser leda till att barn upplever en stark press och kanske till och med utnyttjas av sina föräldrar. Regeringen anser att det ligger åtskilligt i denna uppfattning. Det kan finnas en risk för att den särskilda barnbestämmelse som föreslagits av Översynsutredningen ger en överdriven bild av barns

möjligheter att få uppehållstillstånd och att en sådan bestämmelse kan bidra till att barnen sätts under en sådan press som remissinstanserna beskrivit. Barnet kan uttryckt med andra ord uppleva att familjens möjligheter till uppehållstillstånd hänger på barnet och barnets förmåga att leva upp till kraven i utlänningslagen.

Regeringen delar utredningens uppfattning att det behövs ett tydliggörande av portalbestämmelsens betydelse. Samtidigt måste remissinstansernas synpunkter tillvaratas. Detta leder regeringen till uppfattningen att det inte är lämpligt med en särskild undantagsparagraf för barn. En särskild paragraf skulle kunna ge utrymme för en sådan tolkning som remissinstanserna varnat för.

Även om bestämmelsen också när det gäller barn endast skall användas i undantagssituationer behöver barnets situation dock inte vara lika allvarlig som för att en vuxen skulle kunna få uppehållstillstånd. Det kan t.ex. finnas skäl att i högre grad väga in ett barns anpassning till svenska förhållanden i den samlade bedömning som skall göras. Detta innebär alltså samtidigt att barns anpassning till svenska förhållanden inte ensamt kan tillmätas avgörande betydelse. Det finns många barn som tillsammans med sina föräldrar vistas i Sverige under en begränsad tid där det inte är rimligt att med stöd av denna undantagsbestämmelse bevilja uppehållstillstånd. Det finns också anledning att understryka, att det inte i sig kan anses negativt för ett barn att tillsammans med sina föräldrar och eventuella syskon återvända till familjens hemland (se vidare prop. 1996/97:25 s. 249).

När det gäller barn med funktionshinder bör det likaså vara möjligt att ta större hänsyn till prognos, vårdbehov och psykosocial utveckling liksom till stödmöjligheterna i såväl Sverige som i hemlandet än vad man skulle göra för vuxna personer. Avgörande är även här den samlade bedömningen.

Regeringen föreslår att förutsättningarna för att ge uppehållstillstånd skall framgå av lagen och att omständigheterna då inte behöver vara av samma allvar och tyngd som om det gällt vuxna personer.

Barnbestämmelsen är också avsedd att markera att barnets individuella skäl för uppehållstillstånd måste prövas särskilt och inte enbart som en del av föräldrarnas ärenden. Att så skett bör självfallet framgå av beslutet.

11.5 Uppehållstillståndets varaktighet

11.5.1 Gällande ordning

Uppehållstillstånd beviljas för viss tid, tidsbegränsat uppehållstillstånd, eller utan tidsbegränsning, permanent uppehållstillstånd. Sedan år 1985 gäller att permanent uppehållstillstånd normalt beviljas direkt för de utlänningar som avser och tillåts att bosätta sig i Sverige. Redan då uttalade regeringen att tidsbegränsat uppehållstillstånd i vissa fall kunde beviljas även en utlänning som avsåg att bosätta sig här. Som exempel angavs tveksamhet beträffande utlänningens vandel eller försörjningsförmåga, när vistelsen i Sverige avsågs bli tidsbegränsad eller att utlänningen hade uttryckt ett önskemål om att endast få ett

tidsbegränsat uppehållstillstånd (prop. 1983/84:144 s. 88). Vid tillkomsten av den nu gällande utlänningslagen gjordes samma ställningstagande (prop. 1988/89:86 s. 60 och s. 146).

Utlänningslagen innehåller inte någon närmare reglering av när tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd skall väljas. Särskilda bestämmelser har dock införts när det gäller vissa situationer då ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges. På ansökan av förundersökningsledaren får enligt 2 kap. 4 a § UtL ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlännings som vistas i Sverige, om det behövs för att en förundersökning eller en huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras. Enligt 2 kap. 4 b § UtL får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas om det med hänsyn till utlänningsens förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd över huvud taget bör beviljas. Detsamma gäller enligt 2 kap. 4 c § UtL beträffande bl.a. barn under 18 år som behöver vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Enligt 2 kap. 4 d § UtL skall dessutom en utlännings som – i andra fall än familjeåterförening – beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning, vid det första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat tillstånd.

En särskild form av tidsbegränsade uppehållstillstånd – uppehållstillstånd med tillfälligt skydd – skall vidare beviljas utlännings med stöd av det s.k. massflyktsdirektivet (EGT L 212, 7.8.2001, s. 12, Celex 301L0055). Se 21 kap. NUtL.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan också ges av humanitära skäl, t.ex. om verkställigheten har fördröjts under en lång tid utan att detta har berott på utlännings (prop. 1988/89:86 s. 149 f.).

11.5.2 Tidsbegränsat uppehållstillstånd

Regeringens förslag: I den nya utlänningslagen skall det anges i vilka situationer tidsbegränsade uppehållstillstånd får beviljas. Utöver de situationer som anges i 1989 års utlänningslag skall anges att sådana tillstånd får beviljas för tidsbegränsade vistelser för arbete, studier eller besök, när det finns ett verkställighetshinder som inte är bestående och när uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter ges då utlänningsens sjukdom eller behov av vård i Sverige är av övergående natur.

Översynsutredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag med den huvudsakliga skillnaden att utredningen också föreslår att det förs in en bestämmelse som anger att tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas enligt vissa särskilt angivna bestämmelser, men i övrigt endast om det föreligger särskilda skäl mot att bevilja permanent uppehållstillstånd.

Remissinstanserna: *Hovrätten för Västra Sverige* anser att det bland de undantag som anger när tidsbegränsade uppehållstillstånd får beviljas även skall räknas upp uppehållstillstånd till följd av umgänge med barn samt uppehållstillstånd på grund av arbete, studier och besök. Att uttryckligen i författningstexten göra alla tidsbegränsade

uppehållstillstånd till undantag svarar dåligt mot de faktiska förhållandena anser *Migrationsverket*. *Utlänningsnämnden* påpekar att det inte kan sägas att det skall föreligga särskilda skäl för att tidsbegränsa ett uppehållstillstånd, t.ex. då någon endast önskar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, såsom vid besök eller annan tidsbegränsad vistelse.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande ordning finns inte valmöjligheten mellan tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd reglerad i lag annat än för speciella fall, bl.a. vid s.k. snabb anknytning för anhöriga. Av förarbetsuttalanden och praxis framgår dock att permanent uppehållstillstånd beviljas omedelbart om utlänningen avser att bosätta sig här och det inte finns särskilda skäl som talar emot permanent uppehållstillstånd (prop. 1983/84:144 s. 86 ff.). Skäl för att redan från början bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vara att det råder tveksamhet om utlänningens vandel och försörjningsförmåga, att vistelsen avses bli begränsad till viss tid eller att utlänningen själv har begärt att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (a. prop. s. 86 ff.).

För vissa typfall finns en praxis att tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas. Detta gäller bl.a. då uppehållstillstånd beviljas på grund av humanitära skäl, dels i vårdbehovsfall, om sjukdomen eller vårdbehovet är övergående, dels då det råder tillfälligt hinder mot att verkställa ett avvisningsbeslut. För att i lagtexten klargöra hur dessa fall skall bedömas anser regeringen liksom Översynsutredningen att det behövs särskilda bestämmelser om detta. I övrigt bör de nuvarande bestämmelserna om tidsbegränsat uppehållstillstånd vid bl.a. s.k. snabb anknytning, vård enligt lagen (1990:252) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt uppehållstillstånd för ett barn eller en man i anledning av faderskapsutredning föras över till den nya utlänningslagen.

I lagen bör det också anges att tidsbegränsade uppehållstillstånd får beviljas för typiskt sett tidsbegränsade vistelser för arbete, studier och besök.

Översynsutredningen föreslog en övergripande bestämmelse med innebörden att tidsbegränsat tillstånd får ges endast om det särskilt anges i lagen eller om det föreligger särskilda skäl mot att bevilja permanent uppehållstillstånd. När det gäller en inledande generell bestämmelse har både Migrationsverket och Utlänningsnämnden påtalat att utredningens förslag inte helt speglar de verkliga förhållandena. Regeringen bedömer för sin del att det inte är lämpligt att i lag söka ge en heltäckande beskrivning av när ett permanent respektive tidsbegränsat uppehållstillstånd skall beviljas. Det är knappast möjligt att förutse alla de olika situationer som kan uppkomma. Ett visst utrymme måste därför lämnas för de tillståndsgivande myndigheternas bedömning. Någon inledande bestämmelse som utredningen föreslagit bör därför inte komma i fråga.

I detta sammanhang kan nämnas att Dokumentlöshetsutredningen (dir. 2004:20 och 2004:109) i sitt betänkande SOU 2004:132 bl.a. har föreslagit att asylsökande och skyddsbehövande i övrigt som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg – om de bedöms ha andra, tillräckliga skäl för uppehållstillstånd – beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. Utredningens förslag kommer att remissbehandlas.

12 Vägran och återkallelse av uppehållstillstånd

12.1 Gällande ordning

12.1.1 Vägran av uppehållstillstånd

Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har rätt till uppehållstillstånd. Upphållstillstånd får dock vägras i vissa fall. Detta framgår av 3 kap. 4 § UtlL.

Bland annat får en skyddsbehövande som flyr undan väpnad konflikt eller miljökatastrof vägras uppehållstillstånd, om det på grund av brottslighet eller någon annan omständighet som hänför sig till den skyddsbehövandes person finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd. Dessutom får den skyddsbehövande vägras uppehållstillstånd av hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd. I förarbetena till 3 kap. 4 § andra stycket 2 UtlL (prop. 1994/95:179, s. 46 f., bet. 1994/95:SfU16, rskr. 1994/95:401) uttalas bl.a. följande beträffande ”brottslighet eller någon annan omständighet”. Upphållstillstånd bör kunna vägras när det föreligger allvarliga anmärkningar mot utlänningens skötsamhet och hederlighet. I princip bör det vara fråga om lagakraftvunnen fängelsestraff som avser fängelsestraff av inte alltför kort varaktighet för att ett avslag skall övervägas. Allvarlig eller upprepad misskötsamhet som inte är konstaterad genom lagakraftvunnen dom bör inte ensamt kunna leda till avslag. Endast då det är fråga om brottslighet som ligger på gränsen till vad som ensamt skulle kunna hindra uppehållstillstånd bör annan misskötsamhet kunna vägas in. Det måste då vara fråga om förhållanden som är otvetydigt konstaterade, exempelvis en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom. Vad som sagts gäller i första hand brottslighet och annan misskötsamhet i Sverige. Den tillståndsgivande myndigheten torde endast i ett mycket begränsat antal fall ha tillgång till uppgifter om brottslighet och andra anmärkningar i fråga om skötsamheten i annat land. Bedömningen bör då ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige. Gärningar som inte är straffbelagda i Sverige bör normalt inte vägas in även om de i ett annat land föranlett ett fängelsestraff av avsevärd längd.

Andra än skyddsbehövande får beviljas uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 § UtlL. Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd skall beaktas bl.a. om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel. Bestämmelsen fördes in efter förslag i prop. 1994/95:179. Som motiv för bestämmelsen anförde regeringen i propositionen (s. 48 f.) i huvudsak följande. Samma principer bör gälla i tillämpliga delar som i fråga om asylberättigade utlänningar. Det innebär att – förutom lagakraftvunna domar – endast otvetydigt konstaterad misskötsamhet bör beaktas. Det kan exempelvis vara fråga om en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom eller annan misskötsamhet där de faktiska omständigheterna är helt klarlagda. Vilken tyngd som anmärkningarna skall ha för att uppehållstillstånd skall vägras måste också bli beroende av en bedömning i det enskilda fallet.

12.1.2 Återkallelse av uppehållstillstånd

Enligt 2 kap. 9 § UtlL får ett uppehållstillstånd återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet eller medvetet förtigit omständigheter av sådan betydelse. Enligt samma paragraf får återkallelse även ske om det finns särskilda skäl, om utlänningen har rest in i Sverige. Om utlänningen har vistats här mer än fyra år med uppehållstillstånd, får beslut om återkallelse också fattas, dock endast om det finns synnerliga skäl. Vidare får återkallelse ske om utlänningen har registrerats på spärlista i Schengens informationssystem och om det finns tillräckliga skäl för en återkallelse (2 kap. 10 § UtlL). Dessutom kan ett uppehållstillstånd återkallas enligt 2 kap. 11 § UtlL om utlänningen har rest in i landet och han utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver sådant tillstånd eller om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet. Vidare får ett permanent uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige (2 kap. 12 § UtlL).

Enligt 2 kap. 11 § UtlL kan ett uppehållstillstånd även återkallas om utlänningen har handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot hans levnadssätt. Denna återkallelsegrund fick sin nuvarande lydelse efter förslag i prop. 1994/95:179. Ändringen innebar att möjligheterna vidgades också när det gäller att återkalla uppehållstillstånd för en utlänning som inte lever skötsamt och hederligt. Det skedde genom att den tidigare återkallelsegrunden i 2 kap. 11 § UtlL, som innebar att uppehållstillstånd fick återkallas för en utlänning som på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kunde antas komma att begå brott i Sverige, ändrades till att avse en utlänning som handlat på ett sådant sätt att det fanns allvarliga anmärkningar mot levnadssättet. Tidsfristen inom vilken frågan om återkallelse måste tas upp utsträcktes vidare från två till tre år. Som motiv för skärpningen anförde regeringen i den nämnda propositionen (s. 51 f.) bl.a. följande.

De nuvarande bestämmelserna om återkallelse av uppehållstillstånd med hänvisning till utlänningens levnadssätt har visat sig svåra att tillämpa. Det är enligt regeringens bedömning angeläget att denna möjlighet finns och också kan tillämpas när det gäller utlänningar som gjort sig skyldiga till mycket allvarlig misskötsamhet utan att det därför föreligger ett av domstol meddelat beslut om utvisning. I motsats till utvisningsutredningen anser emellertid regeringen i likhet med några remissinstanser att reglerna för återkallelse inte bör vara en återspeglning av förutsättningarna för tillstånd. För att ett beviljat uppehållstillstånd skall återkallas måste krävas betydligt allvarligare anmärkningar mot utlänningens skötsamhet och hederlighet än vad som krävs för att det första tillståndet skall vägras. Återkallelse bör således komma i fråga endast om utlänningen dömts till ett fängelsestraff av avsevärd längd eller om det annars föreligger otvetydigt konstaterade anmärkningar i fråga om levnadssättet.

Består anmärkningarna enbart av en brottmålsdom där domstolen efter övervägande inte beslutat om utvisning bör uppehållstillståndet dock inte återkallas. Det skulle kunna te sig stötande om en domstol och en förvaltningsmyndighet på samma bakgrundsmaterial skulle komma till olika resultat i fråga om utlänningens rätt att stanna kvar här. Att läget kan vara annorlunda innan det första uppehållstillståndet beviljats återkommer regeringen till i avsnitt 7.5. En brottmålsdom där domstolen inte beslutat om utvisning bör dock kunna vägas in i bedömningen när det förutom domen föreligger andra allvarliga anmärkningar.

Socialförsäkringsutskottet tillstyrkte i betänkandet 1994/95:SfU16 regeringens förslag.

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd skall återkallas för en utlänning som medvetet lämnat oriktiga uppgifter eller förtigt omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet, skall enligt 2 kap. 9 § UtL hänsyn tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige. Om utlänningen vistats här mer än fyra år med uppehållstillstånd får beslut om återkallelse endast fattas om det finns synnerliga skäl.

12.2 Vägran av uppehållstillstånd vid brottslighet

12.2.1 Utlänningar som flyr undan väpnad konflikt eller miljökatastrof

Regeringens förslag: Utlänningar som behöver skydd på grund av väpnad konflikt eller andra svåra motsättningar i ett land skall kunna vägras uppehållstillstånd om det på grund av brottslighet finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd eller om det finns synnerliga skäl att inte bevilja sådant tillstånd på grund av vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet. Detsamma gäller personer som inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

NIPU:s förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens fränsett att regeringen beaktat den nya skyddsgrund som föreslås i avsnitt 11.2.4.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal av remissinstanserna har yttrat sig särskilt i denna fråga. *Sveriges advokatsamfund* delar NIPU:s uppfattning att det inte längre bör vara möjligt att på annan grund än brottslighet vägra uppehållstillstånd för dem som flytt undan en väpnad konflikt. Samfundet anser vidare att uppehållstillstånd bör få vägras endast om allmän domstol meddelat ett beslut om utvisning på grund av brott. *Svenska Röda Korset* hälsar med tillfredsställelse att enligt NIPU:s förslag endast brottslighet skall kunna ligga till grund för avslag för den som flytt undan krig eller en miljökatastrof.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande ordning får uppehållstillstånd vägras skyddsbehövande som på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller miljökatastrof behöver skydd, om det på grund av brottslighet eller ”någon annan omständighet” som hänför sig till den skyddsbehövandes person finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd eller om det finns synnerliga skäl att inte bevilja sådant uppehållstillstånd på grund av vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet (3 kap. 4 § andra stycket 1 och 2 UtL).

Varken av lagtexten eller förarbetena framgår vad som skall avses med ”någon annan omständighet”. Dessutom är utrymmet för att väga in

någon annan omständighet med de uttalanden som gjorts i förarbeten utomordentligt litet. Regeringen anser, liksom NIPU, att det inte finns någon anledning att behålla denna grund för att vägra uppehållstillstånd. Inte heller vid remissbehandlingen har någon annan uppfattning kommit fram. Uttrycket någon annan omständighet bör således tas bort så att endast brottslighet kan utgöra sådant särskilt skäl som kan leda till att uppehållstillstånd vägras. Förslaget innebär i princip att lagtexten anpassas till verkligheten, eftersom uttalanden i tidigare förarbeten knappast gör det möjligt att vägra uppehållstillstånd på annan grund än brottslighet. Regeringen anser således att uppehållstillstånd i fortsättningen skall kunna vägras den som flytt undan väpnad konflikt eller en miljökatastrof om det finns särskilda skäl som brottslighet. Detsamma gäller personer som behöver skydd på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet (se avsnitt 11.2.4). Dessutom skall liksom i dag uppehållstillstånd kunna vägras om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller rikets säkerhet föreligger synnerliga skäl.

12.2.2 Annan än skyddsbehövande – brottslighet i förening med annan omständighet

Regeringens förslag: Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd från annan än skyddsbehövande skall det beaktas om det finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av utlänningens brottslighet eller brottslighet i förening med någon annan misskötsamhet. En avvägning skall göras mot de skäl som talar för att ett uppehållstillstånd skall beviljas.

NIPU:s och Översynsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Sveriges advokatsamfund* har yttrat sig särskilt i denna fråga. Samfundet anser att de motivuttalanden som finns i NIPU:s förslag såvitt avser andra tillståndssökande än skyddsbehövande är alltför vaga för att tillfredsställa rättssäkerhetens krav.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 2 kap. 4 § sista stycket UtL gäller att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd av annan än skyddsbehövande skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel. Regeringen anser att dessa grunder för att vägra uppehållstillstånd för andra sökande än skyddsbehövande bör finnas även i den nya utlänningslagen. Uttalanden i förarbetena till den nuvarande bestämmelsen är inte helt klara när det gäller om uppehållstillstånd kan vägras med hänvisning till förutom lagakraftvunna domar enbart otvetydigt konstaterad misskötsamhet eller om det skall vara fråga om antingen brottslighet eller en kombination av brottslighet och annan misskötsamhet (prop. 1994/95:179 s. 47 f.). Regeringen anser att detta bör förtydligas så att det av lagtexten klart framgår att annan misskötsamhet än brottslighet får vägas in endast om utlänningen gjort sig skyldig till brott.

För att utlänningens brottslighet skall kunna medföra att uppehållstillstånd inte beviljas måste det finnas en lagakraftvunnen dom.

Vid bedömningen skall ses till straffets längd och gärningens art. När uppgifter om brottslighet i annat land kommer fram måste hänsyn också tas till att straffmätningen för samma brott kan skilja sig högst avsevärt mellan olika länder. Bedömningen bör då ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige.

Endast då det är fråga om brottslighet som ligger på gränsen till vad som ensamt kan hindra uppehållstillstånd bör annan misskötsamhet kunna vägas in. Det måste då vara fråga om förhållanden som är otvetydigt konstaterade, exempelvis en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom.

Liksom hittills bör de skäl som sökanden kan åberopa för att få tillstånd vägas mot de skäl som talar mot att tillstånd beviljas. Ju starkare skälen för tillstånd är, desto grövre misskötsamhet måste det vara fråga om för att tillstånd skall vägras. Den tyngd som anmärkningarna skall ha för att uppehållstillstånd skall vägras skall alltså bli beroende av en bedömning i det enskilda fallet. Vid bedömningen skall hänsyn tas till de skäl som utlänningen kan åberopa som grund för uppehållstillstånd. Det kan exempelvis å ena sidan röra sig om utläningar där det finns ömmande skäl för uppehållstillstånd av sådan styrka att avslag bör kunna komma i fråga endast om det finns sådana motsvarande skäl som skulle kunna medföra avslag för en flykting. Å andra sidan kan det vara fråga om en utläning som åberopar anknytning i någon form och anknytningen ligger på gränsen till vad som skulle kunna läggas till grund för att bevilja uppehållstillstånd. I sådana fall kan det räcka med en lägre grad av brottslighet och misskötsamhet för att ansökan skall avslås – givetvis under förutsättning att det rör sig om otvetydigt konstaterade anmärkningar. När det finns barn med i bilden måste självfallet stor hänsyn tas till barnens situation och om de skulle drabbas av en separation från någon av föräldrarna. Att skälen som sökanden kan åberopa för att få tillstånd skall vägas mot de skäl som talar mot att tillstånd beviljas är en mycket viktig princip som bör framgå direkt av lagtexten.

Regeringen föreslår således att det vid prövningen av uppehållstillstånd för annan än skyddsbehövande skall det beaktas om det finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet.

12.3 Återkallelse av uppehållstillstånd

12.3.1 Återkallelse av uppehållstillstånd på grund av anmärkningar mot levnadssättet

Regeringens förslag: Möjligheten att återkalla uppehållstillstånd om utlänningen har handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot hans eller hennes levnadssätt skall tas bort.

NIPU:s förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* avstyrker utredningens förslag att ta bort möjligheten att återkalla uppehållstillstånd med hänvisning till utlänningens levnadssätt.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 2 kap. 11 § första stycket 2 UtlL får ett uppehållstillstånd återkallas under vissa förutsättningar om utlänningen handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot hans eller hennes levnadssätt.

Möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av levnadssättet är utomordentligt små med hänsyn till de uttalanden som gjorts i förarbetena. Bestämmelsen har såvitt känt heller aldrig tillämpats. En ändrad ordning är därför påkallad. Den ändring som NIPU föreslagit är att ta bort möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på grund av utlänningens levnadssätt. Regeringen instämmer i förslaget och föreslår att möjligheten att återkalla uppehållstillstånd på grund av allvarliga anmärkningar mot utlänningens levnadssätt inte längre skall finnas kvar.

12.3.2 Återkallelse av permanent uppehållstillstånd

Regeringens förslag: Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. För en utlänning som vistats här som skyddsbehövande får dock uppehållstillståndet återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlänningen har återvänt till ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats.

NIPU:s förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* delar NIPU:s bedömning men anser att det bör krävas att utlänningen på förhand till behöriga myndigheter har anmält sin avsikt att undersöka förutsättningarna för bosättning i hemlandet. *Svenska Röda Korset* anser att förslaget är för snävt. Övriga remissinstanser har inte yttrat sig i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Enligt gällande lydelse av 2 kap. 12 § UtlL skall ett permanent uppehållstillstånd återkallas om utlänningens bosättning i Sverige upphör. Enligt regeringens skall denna bestämmelse överföras till den nu föreslagna utlänningslagen utan någon saklig ändring.

Vetskapen om att ett uppehållstillstånd kan återkallas när bosättningen upphört kan i vissa fall motverka återvändande till hemlandet. Det förekommer att skyddsbehövande sedan situationen i hemlandet förbättrats vill försöka återvända dit. Vetskapen om att uppehållstillståndet då kan återkallas kan medverka till att en del inte vågar ta den risk som ett återvändande kan innebära. Sannolikt skulle en något större andel vilja försöka återvända, om de visste att de inom ett par år skulle kunna bosätta sig i Sverige på nytt, om försöket till bosättning i det gamla landet inte skulle lyckas. För att öka möjligheten att återvända för att undersöka förutsättningar för bosättning i hemlandet föreslår regeringen att ett permanent uppehållstillstånd skall få återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde. Bestämmelsen skall omfatta skyddsbehövande, dvs. flyktingar och skyddsbehövande i övrigt.

12.3.3 Hänsyn till anknytning till Sverige vid återkallelse av uppehållstillstånd

Regeringens förslag: Vid återkallelse av uppehållstillstånd därför att utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet förtigit omständigheter eller arbetat utan arbetstillstånd eller på grund av att det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet skall hänsyn tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige. Vidare skall vid bedömningen särskilt beaktas om utlänningen har barn i Sverige och barnets behov av kontakt med föräldern.

NIPU:s förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: Utredningens förslag tillstyrks i dessa delar av *Caritas*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Rädda Barnen*, *Svenska kyrkans församlingsnämnd*, *Sveriges Kristna Råd* och *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)*.

Skälen för regeringens förslag: NIPU har föreslagit att det vid återkallelse av uppehållstillstånd, när utlänningen har arbetat utan arbetstillstånd och på grund av att det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet, samma hänsyn skall tas och samma omständigheter beaktas som vid återkallelse av uppehållstillstånd på grund av att utlänningen lämnat oriktiga uppgifter. Ingen remissinstans har framfört någon invändning mot förslaget. Regeringen ansluter sig till denna uppfattning.

Bestämmelsen om utvisning på grund av brott har ändrats efter det att NIPU:s slutbetänkande överlämnades till regeringen. Efter förslag i propositionen Stärkt barnperspektiv i mål om utvisning på grund av brott (prop. 2003/04:113) har paragrafen fått sin gällande lydelse. Enligt den skall en domstol när den överväger om en utlänning bör utvisas enligt 4 kap. 7 § UtIL ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Därvid skall domstolen särskilt beakta bl.a. om utlänningen har barn i Sverige och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningen utvisas. I propositionen (prop. 2003/04:113 s. 14) uttalar regeringen bl.a. följande. I mål om utvisning på grund av brott framgår att det ofta råder brist på upplysningar om förekomsten av barn till en utvisningshotad person och hur dessa kommer att påverkas av utvisningen. Domstolarna saknar därför ofta förutsättningar för att uppfylla sina skyldigheter när det gäller att beakta konsekvenser för sådana barn inför ett beslut om utvisning. Principen om barnets bästa som den kommer till uttryck i 1 kap. 1 § UtIL kan därmed riskera att få mindre genomslag än som varit avsett. Bestämmelsen i 4 kap. 10 § UtIL bör därför förtydligas så att det uttryckligen framgår att domstolarna är skyldiga att särskilt beakta hur ett barn till en utvisningshotad förälder drabbas av en utvisning.

Även när det gäller vilka hänsyn som skall tas vid återkallelse av uppehållstillstånd framhålls i förarbetena (prop. 1997/98:36 s. 19) att

portalparagrafen i 1 kap. 1 § UtIL bör ges stor betydelse vid bedömningen. I detta lagstiftningsärende anser regeringen att det av bestämmelsen om återkallelse av uppehållstillstånd uttryckligen bör framgå att särskild hänsyn skall tas till barns behov. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen om återkallelse i detta avseende får en liknande lydelse som utvisningsbestämmelsen. Detta förslag fanns inte med i NIPU:s betänkande. Det innebär dock ingen förändring i sak, varför det kan behandlas i detta lagstiftningsärende utan ytterligare beredning.

13 Tillstånd på grund av arbete

13.1 Bakgrund

13.1.1 Gällande ordning

En utlänning skall ha tillstånd för att arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands, om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge (1 kap. 5 § första stycket UtIL). Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på arbetstillstånd (1 kap. 5 § andra stycket UtIL). Varken utlänningslagen eller utlänningsförordningen innehåller några bestämmelser som anger förutsättningarna för att arbetstillstånd skall beviljas eller avslås.

Skyldigheten att ha arbetstillstånd omfattar arbetstagare. Uppdragstagare räknas som självständiga företagare och omfattas således inte av kravet på arbetstillstånd. Vid bedömningen av vem som är att betrakta som arbetstagare respektive uppdragstagare utgår man vid tillämpningen av utlänningslagen från det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. För utlänningar som vill bedriva egen näringsverksamhet i Sverige gäller inte krav på arbetstillstånd. Utländska företag och utomlands bosatta svenska eller utländska medborgare skall dock registreras för att få driva näringsverksamhet här. Undantag gäller för medborgare i EES-länder, som om de har uppehållstillstånd får bedriva näringsverksamhet här enligt samma regler som gäller för svenskar.

Av 1 kap. 5 § UtIL följer att utlänningar som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd skall ha arbetstillstånd. Det kan t.ex. vara fråga om personer som beviljas sådant tillstånd på grund av familjeanknytning med s.k. uppskjuten invandringssprövning. Vanligtvis beviljas arbetstillstånd i dessa fall utan någon särskild prövning, närmast som en direkt följd av att uppehållstillstånd beviljas.

Personer som deltar i internationellt utbyte och säsongarbetare kan beviljas tidsbegränsat arbetstillstånd utan att ha någon anknytning till Sverige. Tidsbegränsade arbetstillstånd för täckande av tillfällig brist av arbetskraft ges också inom sådana yrken där arbetsgivarna har svårigheter att hitta arbetskraft med kvalificerad yrkesutbildning och erfarenhet.

Med stöd av bemyndigandet i 1 kap. 5 § andra stycket UtIL har regeringen föreskrivit undantag från kravet på arbetstillstånd. Som ett

exempel kan nämnas att enligt 4 kap. 1 § UtIF krävs inte arbetstillstånd för medborgare i ett EES-land eller i Schweiz. Undantaget gäller också, oavsett medborgarskap, dessa personers make/maka eller sambo och deras barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning. Likaså är t.ex. en utlänning som, på grund av anställning utomlands, arbetar i Sverige som representant för ett företag eller som medlem av personalen på järnvägståg eller på lastbil i yrkesmässig trafik undantagna från kravet på arbetstillstånd (4 kap. 1 a § UtIF). Vidare ges vissa grupper rätt att arbeta här utan krav på arbetstillstånd under kortare perioder enligt 4 kap. 2 § UtIF. De som omfattas av detta undantag är bl.a. besättningsmän på turistbussar, utländsk vårdare som följt med en person hit för vård eller rekreation och forskare eller lärare som kallats hit för föreläsningssyfte eller liknande. Ytterligare undantag finns föreskrivna i 4 kap. UtIF.

Under år 2002 beslöt Migrationsverket i samråd med AMS att slopa kravet på arbetstillstånd för att arbeta med plockning av vilda bär. För att plocka odlade bär krävs dock alltså arbetstillstånd. Inom trädgårdsnäringen fastställer länsarbetsnämnden allt efter behov en årlig kvot av arbetstillstånd för säsongsarbetare.

Enligt 4 kap. 6 § UtIF skall Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) utfärda riktlinjer för bedömningen av ärenden om arbetstillstånd.

AMS har den 22 november 2004 (ärende nr 04-1421-01) fastställt nya riktlinjer för bedömning av förutsättningarna för att bevilja arbetstillstånd. Enligt riktlinjerna är de allmänna utgångspunkterna för prövningen av arbetstillstånd för medborgare i annat land än EES-land och Schweiz att arbetstillstånd inte får koncentreras till arbetsplatser där svårigheter att rekrytera arbetskraft kan hänga samma med faktorer som lönesättning, arbetsmiljö, lokala förhållanden etc. Vidare skall arbetstiden vara av sådan omfattning att arbetstagaren får en tillräcklig försörjning under vistelsen i Sverige. Dessutom skall bostad vara ordnad. Vidare skall nivån avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor lägst motsvara kollektivavtal eller vad som är svensk praxis inom yrket och branschen. I riktlinjerna finns även anvisningar för bedömningen av när permanent uppehållstillstånd kan beviljas av arbetsmarknadsskäl och för bedömningen av när tidsbegränsade arbetstillstånd för täckande av tillfällig brist kan beviljas. Riktlinjerna innehåller också ett generellt yttrande om när Migrationsverket inte behöver samråda med Länsarbetsnämnden vad gäller internationellt utbyte och arbetstillstånd för anhöriga.

Arbetstillstånd skall enligt 2 kap. 6 § UtIL ges för viss tid. Tillståndet får avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs. I praktiken används möjligheten att förena tillståndet med villkor så att det i beslutet anges vilket yrke tillståndet gäller samt vilken arbetsgivare sökanden skall arbeta hos. I vissa fall anges dock inte någon arbetsgivare. Så är fallet främst vid arbetstillstånd som grundas på uppskjuten invandringsprövning i anknytningssituationer. Säsongsarbetstillstånd är knutet till bransch eller yrkesområde men inte till viss arbetsgivare. Några speciella villkor utöver arbetsgivare förekommer vanligtvis inte i tillståndsbesluten. Faktorer som lönenivå och arbetsförhållanden skall framgå av ansökningshandlingarna och

beaktas redan vid prövningen av om tillstånd överhuvudtaget skall meddelas.

När sökanden får permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl, begränsas inte tillståndet till ett visst yrke och inte heller till någon viss arbetsgivare. Vid anställningar som är ett led i ett internationellt utbyte däremot, där arbetstillståndet är tidsbegränsat, är det normalt knutet till anställning inom ett visst yrke hos en viss arbetsgivare. Utlänningar med tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av anknytning eller liknande beviljas arbetstillstånd utan begränsning till speciellt arbete eller speciell arbetsgivare.

Arbetstillstånd skall enligt huvudregeln sökas före inresan i Sverige. Ansökan skall ges in till ambassad eller konsulat i sökandens hemland eller det land där han eller hon är stadigvarande bosatt. En ansökan om arbetstillstånd av en utlänning som vistas i Sverige ges in till Migrationsverket (4 kap. 10 § UtlF). Om sökanden befinner sig i Sverige vid ansökningstillfället, får den inte bifallas om inte särskilda undantag är för handen (2 kap. 6 § UtlL). Undantagen, som anges i 2 kap. 5 § och 5 a § UtlL, gäller bl.a. utlänningar som kan beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande och deras nära anhöriga, utlänningar som av humanitära skäl bör få bosätta sig här, ansökning som gäller förlängning av tillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning eller utlänningar som kan åberopa vägande skäl för förlängning av ett arbetstillstånd eller om det annars finns synnerliga skäl.

Beslut om arbetstillstånd meddelas av Migrationsverket. Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, Migrationsverket får dock ge andra myndigheter rätt att besluta om arbetstillstånd (2 kap. 7 § UtlL). Regeringens bemyndigande härvidlag har utnyttjats på så sätt att det i 4 kap. 4, 4 a och 5 §§ UtlF föreskrivits att en polismyndighet får ge arbetstillstånd i den omfattning Migrationsverket bestämmer efter samråd med AMS och Rikspolisstyrelsen. På samma sätt får en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat bevilja arbetstillstånd i den omfattning som Migrationsverket bestämmer efter samråd med AMS och Utrikesdepartementet. Vidare får AMS och länsarbetsnämnden besluta om arbetstillstånd i den omfattning Migrationsverket bestämmer efter samråd med AMS.

Enligt huvudregeln i 4 kap. 7 § UtlF skall Migrationsverket samråda med länsarbetsnämnden innan en ansökan om arbetstillstånd får beviljas. Sådant samråd skall anses ha skett om Migrationsverket vid prövningen av ansökan följer de av AMS utfärdade riktlinjerna. Har Migrationsverket samrått med en länsarbetsnämnd och är ärendet av principiell betydelse eller annars av större vikt, skall länsarbetsnämnden lämna sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare inom det verksamhetsområde som tillståndet avser tillfälle att yttra sig (4 kap. 7 § tredje stycket UtlF). Migrationsverket har dock bemyndigande att självständigt bevilja arbetstillstånd i vissa fall. Två sådana situationer regleras i 4 kap. 8 § UtlF, nämligen tillstånd under högst en månad för konstnärliga yrkesutövare som besöker landet för gästspel samt då det finns särskilda skäl med hänsyn till längden av den tid utlänningen har vistats här, hans eller hennes personliga förhållanden och omständigheterna i övrigt. Därutöver kan Migrationsverkets rätt att

bevilja arbetstillstånd utan samråd med länsarbetsnämnden också följa av generella yttranden från AMS.

13.1.2 Reformarbete

Nu gällande utlänningslag och utlänningsförordning innehåller inga bestämmelser där förutsättningarna för att få arbetstillstånd framgår. I 2002 års lagrådsremiss fördes nuvarande bestämmelser i princip oförändrade över till det lagförslaget. Lagrådet framförde kritik mot förslaget och menade att en konstruktion av regelsystemet avseende arbetstillstånd enligt nuvarande modell inte var godtagbar. Detta ansågs särskilt påtagligt eftersom prövningen i överinstans enligt remissens förslag skulle övergå från förvaltningsmyndighet till domstol. I stället måste åtminstone vissa kriterier för meddelande av beslut i fråga om arbetstillstånd framgå av lagen. Översynsutredningen fick därför i uppgift att föreslå hur förutsättningarna för arbetstillstånd skulle preciseras i lag.

Översynsutredningen har föreslagit att förutsättningarna för beviljande av arbetstillstånd detaljregleras i utlänningslagen. Utredningen föreslår bl.a. en bestämmelse med innebörd att arbetstillstånd får, om inte arbetskraftsbehovet kan fyllas inom landet eller genom rekrytering från ett EES-land eller Schweiz, ges till en utlänning som erbjudits anställning inom ett yrkesområde där det råder tillfällig brist på arbetskraft eller som erbjudits säsongarbete. Vidare föreslår utredningen att tillstånd får ges till en utlänning som deltar i internationellt utbyte. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om arbetsavtalets anställningsvillkor överensstämmer med villkoren på den svenska arbetsmarknaden inom branschen, om arbetstiden är av sådan omfattning att arbetstagaren får en tillräcklig försörjning under vistelsen i landet och om bostadsfrågan är löst. Vidare föreslår utredningen att permanent uppehållstillstånd under vissa förutsättningar får ges till en utlänning som har särskilda kvalifikationer och som har erbjudits långsiktig anställning i Sverige.

Nuvarande regelverk är föremål för en utredning. Den 19 februari 2004 beslöt regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté som skall se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES (dir. 2004:21). Kommittén skall också utreda behovet av arbetskraftsinvandring, bedöma de konsekvenser som ytterligare sådan invandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt samt, med utgångspunkt i denna bedömning, föreslå eventuella åtgärder. Kommittén skall beakta pågående arbete inom EU av relevans för uppdraget liksom konsekvenser för den svenska arbetsmarknaden av EU:s utvidgning. Sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och regelverket för asyl och skyddsbehövande i övrigt skall studeras med utgångspunkten att asylrätten inte skall urholkas. Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar som är nödvändiga. Kommittén skall redovisa uppdraget i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006.

13.2 Förutsättningar för arbetstillstånd

Regeringens förslag: Arbetstillstånd skall få ges till en utlänning som erbjudits anställning inom ett yrke där det råder tillfällig brist på arbetskraft eller som deltar i internationellt utbyte. Tillstånd skall även få ges om det följer av internationellt avtal eller bilateralt avtal med annat land. Den som har tidsbegränsat uppehållstillstånd skall få beviljas arbetstillstånd, om inte skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar häremot.

Översynsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår dock en mer detaljerad bestämmelse än regeringen.

Remissinstanserna: *Länsrätten i Stockholms län* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* är positiva till att lagfästa de grundläggande förutsättningarna för att arbetstillstånd skall kunna beviljas och framhåller att detta kommer att öka rättsäkerheten och förutsebarheten. *Utlänningsnämnden* anser att det behövs ett förtydligande i lagen så att det framgår att de som i dag inte beviljas arbetstillstånd när de beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd inte heller i framtiden skall beviljas arbetstillstånd. *Migrationsverket* anser att lagtexten bör ändras för att bättre motsvara de faktiska förhållandena. *Statskontoret* och *Föreningen Svenskt Näringsliv* anser mot bakgrund av det pågående utredningsarbetet att förslaget inte bör genomföras.

Skälen för regeringens förslag: Varken i utlänningslagen eller i utlänningsförordningen anges några kriterier för att arbetstillstånd skall kunna beviljas. Förutsättningar för tillstånd återfinns i stället i praxis och i de riktlinjer som AMS utfärdar med stöd av 4 kap. 6 § UtIF.

När det gäller personer som har ett erbjudande om anställning är det i huvudsak två kategorier arbetstagare som i dag i enlighet med AMS riktlinjer får tillstånd, nämligen arbetstagare inom områden där det råder tillfällig brist på arbetskraft och personer som deltar i internationellt utbyte. För den förstnämnda kategorin gäller att arbetstillstånd endast beviljas om arbetskraftsbehovet inte kan fyllas inom landet eller från ett annat EES-land eller Schweiz. För samtliga gäller att anställningsvillkoren – lön, försäkringsskydd och övriga villkor – skall överensstämma med vad som allmänt gäller på den svenska arbetsmarknaden, vilket skall framgå av arbetserbjudandet. Arbetskraft från länder utanför EES-området skall inte tillåtas att bli koncentrerad till arbetsplatser där svårigheter att rekrytera arbetskraft kan hänga samman med lönesättning, arbetsmiljö, lokala förhållanden eller liknande faktorer. Arbetstiden skall vara av en sådan omfattning att arbetstagaren kan försörja sig på sin lön och bostad skall vara ordnad före inresan till Sverige.

Remissinstanserna *Föreningen Svenskt Näringsliv* och *Statskontoret* har avstyrkt Översynsutredningens förslag med hänvisning till att en parlamentarisk kommitté ser över regelverket. Regeringen kan hålla med remissinstanserna om att det nu inte är det bästa tillfället att lägga fram förslag till detaljerade regler. Som Lagrådet påpekat bör dock vissa kriterier för meddelande av beslut om arbetstillstånd läggas fast i lagen. Regeringen föreslår därför att grundläggande förutsättningar för

beviljande av arbetstillstånd skall anges i lagen. Vidare skall anges när permanent uppehållstillstånd kan ges i stället för arbetstillstånd. Utgångspunkten för förslaget är att bestämmelserna om arbetstillstånd så långt som möjligt skall säkerställa en enhetlig och förutsebar tillämpning samt en effektiv handläggning.

När det gäller områden där det råder tillfällig brist på arbetskraft, står möjligheten att få arbete här, enligt AMS riktlinjer och praxis, i princip bara öppen för kvalificerad eller erfaren arbetskraft inom sådana yrkesområden där arbetsgivarna har svårt att rekrytera arbetskraft inom landet eller något annat EES-land eller Schweiz. Regeringen anser att det av lagtexten bör framgå att arbetstillstånd skall få ges till en utlänning som erbjudits anställning inom ett yrke där det råder tillfällig brist på arbetskraft. Till den kategorin hör bl.a. säsongsarbetare.

Arbetstillstånd ges i dag också till utlänningar som deltar i internationellt utbyte. Enligt AMS riktlinjer är det här fråga om sådana anställningar som inte förekommer på den öppna arbetsmarknaden. Till denna kategori räknas bl.a. lednings- och specialistpersonal inom internationella koncerner och personer som sysslar med forskning, undervisning, kultur eller idrott. Även praktikanter inom ramen för internationella praktikantutbytesavtal och au-pairer räknas hit. Inom ramen för internationellt utbyte är arbetstillstånden i dag begränsade, inte bara till tiden utan också till yrket och en bestämd arbetsgivare. Regeringen anser att det i lagtexten bör läggas fast att arbetstillstånd får ges till utlänningar som deltar i internationellt utbyte.

Det finns ett associeringsavtal mellan Turkiet och EU som bl.a. rör frågan om arbetstillstånd. Det undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan. Avtalet godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685). Associeringsavtalet syftar till att främja ett fortgående och balanserat stärkande av handeln och de ekonomiska förbindelserna mellan Europeiska gemenskapen och Turkiet. Genom avtalet inrättades bl.a. Associeringsrådet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet. Associeringsrådet antog inledningsvis beslut nr 2/76 av den 20 december 1976, vilket utgjorde en första etapp och i vilket arbetstagare stegvis gavs rätt att ta anställning i värdmedlemsstaten. Associeringsrådet antog därefter beslut nr 1/80, vilket syftar till att förbättra den rättsliga situationen på det sociala området för arbetstagare och deras familjer i förhållande till det system som inrättades genom beslut nr 2/76.

Det turkiska associeringsavtalet har genomförts på myndighetsnivå. Avtalet medför bl.a. att turkiska medborgare som har arbetat här i ett år under vissa förutsättningar har rätt till förlängt arbetstillstånd. Vidare har Sverige ingått avtal med Australien och Nya Zeeland om s.k. ferietillstånd (SÖ 2001:1, SÖ 2001:15) i syfte att främja samarbetet sinsemellan och öka möjligheterna för unga människor att lära känna kulturen och samhällslivet i varandras länder. Avtalen ger ungdomar från dessa länder rätt att under vissa förutsättningar arbeta i Sverige. Dessa avtal måste beaktas. Nya avtal kan tillkomma, företrädesvis inom EU:s område. Att arbetstillstånd får beviljas även när det följer av

internationellt avtal eller avtal med annat land bör också framgå av lagtexten.

Redan nu gäller i praxis att den som får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ofta också får ett arbetstillstånd. Detta framgår dock inte av lagtexten. Regeringen anser att en särskild paragraf bör införas för dessa fall. Det skall således framgå av lagtexten att den som redan har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, vilket kan vara fallet t.ex. vid uppskjuten invandringsprövning, skall kunna beviljas arbetstillstånd. Enligt Utlänningsnämnden bör det vid utformningen av bestämmelsen tas hänsyn till att det finns flera former av tidsbegränsade uppehållstillstånd då arbetstillstånd inte beviljas, t.ex. vid besök och studier. Enligt nämndens mening bör bestämmelsen förtydligas så att det framgår att de som i dag inte beviljas arbetstillstånd när de beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd inte heller i framtiden skall beviljas arbetstillstånd. Enligt regeringens uppfattning bör det i förtydligande syfte införas en bestämmelse enligt vilken det framgår att arbetstillstånd får ges till en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett sådant tillstånd skall dock inte ges om skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar häremot. Två exempel på fall då detta skulle tala emot att bevilja arbetstillstånd är då ett uppehållstillstånd för tillfälligt besök av släktingar eller för studier meddelas.

13.3 Permanent uppehållstillstånd för personer med särskilda kvalifikationer

Regeringens förslag: Permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har erbjudits en tillsvidareanställning i landet om utlänningen har särskilda kvalifikationer och behovet av arbetskraft inte kan fyllas av arbetssökande inom landet eller genom rekrytering från annat land inom EES eller Schweiz. Om permanent uppehållstillstånd beviljas behövs inget arbetstillstånd.

Översynsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Statskontoret* och *Föreningen Svenskt Näringsliv* anser mot bakgrund av det pågående utredningsarbetet att förslaget inte bör genomföras.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen tillsatte den 19 februari 2004 en parlamentarisk kommitté som skall se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring (dir. 2004:21). Kommittén skall ta fram förslag till ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Kommittén skall i sammanhanget också utreda behovet av arbetskraftsinvandring, bedöma de konsekvenser som ytterligare sådan invandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt samt, med utgångspunkt i denna bedömning, föreslå eventuella åtgärder. Kommittén har antagit namnet Kommittén för arbetskraftsinvandring; KAKI (N2004:09). Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 15 juni 2005 och i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006.

Det finns nu skäl, såsom Lagrådet påpekat i yttrandet över 2002 års lagrådsremiss, att i lagtexten ange de kriterier som skall gälla för bl.a. permanent uppehållstillstånd. Som några av remissinstanserna påpekat bör dock kommitténs arbete inte föregripas. I avvaktan på kommitténs förslag och beredningen av dem bör därför regleringen tills vidare motsvara den praxis som tidigare gällt men som inte framgått direkt av lagen. Det innebär att bestämmelserna nu bör utformas så att permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har erbjudits en tillsvidareanställning i landet om utlänningen har särskilda kvalifikationer och behovet av arbetskraft inte kan fyllas av arbetssökande inom landet eller inom EES eller Schweiz. Av författningskommentaren framgår vad som avses med särskilda kvalifikationer.

Enligt 2 kap. 7 § NUtIL krävs inte arbetstillstånd för den som beviljats permanent uppehållstillstånd.

13.4 Möjlighet att överklaga beslut rörande arbetstillstånd

Regeringens bedömning: Någon ändring beträffande möjligheterna att överklaga ett beslut rörande arbetstillstånd föreslås inte för närvarande.

Översynsutredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Sveriges advokatsamfund* tar upp frågan om inte ärenden som rör arbetstillstånd skall kunna prövas i mer än en instans. Även om det är oklart huruvida frågan om arbetstillstånd är en civil rättighet i den mening som avses i Europakonventionen för mänskliga rättigheter anser samfundet att ett beslut ändå kan vara av avgörande betydelse för enskilda. Detta, samt behovet av vägledande praxis, talar enligt samfundet för att överprövning bör vara möjlig.

Skälen för regeringens bedömning: För närvarande kan beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd endast överklagas i samband med ett beslut om utvisning eller avvísning. Beslutet kan endast överklagas av sökanden. Med nuvarande ordning prövas alltså sådana beslut som inte innefattar förordnande om utvisning eller avvísning endast av en instans.

EU-kommissionen presenterade den 11 januari 2005 en grönbok om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU (KOM [2004] 811 slutlig). Grönbokens syfte är att inleda en fördjupad diskussion om den lämpligaste utformningen av gemenskapsregler för att ta emot ekonomiska migranter och om mervärdet av att anta ett sådant gemensamt ramverk. I denna diskussion skall EU-institutionerna, medlemsstaternas regeringar och det civila samhället delta. Grönboken behandlar bl.a. vilken grad av harmonisering EU bör eftersträva, förfaranden för inresa och vistelse för avlönat arbete och för egenföretagare, hur rätten till inresa skall regleras, praktiska procedurfrågor och den invandrade arbetskraftens rättigheter. Ett antal frågeställningar och alternativa vägval presenteras. EU-kommissionen har av Europeiska rådet uppmanats att före slutet av år 2005 lägga fram en handlingsplan för laglig migration.

Den parlamentariska kommitté som fått i uppdrag att göra en översyn av regelverket för arbetskraftsinvandring skall enligt direktiven (dir. 2004:21) se över procedurreglerna för arbetstillstånd och överväga hur överprövning av negativa beslut i sådana ärenden skall regleras.

Regeringen finner med hänsyn till det pågående arbetet på området och då Översynsutredningen inte föreslagit någon ändring inte anledning att nu föreslå någon ändring av reglerna i fråga om möjlighet att överklaga beslut om avslag på ansökan om arbetstillstånd.

14 Uppenbart ogrundade ansökningar

Regeringens förslag: Migrationsverket skall även i fortsättningen ha möjligheten att förordna att ett beslut om avvisning får verkställas, även om det inte har vunnit laga kraft. Den möjligheten skall finnas när det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller kan beviljas på någon annan grund.

NIPU:s förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, t.ex. *Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Göteborg, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Caritas, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen* och *Sveriges Kristna Råd*, bedömer att det behövs någon form av snabbprocess för vissa fall där det är uppenbart att uppehållstillstånd inte skall beviljas. *Domstolsverket, Malmö kommun, Röda Korset* och *Amnesty International – svenska sektionen* anser dock att alla asylsökande bör få stanna i Sverige medan det överklagade beslutet prövas i sin helhet.

Skälen för regeringens förslag: Polismyndigheten skall enligt den föreslagna nya utlänningslagen – i likhet med vad som gäller i dag – fatta beslut om avvisning i sådana fall då utlännen saknar erforderliga tillstånd för inresan eller kan antas sakna tillräckliga medel för vistelsen eller för hemresan, inte komma att försörja sig ärligt, komma att bedriva brottslig verksamhet av visst slag eller omfång m.m. Om en utlänning som i och för sig skulle kunna avvisas på någon av dessa grunder ansöker om asyl, skall Migrationsverket enligt såväl gällande utlänningslag som den föreslagna bedöma dessa skäl och fatta beslut i avvisningsfrågan. Enligt gällande utlänningslag (8 kap. 7 §) och förslaget till utlänningslag (12 kap. 6 §) gäller polismyndighetens beslut omedelbart.

Enligt 8 kap. 8 § UtL kan Migrationsverket förordna att dess beslut skall verkställas omedelbart om det är uppenbart att grund för asyl eller uppehållstillstånd på annan grund inte föreligger. Det måste således vara helt klart att utlännen inte genom att avvisas från Sverige kan komma att bli utsatt för förföljelse, trakasserier eller tvingas delta i krig. En bedömning måste dock alltid göras av omständigheterna i det enskilda fallet.

Det är inte rimligt att personer som uppenbart saknar rätt till asyl eller uppehållstillstånd av andra skäl här i landet kan stanna kvar i Sverige i avvaktan på att ett avvisningsbeslut efter överklagande genom instanserna blir definitivt. Det kan ta lång tid innan ett ärende är slutligt

avgjort. Dessutom kan det förorsaka problem för den enskilde samtidigt som det blir en ekonomisk belastning för det svenska samhället. En ordning där ett avvisningsbeslut meddelat av Migrationsverket i vissa fall kan verkställas även om beslutet inte har vunnit laga kraft behövs därför finnas även i fortsättningen. Enligt regeringens uppfattning bör Migrationsverket även i den nya utlänningslagen ges möjlighet att förordna att beslut om avvisning får verkställas trots att det inte vunnit laga kraft, om det är uppenbart att det inte finns grund för uppehållstillstånd. Denna ordning ligger i linje med den av Europarådet år 1981 utfärdade rekommendationen angående harmonisering av nationella procedurregler beträffande asyl, R (81) 16. Rekommendationen innebär att den asylsökande skall få sin sak prövad av en central myndighet med kompetens för den typen av frågor. Den asylsökande skall också ha rätt att stanna under det att saken prövas, om inte den centrala myndigheten eller ett överprövande organ finner att hans eller hennes talan grundar sig på omständigheter som inte har anknytning till asyl eller är uppenbart ogrundad.

Regeringen föreslår således att Migrationsverket även i fortsättningen skall kunna förordna att dess beslut skall verkställas trots att det inte vunnit laga kraft, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund. Migrationsverket har dock möjlighet att besluta om inhibition av verkställigheten. Om utlänningen har överklagat beslutet om avvisning till migrationsdomstolen har även domstolen möjlighet att besluta om inhibition, med eller utan särskilt yrkande om detta. Ansökningar om inhibition måste självfallet behandlas med högsta prioritet.

15 Verkställighetshinder i ärenden där beslutet vunnit laga kraft

15.1 Bakgrund

15.1.1 Gällande ordning

Ny ansökan

Genom 1989 års utlänningslag (prop. 1988/89:86) infördes ett nytt system för prövning av ansökningar om uppehållstillstånd när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, som skall verkställas.

Tidigare gällde att polisen skulle lämna över frågan om verkställighet av ett avlägsnandebeslut till Migrationsverket dels om utlänningen på verkställighetsstadiet åberopade nya politiska skäl (85 § i 1980 års utlänningslag [1980:376]), dels om det uppstod hinder mot eller svårighet att verkställa beslutet eller om det annars uppkom tveksamhet om eller hur beslutet skulle verkställas (86 § i 1980 års utlänningslag). Överlämnande till Migrationsverket på grund av nya politiska skäl behövde inte ske, om polisen bedömde att utlänningens uppgifter var uppenbart oriktiga eller hade prövats tidigare i ärendet. Polisens beslut att inte lämna över ett verkställighetsärende kunde överklagas till

Migrationsverket. Migrationsverkets beslut i ett verkställighetsärende där nya politiska skäl åberopades kunde överklagas till regeringen, medan verkets beslut i andra verkställighetsärenden inte kunde överklagas.

Att polisen lämnat över ett verkställighetsärende till Migrationsverket hindrade i och för sig inte verkställighet av beslutet såvida verket inte beslutat om inhibition av verkställigheten. Systemet ansågs ändå leda till en fördröjning av många ärenden. I prop. 1988/89:86 (s. 114) anförde föredragande statsrådet bl.a. att "ett handläggningssystem som erbjuder i det närmaste obegränsade möjligheter att få ett ärende prövat på nytt, med nödvändighet leder till att handläggningstiderna blir långa och därigenom skapar rättsosäkerhet".

Föredraganden anförde i den nämnda propositionen bl.a. att det var olämpligt att ha kvar tidigare bestämmelser som det var lätt att missbruka. Samtidigt måste ändå regler finnas som gjorde det möjligt att ändra ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, om nya omständigheter kommit fram som visade att utlänningsens liv, hälsa eller frihet skulle äventyras om beslutet verkställdes. Enligt de nya regler som infördes genom 1989 års utlänningslag (nuvarande 2 kap. 5 b § UtIL) fick en ansökan om uppehållstillstånd som gjordes när det redan fanns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning bifallas endast om ansökan grundades på omständigheter som inte prövats förut i ärendet och om utlänningsen antingen hade rätt till asyl här eller det annars fanns synnerliga skäl av humanitär art. En sådan ansökan, en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd, som tidigare avgjordes av Migrationsverket, prövas från den 1 juli 1994 av Utlänningsnämnden.

Som motiv för den nya bestämmelsen anförde föredragande statsrådet i den nämnda propositionen bl.a. följande (s. 119 f.):

För att en ny ansökan skall kunna bifallas och ett tidigare meddelat utvisnings- eller avvisningsbeslut alltså upphävas måste enligt min mening krävas att det förs fram omständigheter, som inte har prövats i det tidigare ärendet. Det får således aldrig bli fråga om en förnyad prövning av vad som har förekommit i det ärendet, något som skulle innebära ett ställningstagande till frågan om den tidigare bedömningen har varit riktig eller inte. Vidare måste krävas att de omständigheter som åberopas antingen innebär att utlänningsen har rätt till asyl här eller innefattar synnerliga skäl av humanitär art. ---

Jag vill understryka att det i stort sett alltid måste kunna krävas att utlänningsen lämnar alla relevanta uppgifter i ärendet om avvisning eller utvisning. Vidare måste det kunna krävas att de nya omständigheter som åberopas gör det uteslutet att avlägsna utlänningsen ur landet. Principen att uppehållstillstånd normalt skall sökas från hemlandet måste upprätthållas.

Exempel på fall där tillstånd bör vägras är alltså de där utlänningsen på verkställighetsstadiet åberopar anknytning till Sverige. Det är i dag inte ovanligt att en asylsökande under vistelsen i Sverige inleder ett förhållande med en i Sverige bosatt person. Om förhållandet haft tillräcklig varaktighet redan när frågan om uppehållstillstånd prövas första gången leder det inte sällan till att utlänningsen beviljas uppehållstillstånd även om asylskäl saknas.

Det är emellertid vanligt att ett förhållande inte har hunnit vara så lång tid att det anses kunna motivera ett uppehållstillstånd på grund av anknytning när tillståndsfrågan prövas; i sådana fall meddelas ett avlägsnandebeslut. Ibland dröjer det emellertid innan verkställighet hinner ske och i verkställighetsärendet åberopas då i stället att förhållandet nu har haft tillräckligt lång varaktighet och att kanske ett barn hunnit födas. Utvisningsbeslutet kan då komma att upphävas. Sådana förhållanden bör enligt min mening inte i fortsättningen kunna leda till att en ny ansökan bifalls och att avvisnings- eller utvisningsbeslutet upphävs. Av väsentlig betydelse för det system som jag föreslår är att det inte får finnas skäl att förhålla ett ärende.

Huvudregeln skall alltså vara att skäl, som kan åberopas från hemlandet eller från något annat land dit utlännningen utan risk kan sändas, inte skall kunna föranleda bifall till en ny ansökan som görs medan utlännningen fortfarande är kvar i Sverige. Detta skall gälla oberoende av om de omständigheter som åberopas har uppkommit före eller efter det att det första ärendet avgjordes.

Regeringen återkom till frågan i prop. 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen (1989:529). Regeringen erinrade där om att väsentliga motiv för de nya bestämmelserna i 1989 års lag varit att undvika den tidsutdräkt i handläggningen som tidigare ordning gett upphov till och att få en handläggning av utlänningsärenden som mer liknade den i andra förvaltningsärenden. Regeringen framhöll att det var en mycket angelägen princip att beslut i förvaltningsärenden skall verkställas. Regeringen fortsatte därefter (s. 44 f):

Mot bakgrund av vad ovan anförts kan det enligt regeringens bedömning inte komma i fråga att ha generella regler som ger rätt till uppehållstillstånd för den som brutit mot utlänningslagens bestämmelser och undandragit sig verkställighet av ett lagakraftvunnet beslut och under denna tid får en anknytning som enligt vanliga regler skulle kunna ligga till grund för uppehållstillstånd. En sådan ordning skulle inte stämma överens med de grundläggande principerna för utlänningslagstiftningen och för handläggningen av förvaltningsärenden i allmänhet. Det skulle också kunna leda till upprepade prövningar av nya ansökningar och därmed till lång tidsutdräkt i dessa ärenden; förhållanden som tidigare starkt kritiserats. Det kan heller inte bortses från att det skulle uppmuntra till skenförhållanden. En ny möjlighet skulle öppnas för den som fått avslag att ändå få stanna i landet. ---

Vad ovan sagts hindrar inte att de nuvarande bestämmelserna i vissa fall kan medföra resultat som kan te sig stötande. Det gäller då framför allt fall där en anknytning uppstår eller åberopas först efter det att lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger och det samtidigt är uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om anknytningen åberopats innan slutligt beslut meddelats i ärendet. Riksdagens framställning är ett uttryck för detta.

Det är i allmänhet fråga om fyra olika typer av skäl som brukar anföras av sökande som inte vill eller anser sig inte kunna återvända till hemlandet för att därifrån ge in en ansökan om uppehållstillstånd.

– Sökanden har fått avslag på en asylansökan men uppger sig inte våga återvända till hemlandet av fruktan för trakasserier eller förföljelse där.

– Sökanden vill inte återvända till hemlandet därför att han eller hon kommer att bli förhindrad att lämna det på nytt, ofta därför att han eller hon inte har och heller inte tror sig kunna få en passhandling som berättigar till utresa.

– Sökanden kan i och för sig återvända men parterna vill inte vara åtskilda under den tid det tar att få ansökan behandlad, inte sällan beroende på att kvinnan väntar nedkomst inom kort eller nyligen har fått barn.

– Sökanden kan i och för sig återvända men uppger sig sakna ekonomiska möjligheter att resa fram och tillbaka.

Ofta är det givetvis i praktiken fråga om en kombination av två eller flera av nu angivna skäl.

Det rör sig således ofta om skäl som för parterna måste framstå som mycket beaktansvärda. Den grundläggande principen att ett lagakraftvunnet beslut skall verkställas innan en anknytning prövas måste dock av skäl som tidigare anförts upprätthållas så långt som möjligt. Det framstår också som stötande att ha en särskild reglering med möjlighet till positiva beslut som enbart tar sikte på personer som trotsat reglerna om verkställighet. Enbart den omständigheten att sökanden numera har en sådan anknytning hit som i och för sig skulle kunna läggas till grund för uppehållstillstånd bör således inte leda till bifall till en ny ansökan.

Undantag från huvudregeln bör dock göras i något större utsträckning än för närvarande. Det gäller framför allt i situationer när en verkställighet skulle innebära att parterna under lång tid hindrades från att träffas liksom då det annars föreligger mycket starka humanitära skäl. De humanitära skälen avser ofta i praktiken främst den härvarande parten, särskilt då det finns barn i förhållandet.

Regeringen föreslog sedan i propositionen att förutsättningarna för bifall till en ny ansökan skulle ändras från ”det annars finns synnerliga skäl av humanitär art” till ”det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning”. En sådan lagreglering borde enligt regeringen leda till att något fler ansökningar än dittills skulle komma att bifallas utan att det samtidigt skulle medföra en ökning av antalet ansökningar. Av propositionen kan vidare följande utläsas när det gäller vad som särskilt bör beaktas vid prövningen av en ansökan som görs när det redan finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning och utlänningen åberopar humanitära skäl i form av anknytning.

– Särskild hänsyn bör tas till fall där vistelsetiden i Sverige efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kommit att bli lång på grund av förhållanden utanför sökandens egen kontroll, t.ex. om verkställighet av praktiska skäl inte varit möjlig under avsevärd tid. Någon gräns för hur lång tid som skall ha förflutit efter lagakraftvunnet beslut kan inte sättas upp. Det måste alltid bli fråga om en sammanvägning av samtliga omständigheter i varje enskilt fall.

– En ansökan bör inte beviljas enbart därför att sökanden uppger att han eller hon vid återkomsten skulle komma att bli utsatt för trakasserier eller förföljelse – såvida inte nya omständigheter kommer fram som innebär att sökanden har rätt till skydd här. Utgångspunkten måste vara att myndigheterna fattat ett riktigt beslut i asylärendet.

– Om sökanden efter en hemkomst kan antas få svårigheter att få pass och utresetillstånd och det beror på någon form av trakasserier från hemlandets myndigheter, bör tillstånd i regel beviljas. Enbart den omständigheten att sökanden saknar pass och kanske kommer att få svårigheter att få ett pass som berättigar till utresa bör dock inte automatiskt leda till att ansökan beviljas. Om orsaken exempelvis är att sökanden gjort sig skyldig till brott eller har obetald underhållsskyldighet i hemlandet, bör tillstånd i regel inte beviljas. Inte heller bör tillstånd automatiskt beviljas om det rör sig om en man som inte kan få pass innan han gjort sin värnplikt. Förhållandena kan dock vara sådana att det på grund av att det är fråga om osedvanligt lång värnpliktstjänstgöring eller tjänstgöring under osedvanligt stränga förhållanden skulle framstå som stridande mot humanitetens krav att inte bevilja tillstånd.

– Det kan tänkas även andra situationer där det står klart att en person under lång tid – på annan grund än problem med att få pass – skulle vara förhindrad att på nytt lämna hemlandet. Omständigheterna kan då vara sådana att tillstånd bör beviljas. Att sökanden skulle tvingas avtjäna fängelsestraff för ett brott utan politiska förtecken kan dock exempelvis regelmässigt inte utgöra grund för att bevilja tillstånd.

– Att parterna inte vill vara åtskilda under den tid det tar att få en ansökan från annat land prövad eller att sökanden uppger sig av ekonomiska skäl inte kunna återvända för att ge in en ansökan, bör normalt inte anses vara tillräckliga skäl för att bevilja en ansökan. Situationen kan dock vara annorlunda i det enskilda fallet. Så kan exempelvis vara fallet om väntetiden kan komma att bli osedvanligt lång på grund av praktiska svårigheter att ge in en ansökan från hemlandet. Vidare måste barnens situation särskilt beaktas. Ett barn måste i regel antas komma att lida sådan skada av en långvarig separation att tillstånd

bör beviljas. Enbart den omständigheten att paret har ett gemensamt barn bör dock inte automatiskt leda till bifall om utlänningen har möjlighet att utan större omgång ge in en ansökan från annat land. I det enskilda fallet kan emellertid kvinnans eller barnets fysiska eller psykiska hälsa vara sådan att även en kortare separation från mannen eller fadern skulle kunna få svåra följder. I sådana fall bör uppehållstillstånd beviljas.

Det betonades i propositionen att vad ovan anförts endast var exemplifieringar och självfallet inte någon fullständig uppräknings av situationer där tillstånd borde beviljas.

Socialförsäkringsutskottet delade i sitt betänkande 1994/95:SfU16 (rskr. 1994/95:401) regeringens uppfattning att den grundläggande principen måste vara att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas. Utskottet noterade att det enligt propositionen måste bli fråga om en sammanvägning av olika omständigheter i det enskilda fallet och tillade att barnens situation måste väga tungt vid en sådan sammanvägning. Utskottet uttalade vidare att hänsyn måste tas till barn som ingår i familjen även om de inte är makarnas gemensamma. Sammanfattningsvis fann utskottet regeringens förslag om ändrade regler för ny ansökan väl avvägda.

Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1995 (2 kap. 5 b § UtlL).

Hinder mot verkställighet

I 8 kap. 1, 2 och 4 §§ UtlL anges vissa fall när ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas. Hindren är följande:

– Om utlänningen riskerar att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (8 kap. 1 §). Dessa verkställighetshinder är ovillkorliga och gäller oavsett på vilken grund utlänningen riskerar dödsstraff etc.

– Om utlänningen riskerar förföljelse (8 kap. 2 §). Det kan här vara fråga om förföljelse såväl av politiska eller andra skäl som anges i Genèvekonventionen som förföljelse på grund av kön eller homosexualitet. Har utlänningen begått ett synnerligen grovt brott och det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna, får dock verkställighet ske trots risk för förföljelse, om förföljelsen som hotar inte innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår beskaffenhet.

– Om den som flytt undan krig eller en miljökatastrof har synnerliga skäl mot att sändas till hemlandet (8 kap. 4 §).

Om det finns hinder mot verkställighet enligt något av ovan nämnda lagrum, innebär det regelmässigt samtidigt att utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 § UtlL som flykting eller som skyddsbehövande i övrigt. En ny ansökan kan då bifallas enligt 2 kap. 5 b § 1 UtlL.

Det kan även finnas praktiska hinder mot verkställighet, som att det land dit verkställighet skulle ske vägrar att ta emot utlänningen. Denna situation är i dag inte reglerad i lag. Om svårigheterna inte till någon del beror på den enskildes vägran att medverka, kan det dock ses som ett humanitärt skäl att verkställighet inte kan genomföras och därmed kan det föreligga grund för bifall till en ny ansökan enligt 2 kap. 5 b § 2 UtlL.

Att verkställighetssvårigheter av nämnt slag kan ses som ett humanitärt skäl kunde också utläsas av den tidsbegränsade förordningen (1998:117) om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Enligt den förordningen fick uppehållstillstånd av humanitära skäl beviljas för medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kommit att vistas här så länge att ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning redan upphört att gälla eller skulle komma att upphöra att gälla före utgången av år 1998.

15.1.2 2002 års lagrådsremiss

Överväganden och förslag i lagrådsremissen

Regeringen föreslog i 2002 års lagrådsremiss att ordningen med prövning av ny ansökan (NUT) efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skulle upphöra. I stället skulle en migrationsdomstol som första och enda instans fatta beslut i alla verkställighetsärenden där sökanden åberopade nya omständigheter som grund för att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning inte skulle verkställas. Domstolen skulle pröva ett verkställighetsärende dels om ärendet lämnats över till domstolen av Migrationsverket, dels om sökanden själv hos domstolen ansökte om en ny prövning på grundval av nya omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet.

De hinder mot verkställighet som finns i dag skulle kompletteras med en bestämmelse om att hinder mot verkställighet också förelåg om det mot bakgrund av de nya omständigheter som anfördes i ärendet skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten.

Migrationsdomstolens beslut i ett verkställighetsärende skulle inte kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Lagrådets yttrande

Lagrådet anförde i sitt yttrande över förslaget i denna del bl.a. följande:

Förslaget skall enligt remissen tillgodose kravet på en snabb och rättssäker prövning av den aktuella typen av verkställighetsärenden där det finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut som grund. Det ter sig för Lagrådet dock osäkert om den nya regelkonstruktionen leder till någon påtaglig effektivitetsvinst. Eftersom det inte fordras annat än ett påstående om nya omständigheter för att domstolshandläggning med den utredning som därvid kan krävas skall komma till stånd, synes förfarandet i realiteten i ett stort antal fall kunna få prägel av förnyad prövning i själva avvisnings- eller utvisningsfrågan. Lagrådet inser svårigheterna med att på utlänningsområdet skapa effektiva verkställighetsformer som är förenade med tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier. Det får likväl anses angeläget att det under det fortsatta lagstiftningsarbetet undersöks vilka möjligheter som finns att begränsa särbestämmelsen om verkställighetsprövning och därmed förenkla det föreslagna systemet. Huruvida regleringen skall inbegripa möjlighet för utlänningen att på verkställighetsstadiet kunna ansöka direkt hos migrationsdomstol om hindersprövning kan behöva övervägas närmare. Någon tydlig motivering för att denna möjlighet skall stå till buds vid sidan av ordningen med överlämnande av ärenden från Migrationsverket har inte förts fram i remissen. För att domstolsprövning efter särskild ansökan skall kunna avvaras kan föreslagna regler för ärendens överlämnande till migrationsdomstol behöva kompletteras eller anpassas så att t.ex. kravet på effektivt rättsmedel tillgodoses helt inom ramen för överlämnandeinstitutet.

15.1.3 Reformarbete

Inom Utrikesdepartementet utarbetades, med utgångspunkt från lagrådsremissen 2002 och Lagrådets yttrande, under våren 2003 en promemoria om Ny prövning av beslut om avvisning och utvisning som vunnit laga kraft (UD2003/14872/MAP). Promemorian, vilken även behandlade frågan om när ett beslut om avvisning eller utvisning som inte upphört att gälla skall kunna verkställas på nytt, har remissbehandlats.

I promemorian föreslogs bl.a. att den nuvarande ordningen som innebär att en ansökan om uppehållstillstånd, som görs efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, prövas av Utlänningsnämnden som en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) skall upphöra. En ny prövning av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreslogs i stället kunna ske i form av ett verkställighetsärende, som i första hand skulle prövas av Migrationsverket. Ett lagakraftvunnet beslut skulle enligt förslaget kunna upphävas av Migrationsverket, om det kommit fram nya omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet som medförde att utlänningen skulle ha behov av skydd här i landet eller om det på grund av utlänningens svåra sjukdom eller andra synnerliga skäl inte skulle gå att genomföra en verkställighet.

Om utlänningen skulle åberopa nya omständigheter som skulle kunna utgöra sådana hinder mot verkställigheten som avses i 8 kap. 1 § första stycket eller 2 § UtL föreslogs Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning.

Den 15 januari 2004 beslutade regeringen om propositionen *Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden* (prop. 2003/04:59).

I propositionen föreslogs såvitt gäller prövning av verkställighetshinder att den nuvarande ordningen där Utlänningsnämnden prövar s.k. nya ansökningar om uppehållstillstånd (NUT) skall upphöra. I stället föreslogs att Migrationsverket, trots ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, skall kunna bevilja uppehållstillstånd om det kommit fram nya omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet och som innebär att verkställigheten inte kan genomföras eller att utlänningen måste bedömas ha behov av skydd här i landet. Om utlänningen åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra verkställighetshinder på grund av exempelvis risk för dödsstraff eller förföljelse vid ett återvändande till hemlandet, skall Migrationsverket ta upp frågan till ny prövning. Ett beslut om avvisning eller utvisning får inte verkställas om det föreligger medicinska hinder eller annars synnerliga skäl.

Socialförsäkringsutskottet föreslog i betänkandet 2004/05:SfU3 att propositionen borde avslås. Skälet till detta ställningstagande var att utskottet ansåg att den kommande propositionen om en ny instans- och processordning borde avvaktas. Riksdagen beslutade den 8 december 2004 i enlighet med betänkandet (rskr. 2004/05:110).

Inom Utrikesdepartementet utarbetades under hösten 2004 promemorian Verkställighetsärenden och muntlig förhandling i en ny instans- och processordning i utlänningsärenden (UD2004/51921/MAP).

Utgångspunkten för förslagen i promemorian är de förslag som lades fram i propositionen Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden (prop. 2003/04:59). Det förslag till reglering av hur prövningen av verkställighetshinder skall ske har i promemorian anpassats till en instansordning där Migrationsverkets beslut i utlänningsärenden inte längre skall överklagas till Utlänningsnämnden, utan till migrationsdomstolar, de länsrätter som regeringen bestämmer. En migrationsdomstols beslut skall kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen som sista instans, Kammarrätten i Stockholm.

Promemorian har remissbehandlats.

15.2 Ny ordning för prövning av verkställighetshinder

Regeringens förslag: Den nuvarande ordningen med prövning av ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall upphöra.

Om det i ett ärende om verkställighet av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kommer fram nya omständigheter, skall Migrationsverket självmant pröva om dessa omständigheter utgör hinder mot verkställighet. Om omständigheterna utgör hinder mot verkställighet får verket, om hindret är tillfälligt, bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och om hindret är bestående, bevilja ett permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket kan även besluta om inhibition i ett verkställighetsärende.

Åberopar utlänningsärendena nya omständigheter som kan antas utgöra ett sådant verkställighetshinder som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen, dvs. vid bl.a. risk för dödsstraff, tortyr eller förföljelse vid ett återvändande till hemlandet, och dessa omständigheter inte har kunnat åberopas tidigare eller utlänningsärendena visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare, skall Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning samt besluta om inhibition i verkställighetsärendet. Om Migrationsverket beslutar att inte ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning, skall detta beslut kunna överklagas.

I vissa verkställighetsärenden, avseende domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott eller där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet tidigare har prövats av regeringen, skall Migrationsverket, om det kommer fram att verkställigheten inte kan genomföras, inte fatta eget beslut utan i stället överlämna ärendet till regeringen för prövning.

Förslagen i promemorian i oktober 2004: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Justitieombudsmannen, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Skåne län, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Juridiska*

fakulteten vid Stockholms universitet, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet samt ECPAT – Sverige instämmer i huvudsak med förslagen.

Sveriges advokatsamfund, Rädda Barnen, Amnesty International – Svenska sektionen, Caritas och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR) samt Länderkommittén för f.d. Jugoslavien avstyrker promemorians förslag. Caritas och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att kvaliteten på såväl underlaget för beslut som själva besluten måste förbättras innan någon åtgärd vidtas som inskränker möjligheten att bryta upp ett redan fattat avvisnings- eller utvisningsbeslut. Länderkommittén för f.d. Jugoslavien anser att det skall finnas kvar en möjlighet att komma in med ny ansökan. FARR påpekar att om inte en fullödlig utredning gjorts av Migrationsverket får inte ”synnerliga skäl” inskränkas till att enbart gälla undantagssituationer.

Skälen för regeringens förslag

Behov av prövning av nya omständigheter

Det nuvarande systemet med s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) har medfört stora problem. Antalet nya ansökningar kom att vida överstiga vad lagstiftaren förutsatte när 1989 års utlänningslag antogs. Antalet nya ansökningar har även fortsatt att öka stort under senare år. De nya ansökningarna ökade från 1 438 stycken år 2000 till 5 844 år 2004. Även sett till antalet nya ansökningar i förhållande till antalet avslagna överklaganden har en ökning skett. I många fall har flera nya ansökningar givits in rörande samma avvisningsbeslut.

En stor andel av Utlänningsnämndens resurser har fått avsättas för handläggningen av nya ansökningar. Prövningen av nya ansökningar tar inte bara i anspråk resurser som i första hand borde ägnas åt att förkorta handläggningstiderna i ärenden som har överklagats till Utlänningsnämnden. Den långa tid som ofta hinner gå mellan ansökan och verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, alternativt att uppehållstillstånd beviljas, innebär både psykiskt lidande för den enskilde och stora kostnader för samhället.

Möjligheten att få till stånd en ny prövning efter lagakraftvunnet beslut har många gånger väckt falska förhoppningar. Systemet har medfört att det framstår som oklart för den enskilde om ett beslut om avvisning eller utvisning är slutligt. De långa väntetiderna medför att många kommer att leva under mycket pressade förhållanden under lång tid. Det är inte minst för barnen en mycket svår situation som medför att många drabbas av allvarliga psykiska besvär. Vistelsetiden i sig kan invagga åtskilliga i falska förhoppningar om att till sist få ett positivt besked. Vistelsetiderna leder också till att åtskilliga asylsökande utan egentliga asylskäl till sist får stanna av humanitära skäl som har uppstått i Sverige.

Vad gäller barnens situation uttalade Barnkommittén i sin delrapport Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU 1996:115, s. 52) bl.a. följande:

Oavsett skälet till vistelsetiden i Sverige är väntan på beslut i sig – vilket beslut det än handlar om – nedbrytande och skadlig för framför allt barnen. Barn i sådana situationer berövas möjligheten att rota sig och de förlorar med tiden sin förmåga att forma sin

framtid. Om den verklighet som barn lever i präglas av falska förhoppningar, oro och förtvivlan skapas en svår situation för barnet. Det finns också risk för att barnets kontakt med sin kultur, sitt språk och sitt hemland successivt försvagas. Barnet hamnar i ett vakuum och när avvisningen så småningom äger rum upplevs återvändandet som en omöjlighet.

Kommitténs principiella utgångspunkt är att långa vistelsetider i Sverige inte är till barnets bästa.

En väsentlig del av rättssäkerheten i utlänningsärenden – liksom i förvaltningsärenden i allmänhet – är att sökanden kan räkna med ett slutligt beslut i sitt ärende inom rimlig tid. Detta kan sökanden i ett utlänningsärende i dag inte göra. Den kraftiga ökningen av antalet nya ansökningar under senare år kan delvis förklaras av att möjligheten till att ge in en ny ansökan om uppehållstillstånd kommit att uppfattas som ett mer eller mindre ordinärt inslag i processen. Möjligheten att efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning få en ny ansökan prövad var menad att betraktas som ett *extraordinärt* prövningsförfarande som var avsett att komplettera den möjlighet att ansöka om resning som finns i förvaltningsärenden i allmänhet. Förhållandena i ett utlänningsärende kan snabbt ändras efter ett lagakraftvunnet beslut, t.ex. genom att skyddsskäl kommer fram. Det förekommer att omständigheter som i och för sig kunnat åberopas i grundärendet åberopas först då en ny ansökan görs. Helt nya omständigheter kan då komma att anföras liksom att en ny identitet eller nationalitet hävdas. I vissa fall kan det finnas en godtagbar förklaring till att så sker, t.ex. om utlänningsärendet varit med om någon traumatisk händelse som han eller hon inte förmått att berätta om tidigare.

Regeringen har övervägt om reglerna om resning skulle kunna tillgodose behovet av möjlighet till ändring av tidigare fattade beslut om avvisning eller utvisning. Enligt 37 b § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får resning beviljas i mål eller ärende, om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt. Det är således frågan om en mycket begränsad möjlighet till ny prövning i sak, t.ex. om det har förekommit något processuellt fel i handläggningen.

Utlänningsärendenas speciella karaktär innebär emellertid att en så snäv begränsning inte kan komma i fråga. Det måste finnas en möjlighet att i vissa fall få till stånd en ny prövning även av skäl som inte skulle kunna utgöra grund för resning. I vilka situationer detta skall få ske måste uttömmande anges i utlänningslagen.

Regeringen anser att det är ytterst angeläget att så snart som möjligt försöka kraftigt minska antalet fall som prövas på nytt efter lagakraftvunna beslut. Det är framför allt nödvändigt att komma ifrån de mycket långa vistelsetider som kan bli följden av den nuvarande ordningen och som för den enskilde kan leda till psykiskt och fysiskt lidande.

Den nu föreslagna ordningen skall ses som ett led i strävan att uppnå en effektivare besluts- och verkställighetsprocess som är förenlig med högt ställda rättssäkerhetsgarantier.

För att uppnå de eftersträfvade syftena måste det tydligt markeras att tyngdpunkten i prövningen skall ligga i grundärendet. Det är vidare angeläget att möjligheten att på grund av nya omständigheter få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning prövat på nytt

framstår som det extraordinära prövningsförfarande det alltid har avsetts att vara. Detta innebär att systemet med ny ansökan enligt 2 kap. 5 b § UtlL inte bör få en motsvarighet i den nya utlänningslagen. Den nya ordningen bör utformas på så sätt att den medför ett starkare incitament till att alla relevanta skäl förs fram och prövas redan hos Migrationsverket när ansökan prövas första gången. I den föreslagna nya utlänningslagen bör bestämmelser föras in som anger vad som gäller då nya omständigheter kommer fram i ett verkställighetsärende där det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Migrationsverket bör enligt dessa bestämmelser ha en skyldighet att ex officio pröva om dessa omständigheter medför ett sådant hinder mot verkställigheten att det finns anledning att bevilja uppehållstillstånd. Om det inte har kommit fram sådan anledning, men utlänningen åberopat nya omständigheter, bör verket under vissa förutsättningar ha en skyldighet att pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt.

Den föreslagna ordningen innebär att bestämmelserna i förslagets 12 kap. 18 och 19 §§ samverkar på så sätt att Migrationsverket måste beakta båda paragraferna när utlänningen åberopar nya omständigheter.

Migrationsverkets ex officio-prövning

Hinder mot verkställigheten behöver inte endast utgöras av de hinder som räknas upp i de föreslagna inledande paragraferna i 12 kap. utlänningslagen. De hinder som nämns i 1, 2, och 3 §§, bl.a. risk för dödsstraff, tortyr och förföljelse vid ett återvändande till hemlandet, skall givetvis beaktas av Migrationsverket men dessutom skall verket ta hänsyn till om det i ärendet rörande verkställighet av det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning kommer fram eller det annars finns anledning att anta att det finns bestående hinder av praktisk natur mot att beslutet verkställs. Så kan exempelvis vara fallet om utlänningens hemland eller tidigare vistelseland meddelat att utlänningen inte kommer att tas emot där och fortsatta kontakter i frågan med det landet inte bedöms kunna nå framgång.

För att mottagarlandets ovilja att ta emot personen skall kunna utgöra ett praktiskt hinder mot verkställighet bör dock krävas att utlänningen själv medverkat för att en verkställighet skall kunna genomföras.

Verkställighetshinder av praktisk natur torde, som tidigare nämnts, inte sällan kunna bedömas vara av övergående natur. Om verkställighetshindret föreligger för tillfället får Migrationsverket förordna att verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning tills vidare skall avbrytas eller bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om hindret är bestående får Migrationsverket bevilja ett permanent uppehållstillstånd.

Migrationsverket skall även beakta om det finns annan särskild anledning till att en verkställighet inte bör genomföras. Så kan vara fallet om det i verkställighetsärendet kommer fram att utlänningen blivit så svårt sjuk att det inte går att genomföra en verkställighet. Det är dock inte svårighetsgraden av sjukdomen i sig som skall bedömas utan frågan om det aktuella sjukdomstillståndet utgör ett hinder mot verkställighet i det enskilda fallet. Det kan även uppkomma andra nya omständigheter som gör att en verkställighet i det enskilda fallet framstår som orimlig.

Det kan exempelvis vara fråga om barn som inte kan tas om hand i hemlandet på ett lämpligt sätt sedan dess vårdnadshavare avlidit. Ett annat ömmande fall skulle kunna vara när ett barn riskerar att skiljas från en förälder under en lång tidsperiod om barnet inte kan bosätta sig i föräldrarnas hemland. När verkställighetsärendet rör barn är det viktigt att påpeka att sådana omständigheter, liksom i grundärendet, måste tillmätas extra tyngd.

En verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning innebär för de flesta en kombination av svikna förhoppningar, oro för att återvända till hemlandet och för ekonomiska och sociala problem. Utrymmet för att ta hänsyn till sådana faktorer måste vara mycket begränsat i verkställighetsärendet. Detsamma gäller om det t.ex. har uppstått familjeanknytning till Sverige efter det att beslutet om avvisning eller utvisning meddelades. Det finns alltid möjlighet att i sådana fall få tillståndsfrågan prövad genom att en ansökan om uppehållstillstånd görs vid en svensk beskickning utomlands, efter det att utlänningen lämnat landet.

Saknas grund för att meddela inhibition eller bevilja tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd, skall åtgärderna för att verkställa avlägsnandebeslutet fortsätta.

Ny prövning efter yrkande

När enligt nu gällande regler en ny ansökan om uppehållstillstånd prövas av Utlänningsnämnden och utlänningen först då ansöker om asyl eller ansöker om asyl på nytt under återopande av ny identitet eller nytt medborgarskap, förekommer det att nämnden överlämnar asylansökningen till Migrationsverket för handläggning för att på så sätt möjliggöra en prövning av de återopade asylskälen i första instans. Det tidigare beslutet om avvisning eller utvisning kan inte enligt gällande lagstiftning undanröjas (jfr Utlänningslagen – Vägledande beslut UN 428-02). Med en ordning där nya skäl på verkställighetsstadiet i första hand prövas av Migrationsverket bör det i utlänningslagen tydligt framgå att verket åläggs en skyldighet att under vissa förutsättningar alltid pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt.

Om utlänningen anför att det finns omständigheter som utgör hinder mot verkställighet, skall Migrationsverket ta ställning till om dessa omständigheter skall föranleda en ny prövning av ärendet. För att ny prövning skall bli aktuell i denna situation krävs att det inte finns förutsättningar för Migrationsverket att bevilja uppehållstillstånd redan med stöd av den ovannämnda ex officio-bestämmelsen. En förutsättning för att Migrationsverket skall ha en skyldighet att ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning bör vara att utlänningen återopat *nya* omständigheter som kan antas utgöra sådant hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § NUtIL. Givetvis är det här inte tillräckligt att de nya omständigheterna har karaktären endast av modifieringar eller tillägg till de ursprungligen återopade omständigheterna.

En förutsättning för att Migrationsverket skall ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning till följd av de nya återopade omständigheterna bör vidare – med hänsyn till att det rör sig om en

prövning av extraordinär natur – vara att utlänningen inte har kunnat åberopa de nya omständigheterna redan i det tidigare ärendet eller har en giltig ursäkt för att inte ha gjort detta. I kravet på giltig ursäkt måste inbegripas att utlänningen skyndsamt efter det att nya omständigheter kommit fram, som han eller hon anser utgör grund för skydd i Sverige, redovisar dessa för myndigheterna. Vad som kan anses som giltig ursäkt får avgöras i det enskilda ärendet. En giltig ursäkt i det enskilda fallet kan vara att utlänningen i hemlandet utsatts för traumatiska upplevelser som varit svåra att berätta om i ett tidigare skede. Det kan också röra sig om nya tidigare okända sakuppgifter som utlänningen inte kunnat eller bort känna till.

En av de situationer där det kan bli aktuellt med en ny prövning är om utlänningen i ärendet rörande verkställighet av det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning åberopar en helt ny omständighet till stöd för sitt behov av skydd i Sverige, exempelvis att de politiska förhållandena i hemlandet helt ändrats sedan ärendet prövats. Det kan också handla om att det inte har funnits anledning att undersöka utlänningens skyddsbehov tidigare på grund av att utlänningen åberopat andra tillståndsgrunder eller att skyddsbehovet måste prövas i förhållande till ett annat land än som tidigare skett. Den vanligaste situationen här torde vara att skyddsbehovet tidigare prövats i förhållande till tredje land, som det funnits anledning att anta skulle komma att ta emot utlänningen. I verkställighetsärendet kan det förekomma att det står klart att den andra staten inte som förväntat kommer att ta emot utlänningen och att utlänningens skyddsbehov då måste prövas i förhållande till hemlandet eller något annat land. Det kan också förekomma att utlänningen i verkställighetsärendet presenterar nya dokument eller liknande som visar att han eller hon kommer från ett annat land än han eller hon tidigare uppgett och att det av den anledningen blir aktuellt att pröva skyddsbehovet i förhållande till ett annat land än vad som skett i ärendet om avvisning eller utvisning. I dessa fall gäller kravet att omständigheterna inte kunnat åberopas i grundärendet eller att utlänningen visar giltig ursäkt för att så inte har skett. I de flesta fall torde det då av naturliga skäl kunna ifrågasättas om det finns en giltig ursäkt till att utlänningen inte i grundärendet uppgav rätt nationalitet. Även om kraven för ny prövning inte är uppfyllda måste Migrationsverket ändå i dessa fall göra den ovan nämnda ex officio-prövningen.

Om de förutsättningar som ovan nämnts är för handen, skall Migrationsverket besluta om inhibition i verkställighetsärendet och ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning. Denna ordning som bygger på promemorians förslag skiljer sig åt i förhållande till propositionens förslag (8 kap. 13 b § UtL, prop. 2003:04/59) där det föreskrevs att Migrationsverket i denna situation skulle ha möjlighet att *upphäva* ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Denna paragraf utformades dock efter den nuvarande ordningen med Utlänningsnämnden som överinstans.

Den nu föreslagna ordningen innebär att beslutet om avvisning eller utvisning kvarstår och att ett nytt beslut om avvisning eller utvisning inte behöver fattas om prövningen mynnar ut i att utlänningen inte skall beviljas uppehållstillstånd. Migrationsverkets beslut att inte bevilja

uppehållstillstånd i ett sådant ärende bör i vanlig ordning kunna överklagas till en migrationsdomstol. Härigenom möjliggörs en flerstansprövning av t.ex. nya asylskäl.

Om de nya omständigheter eller bevis som åberopas i verkställighetsärendet endast avser att styrka redan tidigare åberopade omständigheter som hänför sig till utlänningens skyddsbehov, finns det normalt inte skäl att pröva hela ärendet på nytt. Här kan det handla om en ny handling, exempelvis en domstolshandling eller ett brev hemifrån, som ges in för att styrka tidigare gjorda påståenden. Migrationsverket har i de flesta fall tillgång till erforderlig kompetens för att kunna bedöma äktheten eller tilltron till en sådan handling. Migrationsverket har därutöver möjlighet att i dessa fall besluta om inhibition för att kunna göra nödvändiga äkthetskontroller.

Om det som åberopas avser praktiska verkställighetshinder, anknytningsskäl eller skäl hänförliga till utlänningens hälsotillstånd, finns inte heller anledning att medge ny prövning. I en sådan situation skall dock Migrationsverket självmant pröva om de åberopade omständigheterna är sådana att beslutet om avvisning eller utvisning inte bör verkställas.

I de fall där Migrationsverket finner att de uppställda kraven för en ny prövning inte är uppfyllda, dvs. att de åberopade omständigheterna inte är nya, att dessa inte utgör verkställighetshinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 §, eller att omständigheterna skulle ha kunnat åberopas tidigare av utlänningen och giltigt skäl för att inte ha gjort det saknas, skall Migrationsverket meddela ett beslut som, med hänsyn till prövningens art, i de flesta fall bör kunna vara mycket kortfattat.

Med hänsyn till att ett av syftena med förslaget är att förtydliga och effektivisera asylprocessen utan att rättssäkerheten minskar anser regeringen att det ligger i linje med tankarna bakom reformen att en överklagandemöjlighet införs beträffande Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Beslutet att inte bevilja ny prövning av frågan om uppehållstillstånd skall därför kunna överklagas till en migrationsdomstol.

Kammarrätten i Stockholm har i sitt remissyttrande över promemorians förslag ifrågasatt om ett avslagsbeslut enligt den föreslagna bestämmelsen skall kunna överklagas ända upp till Migrationsöverdomstolen. Kammarrätten påpekar att i vart fall bör inte annat än prejudikatdispens komma ifråga. Regeringen anser att det för prejudikatbildningen är väsentligt att inte begränsa prövningen till migrationsdomstolarna. Migrationsdomstolens beslut bör därför kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen, dock med samma krav på prövningstillstånd som föreslås gälla för avvisnings- och utvisningsbeslut i allmänhet.

Överlämnande av ärenden till regeringen i vissa fall

Om en verkställighet avser en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott måste det liksom enligt gällande rätt finnas en möjlighet att lämna över ett ärende till regeringen, om det hos den verkställande myndigheten kommer fram att hinder mot verkställigheten föreligger. Migrationsverket skall i dessa fall inte fatta eget beslut i ärendet utan i

samband med överlämnandet i stället avge ett eget yttrande. Därmed uppnås tidsvinster eftersom regeringen då inte särskilt behöver hämta in ett yttrande från Migrationsverket. Dessa ärenden kan vara av brådskande karaktär och det är viktigt att överlämnandet sker så skyndsamt som möjligt.

Om verkställigheten avser ett beslut om avvisning eller utvisning där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet tidigare prövats av regeringen, skall Migrationsverket också lämna över ärendet till regeringen för prövning.

Övrigt om prövningen

Den föreslagna ordningen, som skall ersätta dagens system med ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT), skall gälla i de fall där nya omständigheter kommer fram efter det att ett beslut om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft men ännu inte verkställts. Den nya ordningen skall vidare gälla för de ansökningar som görs här i landet sedan utlänningsrest in på nytt efter det att ett lagakraftvunnet beslut verkställts, om det är fråga om ett beslut som kan verkställas på nytt. När ett beslut kan verkställas på nytt beror på när ett beslut om avvisning eller utvisning upphör att gälla. Den frågan behandlas avsnitt 16.2.

Det är som ovan anförts särskilt angeläget att ärenden rörande verkställighet av lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning handläggs skyndsamt. Detta gäller självfallet främst ärenden där en verkställighet är nära förestående eller där det är uppenbart att det finns bestående hinder mot verkställighet. Regeringen anser att den föreslagna reformen ger goda möjligheter till ett effektivt och rättssäkert beslutsfattande och att detta innebär att verkställighetsprocessen kan gå snabbare.

Eftersom Migrationsverket enligt de nu föreslagna bestämmelserna har möjlighet att under vissa förutsättningar bevilja uppehållstillstånd för personer vilka fått lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut är det naturligt att beslut i ett verkställighetsärende normalt fattas på en relativt hög beslutsnivå inom Migrationsverket. Möjligheterna att låta verkställighetsärenden handläggas av särskilda enheter inom verket bör enligt regeringens mening övervägas.

16 Ny verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning

16.1 Bakgrund

16.1.1 Gällande ordning

När ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt

Utgångspunkten i den svenska utlänningslagstiftningen är att verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ske genom att utlänningsrest frivilligt lämnar landet. Om utlänningsrest inte lämnar

landet frivilligt skall beslutet verkställas tvångsvis. Det framgår av 8 kap. 12 § UtIL. Enligt 8 kap. 14 § UtIL skall ett beslut om avvisning eller utvisning anses verkställt, om utlänningspersonen har lämnat landet och beslutet har vunnit laga kraft.

Utlänningslagstiftningen reglerar inte uttryckligen när en person skall anses ha lämnat Sverige – lika litet som det finns några direkta bestämmelser om när en person skall anses ha rest in i landet. Ett resonemang kring dessa frågor, som främst tar sikte på inresesituationen, finns i prop. 1988/89:86 (s. 56 f.). Föredragande statsrådet anförde där bl.a. följande:

Ur såväl språklig som saklig synvinkel faller det sig naturligt att anse att den som kommer in på svenskt territorium skall vara att betrakta som inrest i Sverige. Detta gäller oavsett om det är fråga om land-, sjö- eller luftterritorium. Detta är också vad som enligt min mening måste gälla för utlänningslagstiftningens vidkommande i fråga om kraven på pass och vederbörliga tillstånd. Det är dock nödvändigt att göra vissa undantag från denna princip. Pass och visering kan t.ex. svårligen krävas av den som enbart passerar svenskt luftrum.

De undantag från huvudprincipen som gjorts av praktiska skäl kan delvis utläsas av 7 kap. 5 § utlänningsförordningen (1989:547). Där framgår bl.a. att passagerare och besättningsmän på fartyg inte skall anses inresta förrän de lämnar fartyget. För transitpassagerare som enbart uppehåller sig i transithallen på en internationell flygplats har tidigare inte krävts någon form av tillstånd. Det undantaget har dock inte varit uttryckligen reglerat i någon författning utan grundats på långvarig, fast praxis i enlighet med vad som gäller i de flesta länder. Från hösten 1997 har undantag från detta undantag gjorts genom att medborgare i några länder måste ha visering även om det endast är fråga om ett kortvarigt uppehåll i transithall. Det undantaget grundas på ett inom EU fattat beslut om gemensam åtgärd, 96/197/RIF (EGT L 63, 13.3.1996 s. 8).

Av 7 kap. 5 § UtIF i dess tidigare lydelse (SFS 1992:581) framgick att en utlänningsperson som här i landet mönstrade på ett fartyg destinerat till utlandet skulle anses utrest när utlänningspersonen gick ombord på fartyget.

När det gäller utresa finns det dock ingen närmare reglering i gällande utlänningsförordning. Enligt 7 kap. 5 § UtIF skall ett beslut om avvisning eller utvisning dock inte anses verkställt förrän fartyget lämnar landet.

De särskilda bestämmelserna om fartyg gäller i tillämpliga delar också luftfartyg.

Enligt regeringens förordningsmotiv 1989:3 (Ny utlänningsförordning) avser de ovan nämnda bestämmelserna i första hand besättningsmän och passagerare på fartyg i reguljär trafik. I praxis har bestämmelserna dock fått en i vissa avseenden mer inskränkt tillämpning och i andra getts en vidare tolkning än vad som direkt kan läsas ut av förordningstexten och motiven. Exempelvis har utlänningspersoner ombord på fritidsbåtar ansetts skyldiga att ha pass och visering så snart de passerat den svenska territorialgränsen och inte först när de gått i land. Av praktiska skäl har verkställighet aldrig ansetts ha ägt rum när ett fartyg lämnat landet utan tidigast när det anlänt till ett annat land. Konsekvensen skulle annars bli att verkställighet skulle anses ha ägt rum om ett fartyg strax efter det att det lämnat svenskt territorialvatten eller luftrum tvingats återvända på grund av något tekniskt fel.

Grundprincipen är således klar; inresa i och utresa från Sverige skall anses ha ägt rum när någon passerar gränsen för svenskt territorium. Från denna grundprincip måste av praktiska skäl vissa undantag göras. Dessa undantag är i dag något bristfälligt reglerade i utlänningsförordningen.

Grundprincipen att med inresa och utresa avses att någon passerar ett lands territorialgräns tillämpas också internationellt, exempelvis inom EU. De nödvändiga undantag som måste göras tas däremot inte upp annat än i undantagsfall. Schengenregelverket ger således staterna möjlighet att göra vissa undantag från inresebestämmelserna för passagerare som endast uppehåller sig i transithallen på en flygplats och för besättningsmän på fartyg. Det är inte fråga om något åläggande för staterna och det finns därför viss frihet för den enskilda staten att besluta om utformningen av undantagsbestämmelser.

Beslut med återreseförbud

När Migrationsverket beslutar om avvisning eller utvisning, får beslutet förenas med ett återreseförbud, dvs. ett förbud för utlänningen att under en viss tid återvända till Sverige utan tillstånd (4 kap. 14 § första stycket UtL). I de fall återreseförbud meddelas, bestäms normalt denna tid till två år.

Beslut om utvisning på grund av brott som meddelats av allmän domstol skall alltid innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige, vanligen under fem år eller mer. I vissa fall kan återreseförbudet gälla utan tidsbegränsning (4 kap. 14 § andra stycket UtL).

Om någon som avvisats eller utvisats med förbud att återvända till Sverige ändå återkommer hit, skall beslutet verkställas på nytt. Det framgår av 8 kap. 16 § UtL. Om man bara ser till detta lagrum skulle man kunna dra slutsatsen att det inte spelar någon större roll när ett beslut om avvisning eller utvisning med förbud att återvända hit skall anses vara verkställt. Om beslutet inte är verkställt, skall det verkställas. Om beslutet är verkställt, skall det verkställas på nytt eftersom det är förenat med ett förbud att återvända till Sverige.

16.1.2 Reformarbete

Promemorian i mars 2003

Inom Utrikesdepartementet utarbetades, med utgångspunkt från lagrådsremissen 2002 och Lagrådets yttrande, under våren 2003 promemorian *Ny prövning av beslut om avvisning och utvisning som vunnit laga kraft* (UD2003/14872/MAP).

I promemorian föreslogs bl.a. att en ny bestämmelse skulle införas i utlänningslagen som ger möjlighet att verkställa ett lagkraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, som inte har upphört att gälla, om utlänningen efter verkställighet återvänder till Sverige utan tillstånd.

Promemorian, vilken även behandlade frågan om när ett beslut om avvisning eller utvisning som inte upphört att gälla skall kunna verkställas på nytt, har remissbehandlats.

Propositionen Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden (2003/04:59)

I propositionen *Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden* (prop. 2003/04:59) föreslogs, i överensstämmelse med förslagen i promemorian från mars 2003, att en ny bestämmelse skulle införas i utlänningslagen som ger möjlighet att verkställa ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, som inte har upphört att gälla, om utlännningen efter verkställighet återvänder till Sverige utan tillstånd.

Socialförsäkringsutskottet föreslog, som tidigare nämnts, i betänkandet 2004/05:SfU3 att propositionen borde avslås. Skälet till detta ställningstagande var att utskottet ansåg att den kommande propositionen om en ny instans- och processordning borde avvaktas. Riksdagen beslutade den 8 december 2004 i enlighet med betänkandet (rskr. 2004/05:110).

16.2 Ny verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning som inte har upphört att gälla

Regeringens förslag: Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har upphört att gälla skall kunna verkställas på nytt, om utlännningen återvänder till Sverige utan tillstånd. Detta skall gälla oavsett om det finns ett gällande återreseförbud eller inte.

Om en utlännning återvänder till Sverige och ett tidigare lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas på nytt, skall en ansökan om uppehållstillstånd handläggas inom ramen för de regler som gäller för verkställighetsärenden.

Det skall framgå av lagstiftningen när ett beslut om avvisning eller utvisning är verkställt. En definition av begreppen in- och utresa skall finnas i den nya utlänningslagen.

Ett beslut om avvisning eller utvisning upphör att gälla efter fyra år från det att beslutet vann laga kraft, oavsett om beslutet verkställts eller inte. Har beslutet förenats med ett återreseförbud med längre giltighetstid upphör beslutet att gälla först när tiden för förbudet löpt ut.

Förslagen i promemorian från mars 2003: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Få remissinstanser har yttrat sig särskilt om förslagen i dessa delar. De flesta remissinstanser som yttrat sig tillstyrker förslaget att definiera begreppen in- och utresa. *Stockholms tingsrätt* och *Länsrätten i Skåne län* tillstyrker förslagen i dess helhet. Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges Domareförbund*, *Islamiska Samarbetsrådet* och *RFSL* är kritiska till att beslutet om avvisning eller utvisning ges en så lång giltighetstid som fyra år från det att beslutet vann laga kraft.

Skälen för regeringens förslag: I likhet med vad regeringen anförde i propositionen *Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden* (prop. 2003/04:59), bör det av lagstiftningen klart framgå när ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses vara verkställt. Eftersom

verkställigheten är kopplad till att utresa sker bör bestämmelser därför finnas in den nya utlänningslagen om när utresa ur landet skall anses ha ägt rum. Likaså bör i den nya utlänningslagen finnas bestämmelser om när inresa skall anses ha ägt rum.

Det är angeläget att en utlänning inte har någon ovillkorlig rätt till en fullständig ny prövning av sitt ärende enbart för att hon eller han tillfälligt lämnar Sverige och för en kortare eller längre tid beger sig till ett annat land. En ansökan om uppehållstillstånd som görs här i landet efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning bör därför handläggas i enlighet med de föreslagna reglerna om prövning av verkställighetshinder (12 kap. 18–20 §§ utlänningslagen) även om beslutet har verkställts genom att utlänningen lämnat landet och därefter återvänt hit. Detta blir följderna av den föreslagna bestämmelsen som innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning i regel upphör att gälla efter fyra år från det att beslutet vann laga kraft, oavsett om beslutet verkställts eller inte. Har ett återreseförbud meddelats med längre giltighetstid upphör beslutet att gälla först när den tiden har löpt ut.

Detta innebär också att prövningen av nya omständigheter kan utgöra verkställighetshinder eller föranleder en ny prövning enligt de föreslagna bestämmelserna i 12 kap. utlänningslagen blir densamma oavsett om prövningen görs innan utlänningen lämnar Sverige eller om den görs efter det att utlänningen återvänder till Sverige efter att mer eller mindre tillfälligt ha lämnat landet.

17 Vissa frågor om avvisning och utvisning

17.1 Beslut om avvisning när inga skyddsskäl åberopas

<p>Regeringens förslag: Befogenheten för polismyndigheterna att besluta om avvisning när inga skyddsskäl åberopas skall behållas. Även Migrationsverket skall kunna besluta om avvisning i sådana fall.</p>
--

NIPU:s förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett mindre antal remissinstanser har yttrat sig särskilt i denna fråga. Utredningens förslag tillstyrks av *Caritas*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Rädda Barnen*, *Svenska kyrkans församlingsnämnd*, *Sveriges Kristna Råd* och *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)*. *Amnesty International – svenska sektionen* betonar vikten av att polisen inte gör några bedömningar av vad som kan utgöra grund för asyl. *Rikspolisstyrelsen* tillstyrker förslaget men påpekar att det inte som utredningen anfört av praktiska skäl krävs att även Migrationsverket får fatta beslut i den avsedda situationen. Varje polismyndighet kan fatta beslut dygnet runt.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 4 kap. 4 § första stycket UtL skall Migrationsverket pröva ärenden om avvisning om utlänningen söker asyl här, utlänningen har en nära familjemedlem som söker asyl här, utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 2 § andra stycket,

eller utlännningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader när frågan om avvisning väcks.

Av paragrafens andra stycke framgår att polismyndigheten i andra fall skall pröva frågan om avvisning. Om polismyndigheten anser det tveksamt om avvisning bör ske, skall ärendet lämnas över till Migrationsverket.

Enligt andra stycket är det således endast polisen som får fatta beslut om avvisning om inte Migrationsverket enligt första stycket skall fatta beslut. Polisens uteslutande rätt att fatta beslut enligt andra stycket har varit en naturlig och praktisk ordning. Frågan om avvisning aktualiseras oftast direkt vid gränskontrollen men den kan också bli aktuell i samband med att utlännningen ger in en första ansökan om uppehållstillstånd eller i samband med s.k. inre kontroll enligt 5 kap. 6 § UtIL. I samtliga nu nämnda fall har polisen varit den myndighet som utlännningen först kommit i kontakt med.

Förhållandena har emellertid ändrats. Alla ansökningar om uppehållstillstånd skall numera ges in till Migrationsverket och inte till polisen. För en utlännning som inte blivit föremål för inresekontroll blir därför ofta Migrationsverket den första myndighet utlännningen kommer i kontakt med. Personal från Migrationsverket finns alltid tillgänglig på Arlanda flygplats. Det är sannolikt att Migrationsverket på sikt kommer att medverka vid inresekontrollen på i vart fall de större inreseorterna.

Om en utlännning utan att åberopa någon form av skyddsskäl ger in en ansökan om uppehållstillstånd till Migrationsverket och verket då bedömer att det finns grund för avvisning, får verket inte fatta beslut om avvisning – såvida inte verket enligt 4 kap. 4 § första stycket UtIL annars har rätt att fatta ett sådant beslut. Migrationsverket måste i stället kontakta polisen eftersom det är polisen som enligt 4 kap. 4 § andra stycket UtIL i ett sådant fall har exklusiv rätt att besluta om avvisning. Detta är inte en praktisk och rationell ordning. Migrationsverket skall därför ges befogenhet att besluta om avvisning även av en utlännning som inte åberopar någon form av skyddsskäl.

Enligt gällande lydelse av 8 kap. 7 § första stycket UtIL och förslaget till 12 kap. 6 § i den nya utlänningslagen gäller att ett beslut av polismyndigheten om avvisning skall verkställas även om det har överklagats. Det saknas anledning att inte låta de beslut som Migrationsverket kommer att fatta i enlighet med sin nya behörighet gälla omedelbart. Regeringen föreslår därför att alla beslut om avvisning som Migrationsverket fattar – utom i fall där verket har exklusiv beslutanderätt som fallet är t.ex. då utlännningen eller en nära familjemedlem söker asyl här – skall gälla omedelbart. Något särskilt förordnande om omedelbar verkställighet skall alltså inte behövas i varje enskilt beslut.

17.2 Tiden inom vilken beslut om avvisning skall fattas

<p>Regeringens förslag: Beslut om avvisning skall fattas inom tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till Sverige. För beslut som fattas senare än efter tre månader från ansökan skall uttrycket utvisning användas.</p>
--

NIPU:s förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Utredningens förslag tillstyrks av *Caritas, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Sveriges Kristna Råd* och *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)*. *Rikspolisstyrelsen* säger sig i och för sig kunna tillstyrka förslaget. Styrelsen påpekar dock att det förekommer att polisen i samband med s.k. inre kontroll träffar på utlänningar som inte har gett sig tillkänna för någon. Polismyndigheten kan då i dag fatta beslut om avvisning och ofta på ett enkelt sätt verkställa det. Det skulle därför behövas en kompletterande bestämmelse som innebär att ett beslut om avvisning i förekommande fall får fattas inom tre månader efter det att utlänningen har anträffats.

Skälen för regeringens förslag: En utlänning kan avvisas på formella och materiella grunder. De formella grunderna anges i 4 kap. 1 § UtlL och innebär bl.a. att utlänningen kan avvisas om han eller hon saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa. De materiella grunderna finns i 4 kap. 2 § UtlL och innebär t.ex. att en utlänning kan avvisas om det kan antas att och han eller hon kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller att han eller hon kan antas inte komma att försörja sig på ett ärligt sätt. Avvisning på materiella grunder får enligt sista stycket sistnämnda paragraf inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige. Avvisning på formella grunder får dock enligt gällande lagstiftning ske utan hänsyn till någon tidsgräns.

Beslut om avvisning med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § UtlL får meddelas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet endast om det finns synnerliga skäl för det.

I 4 kap. 4 § UtlL framgår när Migrationsverket respektive polismyndigheten skall fatta beslut om avvisning. Där anges bl.a. att verket skall fatta beslut om avvisning om utlänningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när frågan väcks om utlänningens avvisning. För att polisen skall ha rätt att besluta om avvisning krävs enligt andra stycket samma paragraf således att sökanden vistats här högst tre månader utan avbrott när frågan om avvisning väcks. Här är det alltså inte fråga om att beslut måste fattas inom viss tid utan om att frågan måste väckas inom viss tid.

Om beslut om avvisning inte kan fattas, kan utlänningen i stället utvisas.

I prop. 1996/97:25 s. 131 uttalades att den regel som då gällde, dvs. att beslut om omedelbar verkställighet kunde meddelas senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige endast om synnerliga skäl talade för detta, skulle ändras därför att den hade kommit att medföra att åtskilliga asylsökande gav in sin ansökan till polisen strax efter tremånaderstidens utgång för att på så sätt undvika ett beslut med omedelbar verkställighet. Bestämmelsen ändrades därför till gällande lydelse, dvs. att beslut om omedelbar verkställighet får meddelas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet om synnerliga skäl talar för detta.

Det finns inga skäl till varför tremånaderstiden i något fall skall räknas från utlänningsansökan till Sverige, särskilt som ankomstdagen många gånger kan vara svår att fastställa. Den nya utlänningslagen bör därför innehålla ett generellt stadgande om att avvisning måste beslutas inom tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd som görs efter ankomsten till Sverige. Att tidsgränsen för avvisning räknas från den första ansökan om uppehållstillstånd innebär också att det problem som Rikspolisstyrelsen pekat på i sitt remissyttrande rimligen inte bör bli aktuellt.

I förarbeten (prop. 1988/89:86, s. 199) till den nu gällande 8 kap. 8 § utlänningslagen angavs att ett synnerligt skäl skulle kunna vara att det rör sig om en utlänning som vistats här utan att ge sig till känna för polisen. I ett sådant fall har ju dock någon tremånadersfrist inte börjat löpa eftersom fristen räknas från tidpunkten för den första ansökan om uppehållstillstånd. Ett annat fall skulle enligt förarbetena kunna vara att det visar sig att utlännen lämnat falska uppgifter i väsentliga avseenden. Att beslut om avvisning med omedelbar verkställighet fattas senare än tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd var tidigare mot bakgrund av de uttalanden som gjorts, ytterst ovanligt. På senare år har synnerliga skäl ansetts kunna föreligga i de fall en asylsökande vid ansökan förnekat vistelse i ett annat land som anslutit sig till Dublinkonventionen och därigenom försenat processen. I dag gäller konventionen enbart i förhållande till Danmark. I förhållande till övriga EU-länder liksom till Island och Norge tillämpas numera rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat – den s.k. Dublinförordningen (EGT L 50, 25.2.2003, s. 1 ff., Celex 32003L0343). Enligt artiklarna 19 och 20 i den förordningen gäller, som tidigare har nämnts, beslut om överföring enligt förordningen omedelbart. Även Danmark kommer inom en snar framtid att omfattas av förordningen. Det saknas enligt regeringens bedömning anledning att behålla möjligheten för Migrationsverket att förordna om omedelbar verkställighet senare än tre månader efter den första ansökan om synnerliga skäl föreligger.

I prop. 1988/89:86 Ny utlänningslag anförde föredragande statsrådet (s. 68) att det inte var ändamålsenligt att för åtgärder som beslutas på samma grund använda olika benämningar enbart beroende på om beslutet fattas före eller efter en viss tidpunkt. I gällande utlänningslag används därför termen avvisning även när det beslutas om avlägsnande på formella grunder oberoende av hur lång tid utlännen vistats i landet.

Det finns i och för sig starka skäl för att använda samma benämning för ett avlägsnandebeslut som fattas på samma grund oavsett hur lång tid en utlänning vistats här i landet. Rent språkligt är det dock märkligt att tala om avvisning av en utlänning som kan ha vistats här i landet i flera år. Det strider också mot det språkbruk som används internationellt. Avvisning är regelmässigt en term som används för att beteckna att en person vägras inresa i landet eller som sänds tillbaka kort tid därefter. Inte minst med hänsyn till internationell praxis bör en återgång till tidigare förhållanden ske så att uttrycket ”avvisning” används för att

beteckna avlägsnandebeslut som fattas i samband med en utlännings försök till inresa i Sverige eller inom en kortare tid därefter.

17.3 Utvisning på grund av brott

Regeringens förslag: Bestämmelserna om utvisning på grund av brott i 1989 års utlänningslag skall överföras oförändrade till den nya lagen.

NIPU:s bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har yttrat sig särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 4 kap. 7 § UtL får en utlänning utvisas ur Sverige om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till. Utlänningen får dock utvisas endast om han eller hon döms till svårare straff än böter och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller om brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han eller hon inte bör få stanna kvar.

Utvisning på grund av brott kan ske såväl av tillfälliga besökare som av den som varit bosatt i Sverige en längre tid. För den som är bosatt här finns det dock vissa begränsningar i möjligheterna till utvisning som främst hänför sig till utlännings anknnytning till Sverige. Dessa begränsningar finns angivna i 4 kap. 10 § UtL.

Reglerna om utvisning på grund av brott skärptes senast den 1 juli 1994. Tidigare gällde som förutsättning för utvisning att det i straffskalan ingick fängelse i minst ett år. Numera räcker det med att det ingår fängelse i straffskalan och att utlänningen i det enskilda fallet döms till strängare straff än böter. En ändring av dessa regler bör föregås av en utvärdering av effekterna av lagändringen år 1994. Någon sådan föreligger inte, varför några ändringar inte övervägts i detta lagstiftningsärende.

18 Offentligt biträde

18.1 Bakgrund

De nuvarande reglerna om offentligt biträde i utlänningslagen infördes den 1 december 1997 (prop. 1996/97:9, bet. 1996/97:JuU3, rskr. 1996/97:55). Rätt till offentligt biträde föreligger enligt 11 kap. 8 § första stycket UtL i bl.a. ärenden om avvisning och om utvisning enligt 4 kap. 3 § UtL (dvs. utvisning efter det att uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats). I avvisningsärenden hos en polismyndighet har dock en utlänning rätt till offentligt biträde endast om utlänningen hållits i förvar längre än tre dagar. På verkställighetsstadiet kan offentligt biträde förordnas om utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar. Vid

ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § UtIL (NUT), förordnas offentligt biträde endast om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning. I samtliga fall som nämns i 11 kap. 8 § första stycket UtIL skall offentligt biträde förordnas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Enligt 11 kap. 8 § andra stycket UtIL skall offentligt biträde alltid förordnas för barn under 18 år som hålls i förvar, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

Även i ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll kan en utlänning ha rätt till offentligt biträde. Av 27 § lagen om särskild utlänningskontroll framgår att en utlänning har rätt till offentligt biträde i ärenden om utvisning eller anmälningsplikt samt hos regeringen i ärenden om beslut om tvångsmedel enligt 11 § samma lag. En förutsättning är även i dessa fall att det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Generella bestämmelser om offentligt biträde återfinns i lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Bestämmelser som rör frågor om offentliga biträden återfinns även i rättshjälpslagen (1996:1619) till vilka lagen om offentligt biträde hänvisar. Enligt 1 § lagen om offentligt biträde tillämpas lagen när offentligt biträde skall förordnas i ett mål eller ärende enligt särskild föreskrift i lag. Av lagen om offentligt biträde framgår vidare bl.a. att offentligt biträde förordnas efter ansökan eller när det annars finns anledning till det och då av handläggande domstol eller myndighet. I nuvarande 11 kap. 9 § UtIL och 28 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll finns bestämmelser om behörig beslutsfattare i ärenden hos regeringen i vilka föreskrivs att i ärenden hos regeringen prövas frågor om offentligt biträde av departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

Vem som får förordnas till offentligt biträde anges i 5 § lagen om offentligt biträde jämfört med 26 § rättshjälpslagen. Till biträde får förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget. Om sökanden själv har föreslagit någon som är lämplig, skall den föreslagne förordnas, om det inte medför avsevärt ökade kostnader eller det i övrigt finns särskilda skäl emot det.

18.2 Rätten till offentligt biträde

Regeringens förslag: Bestämmelserna om rätten till offentligt biträde skall i allt väsentligt kvarstå oförändrade. I ärenden angående verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning skall offentligt biträde kunna förordnas, om beslut om inhibition meddelats.

NIPU:s bedömning: Överensstämmer med regeringens förslag att nuvarande bestämmelser om rätten till offentligt biträde väsentligen skall kvarstå oförändrade.

Förslaget i promemorian Ny prövning av beslut om avvisning och utvisning som vunnit laga kraft: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslagen utan erinran. *Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges advokatsamfund, Nämndemännens riksförbund, Röda Korset och Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* anser att ett

biträdesförordnande bör kvarstå till dess sökanden antingen beviljas uppehållstillstånd eller lämnar landet. *Amnesty* anser att offentligt biträde bör förordnas i alla ärenden som rör avvisning.

Skälen för regeringens förslag: Den enda ändring av rätten till offentligt biträde som enligt regeringens mening nu bör föreslås är att hänföra till den nya typ av ärenden som är en följd av lagförslaget i 12 kap. om prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden. Bestämmelserna om prövning av verkställighetshinder ersätter ordningen med prövningen av en ny ansökan enligt nuvarande 2 kap. 5 b § UtlL. Förutsättningarna för att offentligt biträde skall förordnas i dessa verkställighetsärenden bör i princip vara desamma som nu gäller i ärenden rörande ny ansökan. Regeringen anser därför att i ärenden angående verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning skall offentligt biträde kunna förordnas, om beslut om inhibition meddelats.

18.3 Beslutande myndighet

18.3.1 Ärenden hos regeringen

Regeringens förslag: Regeringskansliet skall besluta i frågor om offentligt biträde i ärenden hos regeringen enligt utlänningslagen och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

NIPU:s förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. NIPU föreslår att bestämmelserna om vem som beslutar i frågor om offentligt biträde i ärenden hos regeringen skall kvarstå oförändrade.

Skälen för regeringens förslag: I ett tidigare lagstiftningsärende erinrade Lagrådet om behovet av att bl.a. anpassa 11 kap. 9 § UtlL och 28 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll till den omorganisation av regeringens kansli som genomfördes den 1 juli 1997. Genom nämnda lagstiftningsärende ändrades bl.a. lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (prop. 2003/04:87, bet. 2003/04:JuU27, rskr. 2003/04:247). Ändringen innebar att 25 f § andra stycket ändrades och att det i 27 § infördes ett nytt andra stycke. I de nämnda styckena föreskrivs att i ärenden hos regeringen prövas frågor om offentligt biträde av Regeringskansliet. I 25 f § andra stycket föreskrevs innan ändringen trädde i kraft att i ärenden hos regeringen prövas frågor om offentligt biträde av den departementstjänsteman som regeringen utser. Motsvarande bestämmelse finns i nuvarande 11 kap. 9 § UtlL. I förarbetena till ändringarna i lagen om internationellt samarbete anförde regeringen (prop. s. 42) att det varken är nödvändigt eller lämpligt att regeringen avgör frågor om offentligt biträde i enskilda ärenden. Regeringen ansåg vidare att frågor om offentligt biträde i dessa ärenden i stället med fördel kan anförtros Regeringskansliet, som är den myndighet som bereder regeringsärenden samt att vilken befattningshavare som i praktiken skall fatta beslut på Regeringskansliets vägnar, kan regleras i förordning och arbetsordning. I ärendet erinrade Lagrådet (prop. s. 74) om att det fortfarande finns kvar delegeringsbestämmelser där en sådan anpassning inte skett, t.ex. 11 kap. 9 § utlänningslagen och 28 § lagen (1991:572) om särskild

utlänningskontroll. Regeringen (prop. s. 42) fann dock att denna fråga bör tas om hand i ett annat sammanhang.

Det behov av anpassning som Lagrådet erinrade om i det beskrivna lagstiftningsärendet bör nu tillgodoses. Detta innebär att frågor om offentligt biträde skall prövas av Regeringskansliet i ärenden hos regeringen.

18.3.2 Migrationsverket

Regeringens bedömning: Migrationsverket bör även fortsättningsvis få förordna offentliga biträden i ärenden som handläggs hos verket.

NIPU:s bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning att Migrationsverket även fortsättningsvis bör få förordna offentliga biträden i ärenden som handläggs hos verket.

Skälen för regeringens bedömning: Av 2 § lagen om offentligt biträde följer att den myndighet som handlägger ärendet i sak också skall besluta i frågor om offentligt biträde. Det har dock under senare år framförts kritik mot förhållandet att det är Migrationsverket som förordnar offentliga biträden i de ärenden som handläggs hos verket. Det har bl.a. framförts att vissa av de offentliga biträdena som förordnas inte har den kompetens som krävs samt att det är olämpligt att Migrationsverket förordnar offentliga biträden eftersom verket blir utlännings motpart vid en eventuell process i domstol. Det har också framförts kritik mot att Migrationsverket förordnar offentliga biträden för sent i processen vid verket.

Frågan om beslutande myndighet har tidigare behandlats i riksdagen. I betänkandet Invandrar- och flyktingpolitiken (bet. 1993/94:SfU14) behandlade riksdagens socialförsäkringsutskott några motioner där den ordning som gäller i dag för förordnande av offentliga biträden i asylärenden kritiserades. Det riktades bl.a. kritik mot att Migrationsverket förordnar biträden som ofta saknar kompetens i flyktingfrågor. Utskottet ansåg att det fanns skäl att ta kritiken på allvar och att en översyn av det nuvarande systemet borde göras inom ramen för rättshjälpsutredningens uppdrag. Vad utskottet anfört tillkännagavs av riksdagen som sin mening för regeringen (rskr. 1993/94:263). Rättshjälpsutredningen behandlade frågan i sitt betänkande (SOU 1995:81) men förslög inte någon ändring i den nuvarande ordningen.

I förarbetena till lagen om offentligt biträde redogjorde regeringen (prop. 1996/97:9 s. 187) för riksdagens tillkännagivande. Regeringen anförde vidare att det torde vara oundvikligt att det skulle ta något längre tid om någon annan myndighet än Migrationsverket skall förordna biträde. Regeringen pekade också på vad en annan ordning skulle innebära för handläggningen. Migrationsverket måste först ta ställning till om det är fråga om ett ärenden där offentliga biträden kan förordnas, vilket kan ske efter ansökan eller på verkets egna initiativ. Ett yttrande måste sedan sändas till den instans som skall besluta i ärendet och därefter skall beslutet översändas till verket.

Vad gällde frågan om verkets roll som part i processen konstaterade regeringen (prop. s. 187) att verket inte är motpart till utlännings vid

handläggningen i verket. Regeringen ansåg vidare att den omständigheten att verket blir motpart enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) i allmän förvaltningsdomstol såvitt avser mål om förvar inte innebär att verket skall vara diskvalificerat att pröva frågor om offentligt biträde i ärenden som handläggs hos verket. Regeringen anförde (prop. s. 188) därefter följande:

Som utredningen anför är den avgörande frågan inte vem som förordnar biträde utan vilka krav som ställs på biträdet. Det finns inte något som talar för att Invandrarverket skulle vara sämre skickat att bedöma biträdets kompetens än någon annan myndighet. Oavsett vem som skall förordna ett biträde måste det självfallet ställas krav på att biträdet har tillräckliga kvalifikationer samt i övrigt är lämplig för uppdraget.

Regeringen delar utredningens uppfattning att det inte, varken med hänsyn till den enskilde utlänningen eller av andra orsaker, finns tillräckliga skäl för att ändra den nuvarande ordningen. Att den myndighet som handlägger själva ärendet i sak också beslutar i frågor om offentligt biträde stämmer också överens med den ordning som gemensamt gäller för offentliga biträden.

Regeringen fann (prop. s. 188) med hänsyn till det anförda att Migrationsverket även i fortsättningen bör besluta i frågor om offentligt biträde i ärenden som handläggs hos verket.

Riksdagens justitiekommitté (bet. 1996/97:JuU3 s. 45) och socialförsäkringsutskottet (yttr. 1996/97:SfU3y s. 4) ansåg att principen, vilken regeringen gav uttryck för i prop. 1996/97:9, att den myndighet som handlägger ett ärende också skall besluta i frågor om offentligt biträde är riktig. Utskottet ansåg därför att Migrationsverket bör utse offentliga biträden i ärenden som handläggs vid verket och tillstyrkte regeringens förslag i denna del. Riksdagen beslutade därefter i enlighet med tillstyrkandet.

I förevarande ärende bör framhållas att den nya instans- och processordningen medför att Migrationsverkets beslut i frågor om offentliga biträden kan överklagas särskilt enligt den ordning som gäller för huvudsaken, dvs. migrationsdomstol–Migrationsöverdomstolen. Enligt nuvarande 11 kap. 10 § UtlL överklagas Migrationsverkets beslut i frågor om offentligt biträde till Utlänningsnämnden. I samma stadgande föreskrivs vidare att Utlänningsnämndens beslut i dessa frågor inte får överklagas.

Vad gäller de krav som skall ställas på offentliga biträden framgår det av 5 § lagen om offentligt biträde jämfört med 26 § rättshjälpslagen att till biträde får förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget. Beträffande advokater, och till viss del även biträdande jurister på advokatbyråer, tillförsäkras biträdets nödvändiga kvalifikationer genom de krav som generellt ställs på advokater och biträdande jurister på advokatbyråer (prop. 1996/97:9 s. 155–156). I fråga om kravet på ”annan som är lämplig för uppdraget” anförde regeringen i förarbetena till rättshjälpslagen och lagen om offentligt biträde (prop. s. 156 och 182 f.) att syftet att så långt som möjligt garantera att rättshjälpsbiträden och offentliga biträden har tillräckliga kvalifikationer uppnås genom att de som förordnar biträden gör en verklig prövning av biträdets kvalifikationer. Det bör också framhållas att behov av ytterligare kompetens utöver den som följer av nämnda generella krav kan, precis som på andra rättsområden, tillgodoses genom bl.a. deltagande i utbildning och seminarier.

Verksamheter av nämnt slag anordnas bl.a. av intresseorganisationer och Sveriges advokatsamfund. Ett exempel på sådan verksamhet är Sveriges advokatsamfunds planerade utbildning om Migrationsverkets handläggning av asylärenden i den s.k. modellverksamheten (se Advokaten, nr 1, 2005, s. 22). Regeringen förutsätter att de som förordnas till offentliga biträden vid behov tar del av den utbildnings- och seminarieverksamhet som erbjuds.

Enligt 48 § förvaltningsprocesslagen, som skall tillämpas i den nya instans och processordningen, får rätten vidare avvisa ett ombud eller biträde om han eller hon visar oskicklighet eller oförstånd eller om han eller hon på annat sätt är olämplig. Motsvarande bestämmelser gäller för allmänna domstolar och förvaltningsmyndigheter (12 kap. 5 § rättegångsbalken och 9 § förvaltningslagen [1986:223]).

Frågan om i vilket skede av processen i Migrationsverket offentliga biträden skall förordnas styrs av bestämmelserna i 3 § lagen om offentligt biträde och 18 kap. 1 § i förslaget till ny utlänningslag, nuvarande 11 kap. 8 § UtL. Av dessa bestämmelser följer att offentligt biträde förordnas efter ansökan eller när det annars finns anledning till det. Det framgår vidare att ett offentligt biträde skall förordnas för den som åtgärden avser i vissa angivna situationer, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Av det senare följer att det finns en presumtion för att offentligt biträde skall förordnas.

Regeringen anser att det på föreliggande underlag inte går att nu föreslå några bestämmelser som avviker från de principer som framgår av rättshjälpslagen och lagen om offentligt biträde och förarbetena till dessa. Det har som nämnts framförts en del farhågor om hur bestämmelserna om beslutande myndighet i frågor om offentligt biträde tillämpas i ärenden enligt utlänningslagen, vilket ger regeringen anledning att utvärdera denna ordning. En sådan utvärdering bör genomföras inom ramen för den övergripande utvärdering som skall göras av hela reformen, se avsnitt 23.1 Utvärderingen av bestämmelserna avseende offentligt biträde bör ske snarast efter det att den nya ordningen genomförts och delredovisas inom ramen för den övergripande utvärderingen.

Det finns enligt regeringens mening inte skäl att i avvaktan på resultatet av utvärderingen föreslå att det i den nya instans- och processordningen skall gälla andra bestämmelser än de som gäller i dag. Migrationsverket bör således även fortsättningsvis i avvaktan på utvärderingens resultat få förordna offentliga biträden i ärenden som handläggs hos verket.

19 Ärenden med säkerhetsaspekter

19.1 Gällande ordning

De flesta utlänningsärenden som rör rikets säkerhet handläggs enligt utlänningslagen (1989:529, UtL). De kännetecknas av att Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet motsätter sig att en utlännning beviljas uppehållstillstånd i Sverige eller

förordar att utlänningen avvisas eller utvisas eller att utlänningens uppehållstillstånd återkallas. En utlänning som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen kan under vissa förutsättningar i stället utvisas enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Finns grund för avvisning eller utvisning enligt utlänningslagens regler skall alltså i första hand dessa bestämmelser tillämpas, vilket framgår av 1 § lagen om särskild utlänningskontroll.

Säkerhetsaspekter kan finnas såväl i asylärenden som i andra ärenden som handläggs enligt utlänningslagen. Det kan röra sig om ansökningar från personer som befinner sig i Sverige eller som ansökt om tillstånd före inresan. Uppehållstillstånd kan enligt 3 kap. 4 § andra stycket 1 UtIL vägras både flyktingar enligt 3 kap. 2 § och skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § första stycket 2 och 3 av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller om det med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd. En utlänning får dock aldrig avvisas eller utvisas till ett land där han eller hon riskerar att straffas med döden eller kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Uttryckt med andra ord kan en person som är skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § första stycket 1 UtIL inte vägras uppehållstillstånd av säkerhetsskäl. I 8 kap. 1 § UtIL finns vidare en bestämmelse som innebär att en avvisning eller utvisning aldrig får verkställas till ett land om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för tortyr m.m. I ärenden där det är fråga om uppehållstillstånd av humanitära skäl enligt 2 kap. 4 § första stycket 5 UtIL fattas beslut efter en avvägning mellan skälen för och emot uppehållstillstånd. En avvägning måste också göras i ärenden som rör familjeåterförening. Om säkerhetsaspekter föreligger beviljas uppehållstillstånd endast vid mycket starkt ömmande omständigheter.

Enligt 7 kap. 11 § UtIL får Migrationsverket och Utlänningsnämnden i vissa fall med eget yttrande lämna över ärenden till regeringen för beslut. En av grunderna för överlämnande är att ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet.

När Migrationsverket överlämnar ett ärende till regeringen skall verket sända ärendet till Utlänningsnämnden, varefter nämnden med eget yttrande skyndsamt skall vidarebefordra ärendet till regeringen. Migrationsverket lämnar i praxis regelmässigt över de ärenden till regeringen, där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet begärt eller förordat att en utlänning skall avvisas eller att uppehållstillstånd skall vägras eller återkallas. Verket skall dock inte överlämna ärenden där ansökan om uppehållstillstånd under alla förhållanden skall avslås därför att de skäl som åberopats är otillräckliga för att bevilja tillstånd, se prop. 1996/97:25 s. 293.

För ärenden som handläggs enligt utlänningslagen gäller enligt 4 kap. 12 § första stycket den lagen att verkställighetshinder skall beaktas redan vid prövningen av själva avvisnings- eller utvisningsfrågan. Detta avses få till följd att ett beslut om avvisning eller utvisning inte meddelas i de fall det konstateras att ett beslut inte skulle gå att verkställa. I sådana fall

får i stället uppehållstillstånd ges. Dessa tillstånd tidsbegränsas regelmässigt.

En utlänning som inte avvisas eller utvisas ur landet enligt utlänningslagen får utvisas enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, om det behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Som ovan angetts skall i första hand utlänningslagen tillämpas om det föreligger grund för avvisning eller utvisning. I princip är det endast då en utlänning har beviljats uppehållstillstånd och därefter varit bosatt här mer än tre år som utvisning grundad på befarad terroristbrottslighet kan ske enligt lagen om särskild utlänningskontroll, se prop. 1990/91:118 s. 29 f. Vad som har sagts nu bör givetvis inte hindra att frågan om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll tas upp i ett fall där det visserligen är möjligt att avvisning eller utvisning kan ske enligt utlänningslagens allmänna regler men frågan härom är svårbedömd eller fordrar tidskrävande utredning (a. a. s. 37).

Beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll meddelas av regeringen som första och enda instans. Om ärendet inte är synnerligen brådskande, skall regeringen hämta in yttrande från Migrationsverket och låta hålla förhandling vid en tingsrätt innan den fattar beslut i ärendet. Om det finns skäl för det, skall regeringen också inhämta yttrande från den tingsrätt som håller förhandlingen. Om regeringen har beslutat om utvisning men hinder som anges i 8 kap. 1, 2 eller 4 § UtlL möter mot att beslutet verkställs eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, skall regeringen förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition).

En grundläggande skillnad i handlägningsordningen är att regeringen självmant kan ta upp ett ärende enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Någon sådan möjlighet finns inte när det gäller ärenden enligt utlänningslagen. Ärenden enligt den lagen behöver inte heller komma under regeringens prövning utan kan avgöras i den vanliga instansordningen. Så sker om ärendet inte lämnas över till regeringen av Migrationsverket eller Utlänningsnämnden.

19.2 Handläggning av säkerhetsärenden

19.2.1 Ny instansordning för säkerhetsärenden

Regeringens förslag:

- Ärenden enligt utlänningslagen med säkerhetsaspekter och ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll skall avgöras av Migrationsverket i första instans.
- Migrationsverkets beslut skall kunna överklagas till regeringen. Överklagandet skall ges in till verket som skyndsamt skall överlämna ärendet till Migrationsöverdomstolen. Domstolen skall hålla muntlig förhandling och yttra sig i ärendet. Yttrandet och handlingarna skall överlämnas till regeringen för beslut. Om domstolen finner att verkställighetshinder föreligger, skall yttrandet i den delen vara bindande för regeringen.
- Migrationsverkets beslut skall kunna överklagas av utlänningen och Säkerhetspolisen. Vid handläggningen av ett överklagat ärende skall såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen vara utlänningens motparter.
- Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen skall definieras i lagtexten som ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet förordar att en utlänning avvisas eller utvisas eller att ett uppehållstillstånd avslås eller återkallas. Utöver dessa säkerhetsärenden finns säkerhetsärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

NIPU:s förslag: Stämmer inte helt överens med regeringens. Utredningen föreslog att Migrationsverkets beslut skulle överklagas direkt till regeringen som i vissa fall skall vara skyldig att hämta in yttrande från Högsta domstolen.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrat sig i denna fråga godtar endast *Länsrätten i Göteborg* förslaget i dess helhet. *Caritas, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* och ytterligare några frivilligorganisationer säger sig med tvekan kunna tillstyrka utredningens förslag. Organisationerna anser det dock vara tveksamt om Migrationsverket har tillräckliga kunskaper för att kunna handlägga dessa ärenden och framhåller att dessa ärenden i så fall av sekretess- och effektivitetsskäl måste handläggas exklusivt av en mindre enhet inom verket.

Göteborgs tingsrätt anser att säkerhetsärenden med hänsyn till sin karaktär bör prövas av en domstol i första instans. Om regeringen sedan som andra instans skall hämta in yttrande från en annan domstol, bör detta ske från Migrationsöverdomstolen och inte från Högsta domstolen. *Rikspolisstyrelsen* anser i likhet med Göteborgs tingsrätt att yttrande bör hämtas in från Migrationsöverdomstolen och inte från Högsta domstolen. Styrelsen påpekar vidare att det är av största vikt att handläggningen av säkerhetsärenden koncentreras till en begränsad krets personer.

Utlänningsnämnden anser att säkerhetsärenden bör kunna prövas i två instanser. Nämnden ifrågasätter dock om det är lämpligt att Migrationsverket prövar och fattar beslut i dessa ärenden. Nämnden ifrågasätter också om det är lämpligt att säkerhetsärenden kan

förekomma hos så många myndigheter och domstolar som det skulle bli fråga om enligt förslaget. *Migrationsverket* tillstyrker att beslut i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen fattas av verket i första instans. Verket framhåller dock att om verket skall bli en fullvärdig första instans i säkerhetsärenden bör det också vara verket och inte Rikspolisstyrelsen som uppträder som utlännings motpart inför Högsta domstolen när förhandling hålls där.

Diskrimineringsombudsmannen (DO), *Sveriges advokatsamfund* och *Helsingforskommittén* anser att instansordningen bör vara densamma för säkerhetsärenden och för andra ärenden enligt utlänningslagen. *Amnesty International – svenska sektionen* motsätter sig att regeringen skall vara andra instans i säkerhetsärenden. Det medför enligt organisationen risk för att olika politiska faktorer tillmäts alltför stor betydelse.

Skälen för regeringens förslag: Ordningen med regeringen som beslutsinstans i ärenden enligt utlänningslagen med säkerhetsaspekter och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll har närmast sin bakgrund i regeringens övergripande ansvar för säkerheten i landet. De argument som förts fram för en domstolsprocess i utlänningsärenden i allmänhet gäller självfallet också för dessa ärenden. Samtidigt måste beaktas att dessa ärenden i flera avseenden skiljer sig från utlänningsärenden i allmänhet. Ärendena är ofta brådskande och möjligheterna till verkställighet kan bero på om ärendet kan handläggas och avgöras snabbt. Ärendena kräver inte sällan kunskaper om internationell terrorism. Det är inte ovanligt att känsliga utrikespolitiska bedömningar måste göras. I ärendena förekommer ofta uppgifter som är mycket känsliga ur sekretessynpunkt. Som bl.a. Rikspolisstyrelsen påpekat i sitt remissyttrande är det därför angeläget att handläggningen av detta slags ärenden koncentreras till ett fåtal personer.

Det har mot den nu angivna bakgrunden varit naturligt att ärenden med säkerhetsaspekter prövats av regeringen. I avsnitt 7 har emellertid regeringen som sin principiella mening fört fram att det av rätts säkerhetsskäl är väsentligt att processen i utlänningsärenden innehåller ett tvåpartsförfarande och att Migrationsverkets beslut skall kunna komma under domstols kontroll. Det bör även finnas möjligheter till muntlig förhandling.

Sammantaget bedömer dock regeringen att ärenden med säkerhetsaspekter inte fullt ut kan handläggas som utlänningsärenden i allmänhet. En särskild lösning måste sökas för dessa ärenden. Det krav på effektiva rättsmedel och prövning i mer än en instans som ställs upp i de ovan redovisade svenska konventionsåtagandena bör också tillgodoses. En lösning bör således innefatta såväl ett domstolsinslag som en möjlighet för regeringen att pröva dessa ärenden.

I förarbetena till lagen om särskild utlänningskontroll (prop. 1990/91:118 s. 53 f.) framhölls att utvisning typiskt sett är en långt mera ingripande åtgärd än avvisning. I utvisningsfallen kan fråga uppkomma om att avlägsna en utlännings som kanske har permanent uppehållstillstånd och på olika sätt har anpassat sig till en vistelse här i landet. Redan med hänsyn härtill ansågs det uppenbart att beslut om utvisning på grund av befarad terrorism inte rimligen borde kunna fattas av något annat organ än antingen regeringen eller domstol. Med hänsyn till bl.a. de känsliga utrikespolitiska bedömningar som kan behöva göras

i terroristärenden ansågs starka skäl tala för att besluten om utvisning skulle ligga på regeringen. Även vid bedömningen av frågan om lagens tillämplighet vid risk för terroraktioner utomlands framhölls – i samband med diskussion om folkrättsliga aspekter på olika aktioner – att avsikten var att tillämpningen av lagstiftningen skulle ligga i regeringens hand och att regeringen fick handlingsutrymme i förekommande gränsfall (a. prop. s. 38 f., jfr också s. 78).

NIPU har föreslagit att ärenden enligt utlänningslagen med säkerhetsaspekter och ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll skall avgöras av Migrationsverket i första instans och att verkets beslut skall kunna överklagas direkt till regeringen. Innan regeringen beslutar om avvísning eller utvisning skall dock regeringen enligt förslaget vara skyldig att inhämta yttrande från Högsta domstolen och domstolens yttrande skall vara bindande för regeringen, om domstolen skulle finna hinder mot verkställighet föreligga därför att utlännningen då skulle riskera att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Den lösningen uppfyller i och för sig kravet att regeringen skall få en möjlighet att pröva denna typ av ärenden. Ett yttrande från Högsta domstolen skulle också innebära ett visst domstolsinflytande.

Regeringen instämmer i NIPU:s förslag att Migrationsverket skall vara beslutande myndighet och att Migrationsverket beslut skall kunna överklagas till regeringen. Högsta domstolen har dock inte i något annat sammanhang befattning med utlänningsärenden. Regeringen anser det därför inte lämpligt att Högsta domstolen skall avge yttranden såsom NIPU föreslagit. Det är mer naturligt att, i likhet med vad några remissinstanser föreslagit, låta Migrationsöverdomstolen avge ett yttrande. Regeringen föreslår således att Migrationsöverdomstolen skall yttra sig i denna typ av ärenden.

Som också framhållits ovan är ärenden med säkerhetsaspekter enligt utlänningslagen och ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll ofta mycket brådskande. En ordning som innebär att Migrationsverkets beslut överklagas till regeringen och där regeringen är skyldig att hämta in yttrande från en domstol, skulle kunna medföra en alltför lång tidsutdräkt. En snabbare ordning skulle vara att Migrationsverket överlämnar handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen. Domstolen skall därefter lämna över handlingarna till regeringen med eget yttrande. Regeringen, såsom ansvarig för rikets och den allmänna säkerhet bör dock informeras om det överklagade ärendet i ett tidigt skede, varför Migrationsverket bör vara skyldigt att underrätta regeringen om överklagandet.

Regeringen föreslår därför att Migrationsverket skall vara beslutande myndighet i ärenden som har betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet och ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll samt att verkets beslut skall kunna överklagas till regeringen. Överklagande skall ges in till Migrationsverket, som skall pröva om överklagandet kommit in i rätt tid. Verket skall därefter skyndsamt överlämna ärendet till Migrationsöverdomstolen, som med eget yttrande skall lämna över ärendet till regeringen för avgörande. På så sätt får regeringen in ett i huvudsak komplett ärende. I likhet med flera

frivilligorganisationer och Rikspolisstyrelsen anser regeringen att det är angeläget att detta slags ärenden inom verket handläggs av en mycket begränsad krets personer.

Innan Migrationsöverdomstolen yttrar sig i ett ärende enligt utlänningslagen skall den hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt med förhandling. I ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll skall muntlig förhandling alltid hållas. Vid förhandlingen skall utlänningen höras och få tillfälle att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Domstolens yttrande skall omfatta samtliga omständigheter av betydelse i ärendet. Det skall bl.a. avse frågan om det finns hinder enligt utlänningslagen mot verkställighet. Även i frågor om bevisvärdering kan det vara värdefullt att domstolen uttalar sig. Som exempel på frågor som kan bli aktuella att bedöma kan nämnas med vilken grad av sannolikhet eller säkerhet som utlänningen kan knytas till vissa fakta, t.ex. spaningsfynd eller händelser, tillförlitligheten av t.ex. källuppgifter samt övriga omständigheter som talar för och emot en avvisning eller utvisning. Frågan om hinder mot verkställighet skall avse inte bara absoluta hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1 § förslaget till ny utlänningslag utan även innefatta en bedömning av andra hinder mot en verkställighet.

NIPU föreslog att yttrandet skulle var bindande bl.a. såvitt avsåg de absoluta verkställighetshindren, dvs. om domstolen kom fram till att det fanns skälig anledning att tro att utlänningen skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller om utlänningen inte var skyddad mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i sådan fara. Regeringen instämmer i den bedömningen. Regeringen anser dock att det är lämpligt att domstolens yttrande är bindande inte bara avseende de absoluta verkställighetshindren utan samtliga hinder som domstolen särskilt skall yttra sig över, dvs. verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ förslaget till ny utlänningslag.

Domstolens skall dock inte ta ställning i sakfrågan. Bedömningen avseende frågor med anknytning till rikets säkerhet måste det alltid ankomma på regeringen att göra. I ärendet hos regeringen kan också komma fram uppgifter som inte har varit tillgängliga för domstolen, t.ex. att Säkerhetspolisen kan ha tillgång till underrättelseinformation från främmande stat som på grund av förbehåll från denna stat endast får lämnas till regeringen.

Frågor om förvar och uppsikt skall i första instans prövas av Migrationsverket och, när regeringen handlägger ärendet, det statsråd som skall föredra ärendet. Migrationsverkets beslut om förvar skall kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen. Regeringsrätten skall även i fortsättningen kunna pröva om statsråds beslut om förvar skall bestå.

Liksom hittills skall gälla att polisen får fatta beslut om att tillfälligt ta utlännningar i förvar eller ställa dem under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Ett sådant beslut av polisen skall skyndsamt anmälas till den handläggande myndigheten, dvs. till Migrationsverket om ärendet handläggs av verket eller regeringen.

I syfte att så långt möjligt förkorta handläggningstiderna i dessa ofta mycket brådskande ärenden bör även övervägas om det skulle kunna vara en framkomlig väg att ha kortare överklagandetider än vad som gäller för andra utlänningsärenden. Regeringen anser emellertid att önskemålet om en handläggnings- och processordning som så litet som möjligt avviker från vad som gäller i andra utlänningsärenden måste få väga tungt. Regeringen föreslår därför inte några särskilda överklagandetider för just denna typ av ärenden. Ett beslut av Migrationsverket i ett ärende med säkerhetsaspekter bör kunna överklagas inte bara av utlänningen utan även av Säkerhetspolisen.

Vanliga regler i frågor om sekretess och om rätt till offentligt biträde kommer att gälla även i ärenden med säkerhetsaspekter enligt utlänningslagen och lagen om särskild utlänningskontroll.

Att beslut i dessa ärenden skall fattas av Migrationsverket i första instans behöver inte innebära att regeringen inte kommer att få kännedom om ärendena förrän de överklagats. Som nämnts tidigare är det inte ovanligt att känsliga utrikespolitiska bedömningar måste göras i säkerhetsärenden. Av betydelse är då bestämmelsen i 10 kap. 8 § regeringsformen, som föreskriver att utrikesministern skall hållas underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till främmande stat eller till mellanfolklig organisation kommer upp hos en annan statlig myndighet. Grundlagberedningen yttrade att det inte är tillräckligt att myndigheten underrättar utrikesministern om sitt beslut, utan underrättelse skall lämnas i så god tid att utrikesministern får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse (se Holmberg - Stjernquist, s. 360).

Förslagen ovan gäller såväl ärenden enligt utlänningslagen som ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Anledning saknas däremot att införa samma ordning också i de medborgarskapsärenden där säkerhetsaspekter föreligger. Instansordningen i dessa ärenden har nyligen lagts fast av riksdagen i den nya lag (2001:82) om svenskt medborgarskap som trädde i kraft den 1 juli 2001. Enligt den lagen överklagas beslut i de medborgarskapsärenden som är säkerhetsärenden direkt från Migrationsverket till regeringen. Den ordningen bör bestå.

Definition av ett säkerhetsärende

Regeringens förslag om handläggningen av ärenden enligt utlänningslagen med säkerhetsaspekter och ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll innebär att det inte blir samma instansordning i dessa ärenden som i andra utlänningsärenden. Det är därför nödvändigt att närmare avgränsa vilka ärenden som skall omfattas av den avvikande instansordningen. Det är också lagtekniskt lämpligt att denna kategori ärenden definieras i lagtexten som säkerhetsärende.

Enligt utlänningslagen får Migrationsverket och Utlänningsnämnden lämna över ärenden av betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet enligt nuvarande 7 kap. 11 § andra stycket 2 UtL till regeringen för prövning. NIPU ansåg att ett sådant ärenden i praktiken torde kunna knytas till någon av följande situationer:

- vid avvisning enligt nuvarande 4 kap. 2 § första stycket 4, dvs. om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land,
- vid återkallelse av uppehållstillstånd enligt nuvarande 2 kap. 11 § första stycket 3,
- utvisning enligt nuvarande 4 kap. 3 § av samma skäl,
- då uppehållstillstånd kan vägras flyktingar och andra skyddsbehövande enligt nuvarande 3 kap. 4 § andra stycket 1, dvs. om det finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet eller då uppehållstillstånd annars kan vägras skyddsbehövande enligt samma lagrum 2, dvs. om det finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av brottslighet eller någon annan omständighet som hänför sig till den skyddsbehövandes person,
- vid fråga om uppehållstillstånd av humanitära, anknytnings eller andra skäl enligt nuvarande 2 kap. 4 § UtL, dvs. då uppehållstillstånd inte skall utan *får* ges.

Ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll är sådana ärenden där en utlänning som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen får utvisas, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller då det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att utlänningen kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Enligt gällande ordning är det en angelägenhet för Migrationsverket och Utlänningsnämnden att bedöma om ett ärende har betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet. Det kommer givetvis att bli en angelägenhet för Migrationsverket även fortsättningsvis att göra denna bedömning.

Enligt nuvarande 7 kap. 11 § UtL får Migrationsverket och Utlänningsnämnden i vissa fall med eget yttrande lämna över ärenden till regeringen för beslut. En av grunderna för överlämnande är att ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet. Migrationsverket lämnar i praxis regelmässigt över de ärenden till regeringen, där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet begärt eller förordat att en utlänning skall avvisas eller att uppehållstillstånd skall vägras eller återkallas. Verket skall dock inte överlämna ärenden där ansökan om uppehållstillstånd under alla förhållanden skall avslås därför att de skäl som åberopats är otillräckliga för att bevilja tillstånd, se prop. 1996/97:25 s. 293.

Avgörande för när ett utlänningsärende skall anses som ett säkerhetsärende i den nya ordningen bör lämpligen knytas till att Säkerhetspolisen under åberopande av säkerhetsskäl förordar avvisning eller utvisning eller att en ansökan om uppehållstillstånd skall avslås eller återkallas. Föreligger ett sådant ställningstagande av Säkerhetspolisen, får ärendet anses vara ett säkerhetsärende och regeringen överklagandeinstans. Den definitionen skall framgå av lagtexten.

Återförvisning

Det kan givetvis inträffa att ett ärende i Migrationsverket har behandlats som ett vanligt ärende utan säkerhetsaspekter men att sådana visar sig finnas under det att ärendet handläggs i migrationsdomstol. Situationen kan dock antas bli ovanlig. Skulle den uppstå bör den bästa lösningen vara att ärendet återförvisas till Migrationsverket för att de nya omständigheterna skall kunna bedömas i första instans.

Om säkerhetsaspekterna kommer fram under handläggningen i Migrationsöverdomstolen kan domstolen välja att yttra sig och lämna över ärendet till regeringen. Om ärendet måste kompletteras och detta lämpligen bör göras av Migrationsverket får Migrationsöverdomstolen återförvisa ärendet till verket. Migrationsdomstolens dom måste dock först undanröjas.

Om säkerhetsaspekterna uppmärksammas alltför sent i domstolsprocessen, finns möjlighet för Säkerhetspolisen att återkomma till Migrationsverket med begäran att uppehållstillståndet skall återkallas och utlännningen utvisas.

19.2.2 Förvar av barn

Regeringens förslag: De förutsättningar för förvarstagande som i dag gäller enligt lagen om särskild utlänningskontroll för utlänningar under 16 år skall gälla utlänningar under 18 år.

Utredningens om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen erinran har framförts.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 8 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll får en utlänning under 16 år inte tas i förvar utan synnerliga skäl. Detsamma gäller hans eller hennes vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera. Åldersgränsen skiljer sig från vad som stadgas i 6 kap. 3 § UtlL enligt vilken åldersgränsen är 18 år. Före den 1 januari 1997 var gränsen för att tillämpa de särskilda regler för under vilka omständigheter ett barn får tas i förvar eller ställas under uppsikt 16 år även i utlänningslagen. I enlighet med Barnkommitténs förslag (SOU 1996:115) ändrades emellertid reglerna som styr detta i utlänningslagen till 18 år. I propositionen svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop.1996/97:25 s. 256) uttalade regeringen bl.a. följande.

Enligt regeringens bedömning uppfyller utlänningslagen barnkonventionens krav att frihetsberövande skall ske i enlighet med lag, som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Här liksom beträffande andra artiklar är det möjligt med olika regler för skilda åldersgrupper under 18 år, där i vissa fall den övre åldersgruppen kan tilldelas rättigheter och skyldigheter eller i övrigt jämföras med vuxna. Konventionen kan heller inte tolkas som att den som diskriminering förbjuder tvångsmedel mot barnfamiljer som tagit sig till ett annat land och sedan vägrar att frivilligt lämna det.

De skäl som kan anföras till stöd för den nuvarande ordningen, som innebär att barn mellan 16 och 18 år kan tas i förvar mindre restriktivt än mindre barn, är enligt regeringen inte tillräckligt starka.

Regeringen anser att åldersgränsen i lagen om särskild utlänningskontroll bör vara densamma som i utlänningslagen och föreslår att den höjs till 18 år.

19.2.3 Verkställighet av förvarsbeslut

Regeringens förslag: I lagen om särskild utlänningskontroll skall klargöras att Säkerhetspolisen verkställer förvarsbeslut enligt den lagen. Vidare skall förtydligas att utläningar över 18 år som hålls i förvar enligt den lagen inte skall placeras i Migrationsverkets förvarslokaler.

Förslaget från utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* har tillstyrkt förslaget och påpekat att SÄPO skall svara för verkställigheten av förvarsbeslut rörande säkerhetsärenden som handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. *Caritas m.fl.* har tillstyrkt bl.a. förslaget att de barn som tas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll inte utan synnerliga skäl får placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. *Svenska Barnläkarföreningen* understryker att polisarrest, häkte och kriminalvårdsanstalt är helt olämplig placering för barn som tas i förvar.

Skälen för regeringens förslag: Enligt gällande ordning är det Migrationsverket som bestämmer i vilken förvarslokal en utläning som tas i förvar enligt utlänningslagen skall placeras. Detta framgår av 6 kap. 16 § UtL där det anges att Migrationsverket svarar för att ett beslut om förvar verkställs. När det gäller ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll finns det inte någon motsvarande bestämmelse eller hänvisning till relevant bestämmelse i utlänningslagen.

När det gäller ärendena med säkerhetsaspekter verkställs ett förvarsbeslut av olika myndigheter beroende på om ärendet handläggs enligt utlänningslagen eller lagen om särskild utlänningskontroll. Detta framgår inte tydligt av lagregleringen.

Regeringen anser att det är en brist att det inte tydligt framgår av någon bestämmelse i lagen om särskild utlänningskontroll att det är Säkerhetspolisen som ansvarar för att förvarsbeslut som fattas enligt den lagen verkställs. En sådan bestämmelse skall därför införas.

Det är otvivelaktigt så att personer som misstänks utgöra hot mot rikets säkerhet, t.ex. misstänkta terrorister, inte bör placeras tillsammans med andra personer som tagits i förvar. Personer som tagits i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll bör inte vistas i Migrationsverkets förvarslokaler, eftersom dessa lokaler inte når upp till de säkerhetskrav som måste ställas i denna typ av ärenden. I samma bestämmelse skall även förtydligas att utläningar över 18 år som hålls i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll inte skall kunna placeras i Migrationsverkets förvarslokaler.

Någon speciell regel om att barn inte får placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest finns inte heller i lagen om särskild utlänningskontroll. Det lär vara ytterst sällsynt, om det över huvud taget inträffar, att barn tas i förvar med stöd av denna lag. Enligt

regeringen bör barn kunna placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Detta skall dock endast gälla om det finns synnerliga skäl. Ett sådant synnerligt skäl är, enligt regeringens mening, om barnet skulle komma att tas i förvar tillsammans med sin enda vårdnadshavare. Vuxna personer som tas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll kan inte placeras i Migrationsverkets förvarslokaler av säkerhetsskäl. Om inte detta utrymme fanns för att placera barn utom Migrationsverkets förvarslokaler skulle det innebära att barn och förälder i denna situation skildes åt, vilket kan vara mer till skada för barnet än att vistas i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. En annan situation som skulle kunna utgöra ett synnerligt skäl för en sådan placering vore om ett barn som åldersmässigt närmar sig vuxengränsen misstänks för mycket allvarliga brott mot rikets säkerhet. Även en bestämmelse med denna innebörd skall införas i lagen.

20 Ärenden med utrikespolitisk betydelse

Regeringens förslag: Ärenden med utrikespolitisk betydelse skall prövas enligt den instansordning som föreslås för utlänningsärenden i allmänhet.

NIPU:s förslag: Stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig i denna fråga. *Caritas, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* och ytterligare några frivilligorganisationer uttrycker sin tillfredsställelse över att ärenden av utrikespolitisk betydelse enligt förslaget kommer att handläggas i samma ordning som utlänningsärenden i allmänhet.

Skälen för regeringens förslag: För ärenden med utrikespolitisk betydelse gäller i dag samma procedurregler som för ärenden med säkerhetsaspekter. Migrationsverket eller Utlänningsnämnden får således enligt 7 kap. 11 § UtIL med eget yttrande lämna över ett ärende till regeringen för beslut, om ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet.

I den migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/97:25 s. 174) anfördes i denna fråga följande.

Ärenden får även överlämnas till regeringen om de bedöms ha betydelse för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation. Dessa ärenden hör enligt regeringens uppfattning tämligen logiskt sett hemma hos regeringen. Man bör dock notera att 10 kap. 8 § RF föreskriver att utrikesministern skall hållas underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till främmande stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Detta innebär att en viss rest av kontroll från regeringens sida kvarstår även om Invandrarverket och Utlänningsnämnden skulle ges exklusiv rätt att pröva även ärenden som har utrikespolitisk betydelse. Det är därför inte helt uteslutet med en lösning som innebär att ärenden av detta slag endast prövas av myndigheterna. De ärenden som hänskjuts av utrikespolitiska skäl är emellertid få. Om vissa överlämnandemöjligheter behålls, bör vissa ärenden med utrikespolitisk betydelse tillhöra den grupp ärenden som alltjämt bör få lämnas över.

Som framgår av citatet ovan bedömde regeringen redan år 1996 att det inte var uteslutet att ärenden av utrikespolitisk betydelse prövades enbart av myndigheterna. Med de förslag till instans- och processordning som regeringen nu föreslår kommer möjligheten att lämna över ärenden till regeringen inte att behållas. Att behålla ärenden med endast utrikespolitisk betydelse inom den ordning som föreslås för säkerhetsärenden skulle enligt regeringens mening av flera skäl inte vara lämpligt. Det finns exempelvis inga klara kriterier för att avgränsa ärenden med endast utrikespolitisk och ingen säkerhetspolitisk betydelse. De undantag som enligt de internationella förpliktelserna gäller för ärenden som avser nationell säkerhet gäller heller inte ärenden med enbart utrikespolitisk betydelse.

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 19 innebär vidare bestämmelsen i 10 kap. 8 § RF att underrättelse till utrikesministern skall lämnas när en fråga ”uppkommer” hos en myndighet, alltså innan myndigheten tar ställning, och att underrättelse skall lämnas i så god tid att utrikesministern får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska betydelse. Någon risk för att ärenden med utrikespolitisk betydelse skall avgöras på myndighetsnivå utan att utrikesministern underrättats om ärendet bör således inte finnas.

Regeringen bedömer mot ovanstående bakgrund att även ett ärende med utrikespolitiska aspekter skall prövas enligt den instansordning som föreslås för utlänningsärenden i allmänhet.

21 Särskilda bemyndiganden

21.1.1 Bemyndigande vid krig och krigsfara

Regeringens förslag: De särskilda bemyndiganden som finns i 12 kap. 1989 års utlänningslag och som bl.a. ger regeringen rätt att meddela föreskrifter om utlänningars inresa, vistelse, utresa, anställning, avlägsnande från landet och omhändertagande vid krig och krigsfara skall finnas även i den nya utlänningslagen.

Översynsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte uttalat sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Bemyndigandena i nuvarande 12 kap. rör olika specialområden inom utlänningsrätten. Där ges regeringen rätt att meddela föreskrifter dels om skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige, dels om inskränkningar angående utlänningars rätt att vara anställda i vissa företag, om inskränkningarna är nödvändiga med hänsyn till Sveriges säkerhet. Bemyndigandet om anmälningsskyldighet har använts för att bl.a. ange att vissa myndigheter skall underrätta polismyndighet om en utlännings namn, adress m.m. (6 kap. 1 och 2 §§ UtIF). Bland de myndigheter som är skyldiga att lämna underrättelse finns skatteverket, arbetsförmedlingskontor, socialnämnd och skolstyrelse. Polismyndigheten skall med anledning av underrättelsen se till att utlänningsansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd hos Migrationsverket eller vidta

andra åtgärder som underrättelsen ger anledning till. I 6 kap. UtIF finns även ett stort antal bestämmelser som behandlar myndigheters underrättelseskyldighet gentemot varandra. Att ha detaljbestämmelser av detta slag i en lag skulle tynga den alltför mycket. Regeringen instämmer med Översynsutredningen att det finns ett behov av ett flexibelt system på detta område. Bemyndigandet behövs även i den nya utlänningslagen. Detsamma gäller föreskriftsrätten om inskränkningar i utlänningsanställning med hänsyn till Sveriges säkerhet. Som utredningen anmärkt kan användningsområdet för detta bemyndigande anses som marginellt i dagens läge men, som utredningen påpekar, kan behovet komma att förändras. Bemyndigandet skall alltså finnas kvar.

Enligt 12 kap. 3 § UtIL får regeringen meddela föreskrifter om hemsändande av personer som inte är flyktingar och som tagits om hand enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Sådana föreskrifter har meddelats i 12 § förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård.

Detta bemyndigandet har funnits i många år och det har utnyttjats. Som Översynsutredningen har förslagit skall såväl detta bemyndigande som det bemyndigande om fripassagerare som finns intaget i andra stycket i 12 kap. 3 § UtIL finnas kvar.

I 12 kap. 5 och 6 §§ finns en omfattande rätt för regeringen att meddela föreskrifter om utlänningsansökan, vistelse, utresa, anställning, avlägsnande från landet och omhändertagande vid krig och krigsfara m.m. Föreskrifter om avlägsnande och omhändertagande som har meddelats i andra fall än då Sverige är i krig skall underställas riksdagen inom en månad från ikraftträdandet och föreskrifterna upphör att gälla om de inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner dem inom två månader från den dag då underställandet skedde. Översynsutredningen har med hänsyn till behovet av en beredskap för regeringen att agera snabbt i en sådan situation ansett att bemyndigandena bör finnas kvar. Regeringen instämmer i den bedömningen. Bemyndigandet skall alltså tas in i den nya utlänningslagen.

21.1.2 Bemyndigande vid tillfälligt skydd

Regeringens förslag: Regeringen skall även i fortsättningen ha möjlighet att meddela föreskrifter om beviljande av uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Översynsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inte uttalat sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: I 2 a kap. UtIL finns bestämmelser om tillfälligt skydd enligt rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära

följderna av detta. Enligt nuvarande ordning har regeringen rätt att meddela vissa föreskrifter om sådana uppehållstillstånd. Bemyndigandet finns i 2 a kap. 3 § UtlL och det ger regeringen rätt att förordna att ytterligare kategorier av fördrivna personer utöver dem som omfattas av beslut från Europeiska unionens råd får ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Regeringens föreskriftsrätt är inskränkt till att gälla personer som har fördrivits av samma skäl och som kommer från samma ursprungsland eller ursprungsområde som dem som omfattas av rådets beslut. Syftet med bemyndigandet är att ge regeringen en möjlighet att utvidga kretsen som kan få uppehållstillstånd med tillfälligt skydd på grund av att det kan vara rimligt att även låta personer som kommit till Sverige en kort tid före rådets beslut omfattas av det tillfälliga skyddet. Översynsutredningen har anfört att bemyndigandet framstår som lämpligt att behålla och har föreslagit att det skall kvarstå oförändrat. Regeringen har samma uppfattning.

22 Straffbestämmelser och tvångsåtgärder

22.1 Straffbestämmelser

Regeringens förslag: Straffbestämmelsen i 1989 års utlänningslag rörande utläningar som överträder föreskrifter som innebär en skyldighet att endast vistas inom en viss del av landet skall inte få någon motsvarighet i den nya utlänningslagen.

NIPU:s förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett mindre antal av remissinstanserna har yttrat sig om straffbestämmelserna. *Caritas, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Sveriges Kristna Råd* och *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* har tillstyrkt att straffbestämmelsen skall tas bort. Ingen instans har motsatt sig förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I NIPU:s betänkande föreslogs liksom i 2002 års lagrådsremiss förändringar i utlänningslagens straffbestämmelser. Bland annat föreslogs att straffbestämmelsen för en utläning som inte ansökt om uppehållstillstånd inom föreskriven tid skulle vara kvar men att en möjlighet skulle införas att i ringa fall inte väcka åtal, om det inte var motiverat från allmän synpunkt. Vidare föreslogs att bestämmelsen enligt vilken en utläning kan straffas för att ha överträtt bestämmelser i utlänningslagen eller vad som föreskrivs med stöd av lagen när det gäller skyldighet att i annat avseende än att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd skulle upphävas. Dessutom skulle införas en särskild straffbestämmelse för en utläning som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns. Det föreslogs även att bestämmelsen som straffbelägger överträdelser av skyldigheten att endast vistas inom en del av landet skulle tas bort som en konsekvens av att det inte längre skulle finnas någon möjlighet att meddela sådana föreskrifter. Vidare föreslogs att det i vissa straffbestämmelser skulle anges när oaktsamhet skulle räcka som subjektivt rekvisit.

Sedan lagrådsremissen beslutats har remissens förslag behandlats i olika sammanhang. Från och med den 25 mars 2001 är det straffbelagt att på ett otillåtet sätt passera en yttre gräns enligt Schengenkonventionen. Förfarandet kriminaliserades i samband med Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet (prop. 1999/2000:64, bet. 1999/2000JuU:17, rskr 1999/2000:215). I propositionen Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m. (prop. 2003/04:35, bet. 2003/04:SfU6, rskr 2003/04:164) behandlas genomförandet av rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse samt rådets rambeslut av den 28 november 2002 om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse. I propositionen föreslogs att vissa straff i utlänningslagen skulle skärpas för att bl.a. uppfylla kraven i de två EG-rättsakterna vad avser människosmuggling. I samma lagstiftningsarbete gjordes även en översyn av övriga straffbestämmelser utom 10 kap. 3 § mot bakgrund av förslagen i lagrådsremissen. Ändringarna trädde i kraft den 1 oktober 2004, se SFS 2004:407.

I NIPU:s betänkande och 2002 års lagrådsremiss föreslogs att 10 kap. 3 § UtL skulle upphävas. Det förslaget har inte behandlats i de nyssnämnda lagstiftningsärendena. Enligt nämnda bestämmelse kan en utlänningslag som uppsåtligt överträder föreskrifter som har meddelats enligt utlänningslagen eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av den lagen och som innebär skyldighet för honom eller henne att endast vistas inom en viss del av landet dömas till fängelse i högst ett år. Den enda situation där det är möjligt att föreskriva att en utlänningslag får uppehålla sig endast inom en viss del av landet är att använda möjligheten att låta ett beslut om uppsikt enligt 6 kap. 5 § UtL ta denna form. Enligt regeringens förslag till ny utlänningslag skall uppsikt inte längre kunna innebära skyldighet för utlänningslag att uppehålla sig endast inom en viss del av landet. Som en följd av detta bör straffbestämmelsen inte få någon motsvarighet i den nya utlänningslagen.

I nuvarande 10 kap. 2 § UtL föreskrivs att till böter, eller när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet inte gör anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av lagen. Vidare föreskrivs att till samma straff döms den som i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt utlänningslagen eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av lagen lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse. Bestämmelsen, som är ett så kallat blankettstraffstadgande, innehåller fängelse i straffskalan och straffsanktionerar föreskrifter på lägre nivå än lag och förordning. Regeringen föreslår att motsvarande bestämmelse i den nya utlänningslagen inte skall innehålla möjligheten att straffbelägga förfarande som föreskrivs i författning på lägre nivå än förordning. På så sätt uppnås överensstämmelse med 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.

I lagrådsremissen Utökade möjligheter att förverka utbyte av och hjälpmedel vid brott m.m., som regeringen den 3 februari 2005 (Ju2000/330/L5) beslutade om, föreslås ändringar i ett stort antal förverkandebestämmelser, bl.a. den nuvarande 10 kap. 6 § UtL.

Lagändringarna innebär utökade möjligheter att förverka egendom som använts eller som varit avsedda att användas som hjälpmedel vid brotten människosmuggling, organiserande av människosmuggling och hjälp till olovlig vistelse. Vidare föreslås ökade möjligheter att förverka utbyte vid sådana brott. Slutligen införs enligt förslaget en möjlighet att förverka sådant som någon tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett brott, om mottagandet utgör brott enligt utlänningslagen. De föreslagna ändringarna föranleds till största del av åtaganden inom EU och Europarådet. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2005. Lagrådet har yttrat sig över de föreslagna ändringarna och regeringen avser inom kort att fatta beslut om proposition. Det förslag som läggs fram nu vad gäller förverkandebestämmelsen i den nya utlänningslagen motsvarar det förslag som lämnats i det lagstiftningsärendet.

22.2 Uppsikt i form av skyldighet att uppehålla sig inom visst geografiskt område

Regeringens förslag: Möjligheten i 1989 års utlänningslag att besluta om uppsikt i form av ett åläggande för utlänningen att vistas inom ett visst geografiskt område skall inte få någon motsvarighet i den nya utlänningslagen.

NIPU:s förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig särskilt i denna fråga tillstyrker NIPU:s förslag. *Rikspolisstyrelsen* föreslår även att båda formerna av uppsikt, dvs. anmälningsskyldighet och omhändertagande av utlänningens pass, skall kunna användas samtidigt. Styrelsen anser vidare att en utlänning i ett beslut om uppsikt skall kunna åläggas att fullgöra anmälningsskyldigheten hos en viss polismyndighet och att anmäla en eventuell adressändring till polismyndigheten. Styrelsen föreslår därför att den föreslagna lagtexten kompletteras med en föreskrift som innebär att åtgärder av detta slag kan vidtas.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 6 kap. 5 § UtIL innebär uppsikt att en utlänning är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling eller uppfylla andra särskilda villkor.

I prop. 1988/89:86 s. 178 nämns som exempel på andra särskilda villkor att utlänningen kan åläggas att uppehålla sig på viss ort eller i en viss kommun. Däremot torde det enligt nämnda proposition inte få komma i fråga att utlänningen skulle åläggas att vistas inom ett så begränsat område som en mottagningsförläggning. Det senare uttalandet föranleddes av ett påpekande av Lagrådet som i sitt yttrande framhöll att en utlänning inte torde kunna åläggas att vistas inom ett så begränsat område som en förläggning eller utredningssluss eftersom det skulle kunna uppfattas som ett frihetsberövande. Lagrådet erinrade om ett avgörande från Europadomstolen (Europadomstolens mål Guzzardi mot Italien den 6 november 1980) som funnit att det var fråga om frihetsberövande när en person ålagts att vistas på en liten ö utanför Sardinien.

Uppsikt har såvitt känt aldrig använts på annat sätt än genom att utlänningen antingen ålagts anmälningsskyldighet hos polisen på vissa tider eller genom att utlänningens pass tagits om hand. Förklaringen till detta torde vara att ett åläggande för en utlänning att vistas inom ett visst geografiskt område, som inte får vara alltför begränsat, inte skulle vara av något större värde. Det skulle vara mycket svårt att utan en omfattande kontrollapparat avgöra om utlänningen lämnat området eller inte. Om ett sådant beslut skulle fattas måste syftet rimligen vara att försöka se till att utlänningen finns tillgänglig för utredning och delgivning av beslut och för verkställighet. Det syftet kan emellertid uppnås betydligt enklare och effektivare genom att utlänningen åläggs att på vissa tider anmäla sig hos polisen på en viss ort. Om det bedöms finnas en stor risk för att utlänningen kommer att söka hålla sig undan, finns inget som hindrar att utlänningen åläggs daglig anmälningsskyldighet hos polisen. Normalt torde dock anmälningsskyldigheten kunna begränsas till en eller ett par gånger i veckan.

Med anledning av vad Rikspolisstyrelsen anfört i sitt remissyttrande vill regeringen framhålla att redan gällande lagstiftning ger möjlighet att ålägga utlänningen att fullgöra anmälningsskyldigheten hos en viss polismyndighet. Att därutöver kunna ålägga utlänningen en skyldighet att anmäla adressändring skulle enligt regeringens bedömning knappast fylla någon funktion. Däremot delar regeringen Rikspolisstyrelsens uppfattning att det i vissa lägen kan vara praktiskt att kunna ålägga utlänningen såväl anmälningsskyldighet som skyldighet att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling.

Möjligheten att låta uppsikt ta formen av ett åläggande för utlänningen att vistas inom ett visst geografiskt område fyller således knappast någon funktion. Möjligheten bör därför inte tas med i en ny utlänningslag. Formen för uppsikt i den nya lagen bör begränsas till anmälningsskyldighet hos polisen eller Migrationsverket på vissa tider och till möjligheten att ta hand om pass eller annan legitimationshandling.

23 Genomförande och ekonomiska konsekvenser

23.1 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Den nya instans- och processordningen i asyl- och medborgarskapsärenden beräknas leda till avsevärt ökade kostnader för framför allt överprövning av asylärenden. De organisatoriska förutsättningarna för den nya ordningen och dess ekonomiska konsekvenser behöver övervägas ytterligare. Regeringen avser att i propositionen återkomma med en analys av dessa frågor samt förslag till dess finansiering.

NIPU:s beräkningar, vilka byggde på delvis andra förutsättningar och antaganden än de regeringen utgått ifrån, visade på en årlig merkostnad på 25–30 miljoner kronor.

Arbetsgruppen beräknade att den årliga merkostnaden jämfört med den nuvarande ordningen skulle uppgå till 66,5–71,5 miljoner kronor. Merkostnaderna för ett alternativ med en specialdomstol beräknade arbetsgruppen till 45–50 miljoner kronor. Även dessa beräkningar byggde på delvis andra förutsättningar och antaganden än de regeringen utgått ifrån.

Remissinstanserna:

Utredningens beräkningar:

Flera remissinstanser, bl.a. *Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Domstolsverket* och *Utlänningsnämnden*, kritiserade utredningens beräkningar och ansåg att reformkostnaden var för lågt räknad. *Kammarrätten i Jönköping* och *Röda Korset* framhöll vikten av att tillräckliga resurser tillförs handläggningen av utlänningsärenden. Ett genomförande av förändringarna utan resurstillskott kunde enligt dessa remissinstanser inte väntas leda till de eftersträlvade resultaten.

Arbetsgruppens beräkningar:

Remissinstanserna har i liten utsträckning berört arbetsgruppens beräkningar som sådana. *Länsrätten i Skåne län* och *Domstolsverket* ansåg dock att arbetsgruppens beräknade kostnader för en specialdomstol beräknats för lågt. *Länsrätten i Stockholms län* ifrågasatte inte arbetsgruppens beräkningar men påpekade att den årliga merkostnaden för uppehälle under prövningen i en tredje instans sannolikt uppgår till minst 200 miljoner kronor.

Skälen för regeringens bedömning: Antalet asylsökande har över åren varierat kraftigt. Detta förhållande, sammantaget med att det förslag till ny instans- och processordning som nu läggs fram i vissa avseenden innehåller andra lösningar än de som NIPU och arbetsgruppen föreslagit, gör att de beräknade kostnaderna skiljer sig åt högst avsevärt.

De ökade kostnaderna för -den föreslagna instans- och processordningen är främst att härleda till att kostnaderna för överprövning av utlännings- och medborgarskapsärenden blir betydligt högre än enligt den nuvarande ordningen. Eftersom antalet asylsökande även i framtiden kan komma att variera kraftigt kan även totalkostnaderna komma att variera avsevärt under olika tidsperioder.

Migrationsverket får en ny stor uppgift i en tvåpartsprocess vid överprövningen (se avsnitt 7). För att utföra uppgiften behöver Migrationsverket rekrytera ett betydande antal kvalificerade jurister. De årliga kostnaderna för den nya ordningen blir betydande hos Migrationsverket. Omställningskostnader hos verket för bl.a. rekrytering och utbildning tillkommer.

Genom att de aktuella länsrätterna och Kammarrätten i Stockholm får helt nya kategorier av mål i stort antal behöver en omfattande rekrytering av domare och föredragande ske. Framför allt beräknas muntliga förhandlingar i migrationsdomstolarna innebära stora merkostnader. Med den föreslagna regeln om muntlighet (16 kap. 5 §) antas nämligen muntlig förhandling komma att äga rum i en stor del av de asylärenden som överprövas. Även i andra utlänningsmål kommer muntlig

förhandling att äga rum i viss utsträckning. Därutöver uppstår även kostnader -för personal, lokaler, ombud, tolkar och resor.

Inrättandet av ytterligare en överinstans, Migrationsöverdomstolen, och de förlängda vistelsetider för asylsökande detta medför i ett antal ärenden, beräknas orsaka väsentligt ökade kostnader.

Utöver nu nämnda kostnader medför avvecklingen av Utlänningsnämnden i sig omställningskostnader. Utbildning och auktorisation av tolkar är vidare nödvändig för att kunna övergå till den nya ordningen och även detta medför omställningskostnader. En utredning, Kontakttolkutredningen (dir. 2004:101, tilläggsdir. 2005:18), har i uppdrag att se över hur ett ökat behov av kvalificerade kontakttolkar bl.a. inom rättsväsendet kan tillgodoses i den nya instans- och processordningen. Utredningen skall lämna sina förslag senast den 30 april 2005.

Förslaget att den nuvarande ordningen med prövning av ärenden rörande ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) skall ersättas med en ordning där Migrationsverket prövar verkställighetshinder (se avsnitt 15) bör leda till en väsentlig minskning av antalet ärenden i överinstans.

De organisatoriska förutsättningarna för reformen och dess ekonomiska konsekvenser behöver övervägas ytterligare. En särskild utredare har den 11 november 2004 fått i uppdrag att i samverkan med Domstolsverket förbereda och vidta åtgärder för att inrätta en ny instans- och processordning för utlännings- och medborgarskapsärenden (dir. 2004:149). Utredaren skall lämna en avvecklingsplan för Utlänningsnämnden, inklusive budget, till regeringen senast den 1 maj 2005. Domstolsverket fick likaså den 11 november 2004 i uppdrag att förbereda och vidta åtgärder för att inrätta en ny instans- och processordning (Ju2004/9859/DOM). Senast den 1 maj 2005 skall Domstolsverket lämna förslag på organisationens närmare utformning samt lämna budgetunderlag för åren 2005-2008.

Regeringen avser att i propositionen återkomma med en närmare analys av de organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna av reformen samt förslag till dess finansiering.

Det är en omfattande reform som föreslås. En övergripande utvärdering bör därför göras av hela reformen. Som ovan angetts (se avsnitt 18.3.2.) bör snarast efter det att den nya ordningen genomförts göras en utvärdering av bestämmelserna avseende offentligt biträde som delredovisas inom ramen för den övergripande utvärderingen.

23.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

23.2.1 Tidpunkt för ikraftträdande

Regeringens förslag: Den nya utlänningslagen samt ändringar i övriga lagar som följer av den nya instansordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden träder i kraft den 1 januari 2006. Vid denna tidpunkt kommer Utlänningsnämnden att läggas ned.

Övergångsfrågorna och förberedelsearbetet för den nya instansordningen hanteras av en särskild utredare i samråd med Domstolsverket och Utlänningsnämnden.

Skälen för regeringens förslag: Den föreslagna instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden bör träda i kraft så snart som det praktiskt är möjligt.

Den nya ordningen innebär en stor omställning för de myndigheter och domstolar som berörs. Det är viktigt att verksamheten ändå kan bedrivas med fortsatt hög kvalitet och effektivitet inför, under och efter ikraftträdandet. Det är särskilt viktigt för en lyckosam övergång att personalen hos Utlänningsnämnden tas omhand. Annars finns det en uppenbar risk för ökad omsättning bland personalen och därmed kompetensbortfall.

Omfattande organisations- och utbildningsinsatser krävs. Ett stort antal personer kommer att behöva nyanställas i vart fall vid de aktuella domstolarna, varav många behöver vara på plats i god tid före ikraftträdandet. Dessförinnan måste bl.a. lokaler anskaffas och ställas i ordning. Även annan upphandling måste ske. En mängd åtgärder krävs således för att den nya ordningen skall kunna fungera effektivt från den dag den införs. Vissa åtgärder kan behöva vidtas redan före ett riksdagsbeslut om reformen, något som enligt regeringens uppfattning är långt ifrån idealiskt men nödvändigt med den knappa tid som står till förfogande.

För de organisatoriska förändringar som följer av reformen har regeringen tillsatt en särskild utredare med representanter för berörda myndigheter knutna till utredningen (dir. 2004:149). Den särskilde utredaren, Domstolsverket och Utlänningsnämnden har genom skilda regeringsbeslut den 11 november 2004 fått i uppdrag att vidta nödvändiga organisatoriska åtgärder för att Utlänningsnämnden skall kunna läggas ned och den nya instans- och processordningen kunna införas den 1 januari 2006. Den särskilde utredaren och de berörda myndigheterna arbetar med organisationsförändringarna med förbehåll för riksdagens godkännande av den nya ordningen.

23.2.2 Övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ärenden som Utlänningsnämnden inte har avgjort vid ikraftträdandet skall överlämnas från Utlänningsnämnden till de nya migrationsdomstolarna. Detsamma gäller ärenden som handläggs av regeringen, utom såvitt avser säkerhetsärenden som skall handläggas enligt äldre bestämmelser.

De nya ansökningar om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § UtIL som finns kvar hos Utlänningsnämnden skall dock överlämnas till Migrationsverket och handläggas enligt äldre regler med beaktande av den nya bestämmelsen i 12 kap. 18 §. Migrationsverkets beslut skall inte kunna överklagas.

De ärenden som vid ikraftträdandet handläggs i allmän förvaltningsdomstol skall handläggas enligt äldre bestämmelser.

NIPU:s förslag: NIPU föreslår att regeringen skall förordna om tidpunkten för överlämnande av ärenden från Utlänningsnämnden till de nya migrationsdomstolarna. När det gäller de ärenden som överlämnats till regeringen för vägledande beslut, föreslår NIPU att regeringen skall

kunna förordna om ett eventuellt överlämnande till migrationsdomstol av dessa ärenden. Vidare föreslår NIPU att Utlänningsnämndens balans av nya ansökningar om uppehållstillstånd (NUT) som inte hunnit avgöras vid den nya utlänningslagens ikraftträdande skall överlämnas till Migrationsverket för handläggning som verkställighetsärenden enligt de nya reglerna.

Promemorians förslag: Promemorians förslag innebär att ärenden enligt 2 kap. 5 b § UtlL som har kommit in till Utlänningsnämnden men inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft, skall överlämnas till den migrationsdomstol inom vars domkrets ärendet om utlänningsavvisning eller utvisning först prövades. Ansökan skall handläggas enligt äldre föreskrifter. Migrationsdomstolens beslut får inte överklagas.

Remissinstanserna: *Göteborgs tingsrätt* och *SACO* betonar vikten av att nedbringa ärendebalansen hos Utlänningsnämnden inför ikraftträdandet. *Kammarrätten i Stockholm* anser att övergångsfrågorna inte penetrerats tillräckligt av NIPU. *Länsrätten i Skåne län* ställer sig positiv till att behålla Utlänningsnämnden under en övergångstid medan *SACO* har motsatt uppfattning i denna fråga. *Länsrätten i Göteborg* tillstyrker utredningens förslag och *Svenska Röda Korset* tillstyrker förslaget att regeringen skall bestämma tidpunkten för när resterande ärenden skall lämnas över till den nya organisationen.

Utlänningsnämnden påpekar i sitt yttrande över promemorians förslag att detta innebär att migrationsdomstolarna inledningsvis får hantera två system som båda tar sikte på möjligheten att upphäva lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut. Enligt nämndens mening bör promemorians föreslagna övergångsbestämmelse tas under förnyat övervägande.

Skälen för regeringens förslag: Vid tidpunkten för reformens ikraftträdande kommer Utlänningsnämnden enligt nuvarande prognoser att ha ett stort antal ärenden som inte hunnit avgöras. För att motverka en alltför stor utgående balans av ärenden har regeringen tilldelat nämnden extra resurser i syfte att så långt möjligt arbeta ner balanserna fram till dess reformen träder i kraft. Regeringen har övervägt frågan huruvida det skulle vara möjligt att ej avgjorda ärenden vid ikraftträdandet under en övergångsperiod skulle kunna handläggas och avgöras av nämnden enligt den gamla ordningen. Enligt regeringens bedömning är det emellertid olämpligt att låta två olika system löpa parallellt. De förändringar som eftersträvas med reformen, främst införandet av ett tvåpartsförfarande med ökad möjlighet till muntlig förhandling samt möjlighet till överklagande i ytterligare en instans, skulle därvid inte uppnås. Vidare skulle prejudikatbildning kunna ske i två organ; både Utlänningsnämnden och Migrationsöverdomstolen. Mot bakgrund av det stora antalet ärenden som det kommer att röra sig om skulle de två systemen härutöver tvingas arbeta parallellt under en lång tid. Regeringen föreslår därför att Utlänningsnämnden skall upphöra samtidigt som den nya instans- och processordningen träder i kraft.

Även om det finns stora fördelar med att låta de nya migrationsdomstolarna börja sitt arbete utan balanser på tusentals ärenden, uppväger detta inte anförda nackdelar. Vid ikraftträdandet bör således ärenden som Utlänningsnämnden inte har avgjort vid ikraftträdandet överlämnas till de nya migrationsdomstolarna.

Ärenden som handläggs av regeringen skall överlämnas till de nya migrationsdomstolarna med undantag av säkerhetsärenden som skall handläggas enligt äldre bestämmelser. Det skäl som talar för en särordning för sistnämnda ärendekategori är att regeringen föreslås bli högsta instans för dessa ärenden även fortsättningsvis. Säkerhetsärenden är till sin natur sådana att de ofta är angeläget med ett snabbt beslut. Att låta de nya reglerna gälla för dessa ärenden skulle bidra till att beslut fördröjs. Målsättningen bör även vara att det vid ikraftträdandet inte skall finnas några icke avgjorda säkerhetsärenden hos regeringen.

Undantag från huvudregeln om att icke avgjorda ärenden hos Utlänningsnämnden skall överlämnas till migrationsdomstolarna bör göras för de nya ansökningar om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § UtlL som finns kvar hos Utlänningsnämnden. De senaste åren har Utlänningsnämndens utgående balans av nya ansökningar uppgått till 400–700 ärenden och vid utgången av år 2005 bedömer regeringen att det kommer att finnas omkring 700 öppna nya ansökningar hos Utlänningsnämnden. Att föra över dessa ärenden till migrationsdomstolarna skulle innebära en ytterligare, visserligen relativt tillfällig, belastning för migrationsdomstolarna. En annan nackdel är att det i dessa fall ibland är fråga om att göra en förstagångsprövning av anförda skäl, något de nya domstolarna helt saknar erfarenhet av. Dessa ärenden är många gånger brådskande och skall handläggas med särskild skyndsamhet. För att domstolarna skall kunna ta ställning till dessa ärenden, bl.a. vad gäller bedömningen av om de anförda omständigheterna är nya, torde krävas att yttranden regelmässigt infordras från Migrationsverket, något som ytterligare fördröjer handläggningstiden. När den nya instans- och processordningen träder i kraft ankommer det på Migrationsverket att pröva om verkställighetshinder föreligger efter ett laga kraftvunnet beslut om avvísning eller utvisning. Regeringen bedömer att Migrationsverket har bättre förutsättningar än migrationsdomstolarna att ta ställning till anförda omständigheter i de nya ansökningarna om uppehållstillstånd med erforderlig skyndsamhet. Dessa nya ansökningar skall därför överlämnas till Migrationsverket och handläggas enligt äldre regler. Rättssäkerhet tillgodoses ytterligare genom att Migrationsverket även ex officio skall beakta om det föreligger verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § NUtlL.

Ett avslag på en ny ansökan om uppehållstillstånd skall inte kunna överklagas. Om en utlänning i ett sådant fall vill få en domstolsprövning av de anförda skälen har han eller hon möjlighet att begära att en ny prövning görs enligt 12 kap. 19 § NUtlL. Om Migrationsverket finner att förutsättningarna för ny prövning enligt denna bestämmelse inte är uppfyllda och följaktligen inte beviljar en ny prövning kan utlänningen överklaga detta beslut till en migrationsdomstol.

För de ärenden som vid ikraftträdandet handläggs i allmän förvaltningsdomstol finns det också skäl att föreskriva undantag från den föreslagna huvudprincipen. Att tillämpa de nya reglerna för dessa ärenden skulle medföra en förlängd handläggningstid. Detta är särskilt olämpligt i ärenden som rör tvångsmedel. Regeringen bedömer därför att det inte finns några vägande skäl som talar för att låta de nya reglerna

gälla för dessa ärenden som till sitt antal förväntas vara mycket litet.
Detta fåtal ärenden bör således handläggas enligt äldre bestämmelser.

24 Författningskommentar

24.1 Förslaget till utlänningslag

1 kap. Lagens innehåll och vissa definitioner

I detta kapitel finns bestämmelser som anger lagens innehåll och vissa definitioner. Många av bestämmelserna i lagen gäller endast utlänningar som vistas i Sverige. För att underlätta bedömningen av när en utlänning skall anses vistas i landet finns i det inledande kapitlet bestämmelser om när en utlänning skall anses ha rest in i och ut ur landet. Dessa bestämmelser saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Kapitlet i övrigt motsvarar i huvudsak nuvarande 1 kap. 1 § samt 12 kap. 2 § UtlL.

1 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 1 kap. 1 § första stycket UtlL. Uppräkningen av vad lagen innehåller har dock gjorts i form av en innehållsförteckning i avsikt att underlätta för läsaren att snabbt finna de olika bestämmelserna i lagen.

Utlänningslagen innehåller nationella bestämmelser som rör utlänningars rätt att resa in i samt vistas och arbeta i Sverige. Den är däremot inte heltäckande när det gäller utlänningars avlägsnande ur landet. En erinran om att utvisning också kan ske enligt den s.k. terroristlagstiftningen (lagen [1991:572] om särskild utlänningskontroll) finns i kapitlet om avvisning och utvisning (8 kap. 14 §).

Bestämmelser om utlänningars avlägsnande ur landet på annat sätt än genom avvisning eller utvisning finns också i annan lagstiftning. Det gäller reglerna om utlämning för brott och om överförande av verkställighet av brottmålsdom, om utlämnande för verkställighet av beslut om vård eller behandling och om hemsändande av vårdbehövande i vissa fall.

2 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 kap. 1 § andra stycket första meningen UtlL.

Paragrafen får betydelse främst vid tillämpningen av bestämmelserna om förvar i 10 och 11 kap. samt ifall bemyndigandet i 22 kap. 3 § att utfärda särskilda bestämmelser vid krig och krigsfara utnyttjas.

3 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. I bestämmelsen anges att med barn avses personer under 18 år. Därmed bortfaller behovet av att varje gång barn nämns definiera vem som skall anses vara barn.

4 §

Paragrafens *första stycke* motsvarar nuvarande 1 kap. 1 § andra stycket sista meningen UtlL.

Paragrafens *andra stycke* motsvarar nuvarande 11 kap. 1 a § UtlL. Genom att bestämmelsen nu flyttas till lagens inledning understryks

ytterligare vikten av att artikel 12 i barnkonventionen följs. Den artikeln innebär att barn som är i stånd att bilda egna åsikter skall ha rätt att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Det överlämnas enligt konventionen till staten att avgöra om barnet skall höras direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och det skall ske på ett sätt som är förenligt med statens nationella procedurregler. Uttrycket *höras* används såväl i artikel 12 i barnkonventionen som i 16 kap. 19 § fjärde stycket föräldrabalken. Det innebär inte samma sak som att barnet skall förhöras.

5 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag men har en motsvarighet i nuvarande 1 kap. 1 § UtIF. Den definierar begreppen Schengenkonventionen och Schengenstat.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 1 § UtL.

7 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

I prop. 1988/89:86 finns ett relativt utförligt resonemang om inresebegreppet (s. 55 ff.). Där anförs att det är naturligt att anse att den som kommer in på svenskt territorium skall anses som inrest i Sverige oavsett om det är fråga om land-, sjö- eller luftterritorium. Den huvudprincipen anges i *första stycket*.

Från huvudprincipen måste dock vissa undantag göras. Inom folkrätten finns för vissa fartyg regler om s.k. oskadlig genomfart genom en kuststats territorialhav. Det kan vidare av bl.a. praktiska skäl inte komma i fråga att anse någon som inrest som endast passerar svenskt luftrum. Även när det gäller landterritoriet kan det finnas skäl att göra vissa undantag så att inte alla som befinner sig på svenskt landterritorium skall anses vara inresta. Det kan exempelvis gälla den som befinner sig inom transitområdet på en internationell flygplats.

Undantagen från huvudprincipen kan behöva ändras från tid till annan och också beskrivas relativt utförligt. Undantagen bör därför inte anges i lag utan i föreskrifter som regeringen beslutar om. Bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från huvudregeln i paragrafens första stycke finns i *andra stycket*.

8 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

I likhet med vad som anförs i kommentaren till 7 § i fråga om inresa bör på motsvarande sätt huvudprincipen om när utresa skall anses ha ägt rum läggas fast i lagen. Den principen finns i *första stycket*.

Även när det gäller utresa har regeringen i *andra stycket* givits ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från huvudregeln i paragrafens första stycke.

9 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. *Första stycket* innehåller utlänningslagens definition av begreppet säkerhetsärende.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs vidare att säkerhetsärenden skall handläggas skyndsamt. Den gäller såväl för förvaltningsmyndigheter som för Migrationsöverdomstolen.

10 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Av paragrafen följer att vad som gäller för avvisning och utvisning också gäller för beslut om överförande enligt Dublinförordningen.

2 kap. Villkor för att en utlänning skall få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige

I detta kapitel anges de grundläggande förutsättningarna för att utlänningar skall få resa in i Sverige, vistas och arbeta här. Det motsvarar i huvudsak nuvarande 1 kap. 2–5 §§ och 2 kap. 1 och 2 §§ UtL.

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 kap. 2 § första stycket UtL.

Här läggs grundprincipen fast att utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige skall ha pass. Undantag från denna princip finns när det gäller nordiska medborgare vilket framgår av 8 §. Regeringens möjligheter att föreskriva undantag från passkravet anges i 9 §.

2 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 kap. 2 § tredje stycket UtL.

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 1 § första stycket och delvis 1 kap. 3 § UtL. Undantagen från viseringskravet för nordiska medborgare och regeringens möjlighet att föreskriva undantag från viseringskravet för andra än nordiska medborgare anges i 8 och 9 §§.

Att regeringen har möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om visering följer av 3 kap. 7 §.

4 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 2 § UtL.

5 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 1 kap. 4 §. Undantagen från kravet på uppehållstillstånd för nordiska medborgare och regeringens möjlighet att föreskriva undantag från tillståndskravet för andra än nordiska medborgare anges i 8 och 9 §§.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 kap. 4 § andra stycket sista meningen UtL.

7 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 1 kap. 5 § UtIL. Undantagen från tillståndskravet för nordiska medborgare och regeringens möjlighet att föreskriva undantag från tillståndskravet för andra än nordiska medborgare anges i 8 och 9 §§. Att en utlänning som har permanent uppehållstillstånd är undantagen från kravet på arbetstillstånd anges i 8 § första stycket.

Att regeringen har möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd följer av 6 kap. 8 §.

8 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Den motsvarar innehållsmässigt delar av nuvarande 1 kap. 3–5 §§ UtIL samt 1 kap. 1 a § UtIF.

I paragrafens *första stycke* har de undantag från pass- och tillståndskrav som gäller för nordiska medborgare förts samman. Som nämnts finns undantag beträffande visering samt uppehålls- och arbetstillstånd i 1 kap. 3–5 §§. Däremot innehåller 1989 års utlänningslag inte någon bestämmelse om undantag från passkravet för nordiska medborgare.

I paragrafens *andra stycke* anges att undantaget från kravet på pass vid inresa förutsätter att inresan skett direkt från någon Schengenstat.

9 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 1 kap. 2–5 §§ UtIL. Här har samlats de bemyndiganden som i dag behandlar regeringens möjligheter att förordna om ytterligare undantag från kraven på pass, visering, uppehålls- och arbetstillstånd. Bestämmelsen är främst avsedd att även fortsättningsvis ge regeringen möjlighet att meddela närmare föreskrifter för EES-medborgare samt rätten för medborgare i Schweiz att resa in i samt vistas och arbeta i Sverige. Reglerna är, särskilt när det gäller anhöriga till de nämnda kategorierna, relativt invecklade. Det är angeläget att själva lagen inte tyngs med alltför detaljerade bestämmelser. Härtill kommer att EG-rätten kan ändras snabbt. Även om undantagen för EES-medborgare och medborgare i Schweiz är av stor betydelse bör de därför liksom hittills inte finnas i lag utan i föreskrifter på lägre nivå, som kan behöva ändras bl.a. med hänsyn till de associeringsavtal som EU ingått med andra länder. Den generella ordalydelsen i paragrafen täcker samtliga dessa situationer.

10 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 12 kap. 2 § UtIL. I paragrafen anges vissa undantag från lagens tillämplighet som regeringen kan förordna om. Bestämmelsen bör därför finnas i lagen bland undantagen från de grundläggande kraven på pass, visering m.m. Detta innebär inte någon saklig förändring i förhållande till motsvarande bestämmelse i 1989 års utlänningslag utan endast ett förtydligande.

3 kap. Visering

I detta kapitel finns närmare bestämmelser om visering. Tidigare fanns bestämmelser om visering huvudsakligen i 2 kap. UtL men även i 2 kap. UtIF. För tydlighetens skull har bestämmelserna nu samlats i ett särskilt kapitel.

1 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Den innehåller de grundläggande kriterierna för att en enhetlig visering skall kunna beviljas. En sådan visering gäller inom samtliga Schengenstater. *Första stycket* 1, 2 och 4 samt *andra stycket* 1 och 2 överensstämmer i huvudsak med vad som krävs för inresa enligt artikel 5.1 i Schengenkonventionen. De skäl sökanden har för besöket och för att visering skall beviljas kan variera. Det kan vara fråga om turistbesök, besök hos släktingar, affärsbesök eller genomresa. Giltiga skäl är också besök för kulturellt utbyte, deltagande i seminarier eller i idrottsturneringar liksom besök för att genomgå medicinsk behandling som inte kan ges i hemlandet.

I artikel 5.1 (d) i Schengenkonventionen anges att utlänningen inte skall finnas registrerad i någon spärlista. I termen *inreseförbud*, som används i första punkten i andra stycket, ingår först och främst personer som har förts in på spärlistan i Schengensystemet (SIS), dvs. även personer som har meddelats återreseförbud av någon annan Schengenstat. Termen inreseförbud avser dock att täcka även de fall då det kan konstateras att utlänningen t.ex. har återreseförbud enligt beslut om utvisning, men då detta av någon anledning inte har förts in på spärlistan.

I *andra stycket* anges de omständigheter som, trots att förutsättningar i övrigt föreligger, medför att visering inte får beviljas. De två första punkterna följer av Schengenkonventionen medan den tredje är en kodifiering av gällande praxis. Visering skall inte beviljas om det vid prövningen framstår som sannolikt att sökandens avsikt med vistelsen är att stanna kvar här efter viseringstidens utgång. En generell utgångspunkt är att risken för att sökanden skall stanna kvar i Schengenområdet efter viseringstidens utgång får vägas mot besökets angelägenhetsgrad. Bedömningen av risken för att sökanden inte skall lämna Schengenområdet efter viseringstidens utgång grundas bland annat på vad som är känt om sökandens hemland och i vilken utsträckning det tidigare förekommit att inresande med visering inte har återvänt till det aktuella landet. De riktlinjer för enskilda länder som Migrationsverkets styrelse upprättar för detta ändamål kan tjäna som en vägledning vid bedömningen. Prövningen måste dock göras utifrån en helhetsbedömning som även omfattar vad som är känt om sökandens personliga situation. Trots att sökanden kommer från ett land för vars medborgare det generellt ansetts finnas en risk för kvarstannande i Schengenområdet efter viseringstidens utgång, kan individuella omständigheter ändå innebära att ett sådant kvarstannande i det enskilda fallet inte framstår som sannolikt, vilket innebär att visering skall beviljas. Så kan t.ex. vara fallet om sökanden har stark anknytning till hemlandet genom att hans eller hennes familj finns kvar där. Andra omständigheter som kan tala för att bevilja ansökan är att sökanden tidigare besökt Schengenområdet och

lämnat detsamma vid viseringstidens utgång. Det kan även finnas individuella omständigheter som talar mot att bevilja ansökan, såsom att sökandens resehandlingar inte berättigar till återresa efter viss tid.

Enligt gällande praxis vägs de omständigheter som rör risken för att sökanden skall stanna i Schengenområdet efter viseringstidens utgång mot hur angeläget besöket bedöms vara. Uttryckt med andra ord skall en samlad bedömning göras av omständigheterna. I vissa fall kan det finnas anledning att vägra visering trots att risken för att sökanden kommer att stanna kvar efter viseringstidens utgång inte bedöms som särskilt stor. Rekvisitetet *framstår som sannolikt* får bedömas både utifrån sökandens personliga situation och det uppgivna syftet med besöket. Finns det inga faktorer som talar för en risk för kvarstannande efter viseringstidens utgång, kan det inte heller komma ifråga att vägra visering utifrån att syftet med besöket bedöms som mindre angeläget. Finns det vissa faktorer som talar för en kvarstannanderisk, kan prövningen dock falla ut så att en sökande beviljas visering för att besöka en svårt sjuk släkting här, medan ansökan avslås för en sökande med identisk bakgrund men där det angivna syftet med vistelsen bedöms vara mindre angeläget, t.ex. att besöka en mer avlägsen bekant. Vissa besökssyften, utöver svår sjukdom eller dödsfall hos släktingar i landet, har i hittillsvarande riktlinjer från Migrationsverket lyfts fram som särskilt viktiga. Dessa gäller kulturellt utbyte, deltagande i seminarier och idrottsturneringar samt affärsbesök. Under förutsättning att utbytet framstår som seriöst och att affärsbesöken gäller stora ekonomiska intressen samt att syftet med vistelsen framstår som angeläget för Sveriges del, har visering beviljats trots att sökanden kommer från ett land där det visat sig vanligt att återvändandeavsikt saknas. Dessa ställningstaganden bör gälla även fortsättningsvis. Bedöms risken för kvarstannande i dessa fall vara tillräckligt stark för att bedömas som sannolikt, får viseringen utfärdas i form av en nationell visering enligt 4 §.

Är samtliga förutsättningar uppfyllda enligt paragrafen beviljas enhetlig visering enligt 2 §. Om omständigheterna med viss styrka talar för att sökanden kommer att stanna kvar här eller i en annan Schengenstat efter viseringstidens utgång, dvs. att det framstår som sannolikt, får enhetlig visering inte beviljas, och inte heller om något annat krav enligt 1 § inte är uppfyllt. Det bör för dessa fall observeras att en nationell visering kan utfärdas med stöd av 4 §.

2 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Den har efter viss justering förts över från 2 kap. 1 § UtIF och anger förutsättningarna för att utfärda enhetliga viseringar i enhetlighet med föreskrifterna i Schengenkonvention liksom hur en sådan visering skall utfärdas.

3 §

Paragrafen motsvarar, med viss språklig justering nuvarande 2 kap. 7 a § UtIL. En definition av Schengenkonventionen finns i 1 kap. 5 §.

4 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Den har efter viss justering förts över från 2 kap. 3 § UtIF.

Med stöd av denna föreskrift får på de grunder som anges i paragrafen visering beviljas om ett eller flera av villkoren i 1 § inte är uppfyllda och en enhetlig visering därför inte kan beviljas. En nationell visering kan t.ex. beviljas i undantagsfall även om det framstår som sannolikt att sökanden kommer att stanna i Sverige efter viseringstidens utgång, om skälen för att få komma hit ändå är tillräckligt starka. Ju högre sannolikheten är för att sökanden kommer att stanna kvar, desto starkare humanitära skäl bör krävas för att visering skall beviljas. För den som har mycket starka humanitära skäl för sitt besök bör det framstå som uppenbart att sökanden inte har för avsikt att återvända till hemlandet för att visering inte skall beviljas.

Att en nationell visering får beviljas för mer än tre månader, dock högst ett år, om det finns särskilda skäl framgår av *andra stycket*. Särskilda skäl kan exempelvis vara att det rör sig om nära släktingar som önskar vistas här för släktbesök längre tid än tre månader eller det kan vara fråga om affärsbesök (prop. 1996/97:25 s. 124). Att en utlänning med en sådan s.k. lång visering inte behöver ha uppehållstillstånd framgår av den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 5 §.

5 §

Paragrafen motsvarar, såvitt gäller visering, nuvarande 2 kap. 7 § första stycket UtL.

6 §

Paragrafens *första* och *andra stycke* motsvarar, såvitt gäller visering, nuvarande 2 kap. 7 § andra och tredje stycket UtL.

Bestämmelsen i *tredje stycket* är avsedd att göra det möjligt för regeringen att ingå överenskommelse med en annan Schengenstat om att denna stat skall representera Sverige vid utfärdande av viseringar i utlandet.

7 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Förutsättningarna för att bevilja enhetliga och nationella viseringar framgår av 1–4 §§.

I 2 kap. 9 § bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om undantag från viseringskravet för andra än nordiska medborgare. De särskilda bestämmelserna om visering för genomresa, nödfallvisering etc. liksom andra föreskrifter som kan behövas syftar bemyndigandet i denna paragraf att täcka.

4 kap. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt

Kapitlet motsvarar med vissa ändringar nuvarande 3 kap. UtL.

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 2 § UtL.

2 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 3 kap. 3 § UtL.

I *första stycket 2* har gjorts en utvidgning av bestämmelsen om väpnad konflikt i förhållande till nuvarande 3 kap. 3 § första stycket 2 UtL. Syftet är att till denna bestämmelse föra över främst de situationer som enligt 1989 års lag faller in under den i praxis utvecklade tillståndsgrunden politisk-humanitära skäl. Detta sker genom att komplettera bestämmelsen med en skyddsgrund som inte bara tar hänsyn till väpnad konflikt utan också till andra svåra motsättningar i ett land. Därutöver kommer vissa ytterligare skyddsrelaterade situationer som hittills i praxis kommit att falla in under bestämmelsen om humanitära skäl att omfattas av denna bestämmelse. Någon ändring i sak utöver denna överföring är alltså inte avsedd.

Med *svåra motsättningar* avses bl.a. politisk instabilitet i hemlandet där maktförhållandena är sådana att rättssystemet inte opartiskt värnar befolkningens grundläggande mänskliga rättigheter. Det kan här röra sig om en konflikt mellan olika befolkningsgrupper, mellan en befolkningsgrupp i en del av landet och statsmakten eller mellan å ena sidan staten eller en befolkningsgrupp i landet och å andra sidan en annan stat, som dock inte nått en sådan nivå att en väpnad konflikt kan anses föreligga. Av lagtexten framgår att det skall finnas ett orsakssamband mellan de övergrepp som utlänningen riskerar att utsättas för och de svåra motsättningar som finns i hemlandet.

Uttrycket *välgrundad fruktan* skall tolkas på samma sätt som i flyktbestämmelsen (1 §) och tortyrbestämmelsen (första stycket 1). Den innehåller såväl ett objektiva som ett subjektiva rekvisit. Möjligheten att ta sin tillflykt till annan del av hemlandet skall beaktas i enlighet med principen om ett internt flyktalternativ, på motsvarande sätt som vid prövning av flyktingskap. När ett sådant alternativ föreligger, finns normalt inte något behov av skydd i Sverige.

Bestämmelsen avser att ge skydd mot allvarliga övergrepp. Genom uttrycket *allvarliga* markeras att övergreppen måste vara av svår beskaffenhet. De övergrepp som avses är t.ex. repressalier, rättsövergrepp och trakasserier. Det kan röra sig om såväl godtyckliga som systematiska övergrepp som det till följd av maktförhållandena i landet inte finns möjlighet för den enskilde att skydda sig mot eller få rättelse för. Övergreppen behöver inte nödvändigtvis härröra från en myndighet utan kan lika väl ha begåtts av någon enskild aktör eller en annan stat. Övergreppen kan ha formen av oproportionerligt straff, godtyckligt frihetsberövande, misshandel, sexuella övergrepp, yrkesförbud, social utstötning eller andra trakasserier när de är av stor svårighetsgrad men inte utgör tillräcklig grund för att medge skydd enligt flyktingparagrafen eller tortyrbestämmelsen i punkten 1.

Av redaktionella skäl görs bestämmelsen om miljökatastrof till en egen punkt. Någon ändring i sak är inte avsedd.

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 6 § UtL.

4 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 7 § UtL.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 5 § UtL.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 6 § och 3 kap. 7 § UtL såvitt gäller flyktingförklaring och resedokument.

7 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Den är en upplysning om att särskilda bestämmelser om tillfälligt skydd i en massflyktsituation finns i 21 kap. UtL.

5 kap. Uppehållstillstånd

I detta kapitel har de närmare bestämmelserna om uppehållstillstånd samlats. Kapitlet motsvarar i huvudsak de delar av nuvarande 2 kap. och 3 kap. UtL som handlar om uppehållstillstånd.

1 §

Första och andra styckena motsvarar i huvudsak nuvarande 3 kap. 4 § UtL. Ändringar har gjorts till följd av att bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt har ändrats i förhållande till 1989 års utlänningslag. I punkterna 3–6 har preciserats att undantagen omfattar asylsökande. Punkten 6 motsvarar nuvarande punkten 6 med ändring till följd av att Dublinkonventionen numera enbart gäller i förhållande till Danmark.

I rådets förordning (EG) nr 343/2003 finns bestämmelser om vilken medlemsstat som skall pröva en asylansökan som gjorts i en medlemsstat. Förordningen är tillämplig också i förhållande till Island och Norge (jfr avtalet av den 19 januari 2001 mellan den Europeiska gemenskapen och Island och Norge om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat [EGT L 93, 3.4.2001, s. 40 ff.]). En upplysning om dessa förhållanden lämnas i *tredje stycket*.

2 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Den innehåller en lagreglering om uppehållstillstånd för utlänningar som tagits emot för vidarebosättning. Sverige har sedan 1950-talet årligen tagit emot flyktingar och andra skyddsbehövande inom ramen för en av regeringen fastställd kvot, den s.k. flyktingkvoten. Av lagstiftningen har det dock aldrig klart framgått att denna speciella kategori självklart också måste beviljas uppehållstillstånd. De som tas emot för vidarebosättning i Sverige har därför tagits upp i denna nya bestämmelse.

3 §

Första stycket 1–4 motsvarar i huvudsak nuvarande 2 kap. 4 § första stycket 1–4 UtL.

I *första stycket 4* har lagts till att det skall föreligga ett särskilt visat beroendeförhållande mellan släktingarna. Detta krav har tidigare endast uttryckts i förarbetsuttalanden (prop. 1996/97:25 s. 113 f.), som skall ha fortsatt giltighet, och tillämpats i praxis.

Första stycket 5 och *6* motsvarar nuvarande 2 kap. 4 § andra stycket UtlL.

I *första stycket 7* föreskrivs att uppehållstillstånd får ges till den utlänning som skall utöva umgänge av icke begränsad omfattning med ett i Sverige bosatt barn. Denna situation regleras inom nuvarande 2 kap. 4 § första stycket 4, där det föreskrivs att uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som annars har särskild anknytning till Sverige. Situationen har således i detta lagstiftningsarbete tagits upp i en egen punkt. Om det råder osäkerhet om sökandens vilja eller förmåga att utöva sin umgängesrätt kan ett tidsbegränsat tillstånd ges i stället för att ansökan avslås. *Första stycket 8* ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för en person som har svenskt ursprung, t.ex. en person som tidigare under en längre tid haft men förlorat sitt svenska medborgarskap, en person som har svenskt påbrå eller en person som har vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd. Även denna situation regleras inom nuvarande 2 kap. 4 § första stycket 4. Tidigare förarbetsuttalanden skall ha fortsatt giltighet, se prop. 1983/84:144 s. 76 f. och s. 81.

Andra stycket motsvarar nuvarande 2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL. Stycket har förtydligats med två exempel. Tillämpning av bestämmelsen som tidigare gällt har genom införandet av rekvisitet synnerliga skäl lagfästs. Genom det kravet framgår att det skall röra sig om ömmande och udda situationer för att uppehållstillstånd skall beviljas.

Det första exemplet som nämns i stycket rör utlänningar som är adopterade i Sverige i vuxen ålder. För dessa personer kan uppehållstillstånd i första hand beviljas enligt första stycket 4, om adoptivbarnet och adoptivföräldrarna tidigare ingått i samma hushåll. Om inte förutsättningarna enligt den bestämmelsen är uppfyllda, kan dock uppehållstillstånd beviljas med stöd av andra stycket. För detta krävs att det föreligger synnerliga skäl, vilket kan vara fallet t.ex. om adoptionen har som främsta syfte att befästa en personlig relation mellan den adoptionssökande och den adopterade eller om det finns en nära faktisk anknytning mellan adoptivföräldrarna och adoptivbarnet.

Det andra exemplet som gäller personer som är anhöriga till skyddsbehövande på annat sätt än som anges i första stycket. Skyddsbehövande har i regel inte möjlighet att besöka sitt hemland och kan därför uppleva saknaden av och oron för någon nära anhörig i hemlandet som särskilt svår. Synnerliga skäl för att bevilja uppehållstillstånd i dessa fall kan exempelvis vara att personen som bor i Sverige och släktingen i hemlandet tidigare bott i närheten av varandra och haft en mycket nära kontakt. Hänsyn måste dock också tas till vilka andra anhöriga den härvarande personen har här i landet och till vilka anhöriga som finns kvar i hemlandet. Den som har anhöriga här i landet får i regel anses ha ett mindre behov av stöd från någon anhörig i hemlandet än den som vistas här helt ensam. Det bör i allmänhet också vara fråga om en ensamstående person som skall komma hit och att rätten till bosättning för den personen inte kan antas komma att leda till följdinvandring av ytterligare familjemedlemmar.

Ett annat exempel när det kan finnas synnerliga skäl på grund av särskild anknytning är när en förälder som inte ingått i det härvarande barnets hushållsgemenskap vill förenas med sitt barn. I dessa fall skall hänsyn tas till föräldrarnas ålder, boendeförhållanden och försörjningsmöjligheter samt omständigheter av humanitär art. Ytterligare exempel på situationer när det kan finnas synnerliga skäl att bevilja uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning är då en utlänning söker uppehållstillstånd på grund av en längre tids anställning på ett svenskt fartyg eller i ett svenskt rederi eller anställning vid ett svenskt företag utomlands. Detsamma kan gälla beträffande en längre tids anställning inom ramen för internationellt utbyte.

4 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Avvisnings- och utvisningsbeslut kan på talan av sökanden prövas av sådana internationella organ som har behörighet att pröva enskilda klagomål. Sådan behörighet har bl.a. den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (Europadomstolen) samt FN:s övervakningskommittéer, däribland FN-kommittén mot tortyr (CAT). Såvitt gäller Europadomstolen avser prövningen i utlänningsmål i regel om ett avvisnings- eller utvisningsbeslut strider mot artikel 3 (skyddet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning) i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Fråga kan också uppkomma om beslutet strider mot artikel 8 i konventionen (skyddet för familjelivet). Såvitt gäller CAT avser prövningen om ett avvisnings- eller utvisningsbeslut strider mot artikel 3 i 1984 års FN-konvention mot tortyr (förbudet mot utvisning till ett land där det finns grundad anledning anta att utläningen skulle utsättas för tortyr).

Såvitt gäller Europadomstolen gäller enligt artikel 46 p. 1 i Europakonventionen en ovillkorlig skyldighet att respektera domstolens domar. Någon motsvarande skyldighet finns inte vad gäller beslut meddelade av FN:s övervakningskommittéer, däribland CAT. Det finns dock ett starkt politiskt intresse av att kommitténs avgöranden i enskilda ärenden respekteras. Detta gäller naturligtvis också för avgöranden mot Sverige. För att efterkomma en dom eller ett beslut räcker det i och för sig med att det säkerställs att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte verkställs. Till undvikande av oklara verkställighetssituationer får det dock anses mest ändamålsenligt att uppehållstillstånd beviljas i fall av konstaterade konventionsbrott av nu aktuellt slag. En bestämmelse om uppehållstillstånd i sådana situationer behöver dock inte göras absolut. Det kan finnas synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd också i fall en utvisning eller avvisning ansetts utgöra konventionsbrott och i stället avstå från att verkställa beslutet. Det går inte att bortse från att nya omständigheter kan uppkomma som gör det möjligt att senare verkställa beslutet. Situationen i hemlandet kan t.ex. genomgå en radikal politiskt förändring.

Utlänningslagstiftningen bygger på att den som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ansöka om detta. Något formellt krav på att sökanden själv skall ansöka om uppehållstillstånd finns dock inte. I

undantagsfall har också i praxis kravet på ansökan eftergetts. Det stämmer överens med den allmänna grundsatsen i förvaltningsärenden att gynnande beslut kan meddelas utan uttrycklig ansökan. Det förutsätter självfallet att den myndighet som överväger att bevilja en ansökan är övertygad om att det är utlänningens egen önskan att få uppehållstillstånd i Sverige. I de fall som omfattas av denna bestämmelse torde det inte sällan finnas skäl att bevilja ett uppehållstillstånd utan att avvakta en formell ansökan.

Uppehållstillstånd enligt denna bestämmelse kan beviljas även efter inresan i landet. Det sker då med stöd av 19 § andra stycket 5, enligt vilken uppehållstillstånd får beviljas efter inresan i landet om det annars finns synnerliga skäl.

Det följer av 5 kap. 21 § att beslut om uppehållstillstånd meddelas av Migrationsverket.

5 §

Paragrafens *första stycke* saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Det behandlar arbetskraftsinvandring.

En utlänning som har erbjudande om en icke tidsbegränsad anställning skall kunna få permanent uppehållstillstånd i vissa fall. För detta krävs att utlänningen har erbjudits en tillsvidareanställning och har särskilda kvalifikationer. Det som avses är främst nyckelpersoner inom industrin och näringslivet men även inom andra samhällsområden såsom för kvalificerad forskning, produktutveckling eller introduktion av en ny teknologi liksom inom det kulturella området. Vidare krävs att behovet av arbetskraft inte kan fyllas inom landet eller med arbetskraft från ett EES-land eller Schweiz.

Avsikten är att de närmare förutsättningarna för vilka situationer som avses skall fastställas genom föreskrifter och riktlinjer på lägre nivå på samma sätt som i dag.

Att den som har permanent uppehållstillstånd inte behöver ett separat arbetstillstånd framgår av 2 kap. 7 §.

Paragrafens *andra stycke* motsvarar nuvarande 2 kap. 4 § första stycket 6 UtL. Med uppehållstillstånd enligt detta stycke menas såväl permanent som tidsbegränsat tillstånd.

6 §

Paragrafen saknar direkt motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Den är en vidareutveckling av bestämmelsen om humanitära skäl i nuvarande 2 kap. 4 § första stycket 5 UtL. Anledningen till att beteckningen *humanitära skäl* inte längre används som begrepp behandlas närmare i avsnitt 11.4.2.

I *första stycket* understryks bestämmelsens karaktär av undantagsbestämmelse genom att det uttryckligen anges att den gäller endast om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund. Bestämmelsen kan alltså bli tillämplig först efter att alla relevanta huvudgrunder har prövats. Det snäva tillämpningsområdet markeras genom uttrycket *synnerligen ömmande omständigheter*. Uttrycket *stanna i Sverige* visar att det skall röra sig om personer som redan befinner sig i landet.

Det ligger i sakens natur att det inte uttömmande kan anges i lagtexten vilka omständigheter som kan beaktas vid prövningen. Bestämmelsen har

utformats så att det blir nödvändigt att göra en individuellt inriktad bedömning. För att uppehållstillstånd skall beviljas krävs att en sammantagen bedömning görs av de personliga förhållandena. De personliga förhållanden som särskilt skall beaktas är utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

Begreppet hälsotillstånd tillåter beaktande av hela hälsoskalan – graden av friskhet eller sjukdom samt funktionsförmågan. Eftersom det är en samlad bedömning som skall göras i det enskilda fallet, går det inte att isolerat fastlägga när ett visst hälsotillstånd skall leda till uppehållstillstånd. Ett skäl för uppehållstillstånd kan vara att utlänningen har en livshotande fysisk eller psykisk sjukdom eller lider av ett synnerligen allvarligt funktionshinder. Det skall då beaktas om det är rimligt att vården ges i Sverige. För det första måste det vägas in om vård över huvud taget kan ges i Sverige i det enskilda fallet. Vården måste också förväntas leda till en påtaglig och varaktig förbättring av utlänningens hälsotillstånd, alternativt vara livsnödvändig. För att det skall vara rimligt att Sverige skall erbjuda vård i det enskilda fallet måste även vägas in om utlänningen kan få adekvat vård i hemlandet eller annat land som utlänningen kan sändas till. Även om Sverige i ett enskilt fall skulle kunna erbjuda en betydligt bättre vård än vad som kan ges i utlänningens hemland, är det ofrånkomligt att de sammantagna ekonomiska konsekvenserna för Sverige måste beaktas vid den samlade bedömningen.

Vidare skall särskilt beaktas om utlänningen anpassat sig till svenska förhållanden under en avsevärd vistelsetid i Sverige. Det väsentliga här är vilken anknytning sökanden fått till Sverige. Tiden för vistelsen kan inte vara ensam avgörande vid tillståndsprövningen. Det kan inte ställas upp någon exakt gräns för hur lång tid utlänningen skall ha vistats i Sverige för att ha uppnått en tillräckligt stark anknytning till svenska förhållanden.

Om ett verkställighetshinder bedöms komma att bestå under så lång tid att utlänningen kan bedömas få en särskild anknytning till Sverige, kan utlänningens personliga förhållanden vara tillräckliga för uppehållstillstånd. Det får då inte vara fråga om ett verkställighetshinder som utlänningen i det enskilda fallet själv skulle kunna medverka till att undanröja genom att t.ex. skaffa resehandlingar.

Även när det gäller att bedöma utlänningens anpassning till Sverige måste hänsyn tas till utlänningens anknytning till hemlandet t.ex. familjemedlemmar som finns kvar där och den tid personen har levt där. Motsvarande gäller för andra länder som det kan bli aktuellt att skicka utlänningen till om han eller hon inte får stanna i Sverige.

Den vistelse i Sverige som i detta sammanhang avses är *laglig* vistelse, dvs. att utlänningen endera har tillstånd att vistas här i Sverige eller får vistas här medan en ansökan om uppehållstillstånd prövas. För att anknytning på grund av lång vistelsetid i Sverige skall kunna beaktas som skäl för uppehållstillstånd krävs att tidsutdräkten i tillståndsärendet har berott på omständigheter utanför utlänningens kontroll. Anpassning under tid som sökanden har hållit sig undan myndigheterna eller på annat sätt fördröjt handläggningen, t.ex. genom att undanhålla uppgifter eller handlingar, skall därför inte beaktas. I vissa fall av anpassning kan det

dock bli nödvändigt att ta hänsyn också till tid då sökanden hållit sig undan myndigheterna. I synnerhet kan detta gälla barn, se vidare nedan.

Frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder och sjukdom behandlas i 8 och 15 §§.

Vid tillämpningen av denna paragraf måste liksom vid prövningen av de huvudgrunder för uppehållstillstånd som inte rör skyddsbehov vägas in eventuella skäl som talar mot uppehållstillstånd. Om utlänningsgjort sig skyldig till brott är det en omständighet som skall vägas in i bedömningen enligt 17 §.

Andra stycket är ett förtydligande av portalbestämmelsen om barnets bästa i 1 kap. 4 § första stycket. Även när det gäller barn aktualiseras tillämpningen av denna bestämmelse endast om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund. I bestämmelsen fastslås att omständigheter i ett barns ärende inte behöver ha samma allvar och tyngd som krävs för att vuxna personer skall kunna få uppehållstillstånd. Barns skäl skall prövas särskilt och inte enbart som en del av föräldrarnas ärenden.

Bestämmelsen innebär t.ex. att när det gäller sjukdom behöver det inte vara fråga om en livshotande sjukdom för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas ett barn med vårdbehov. Faktorer som barnets framtida utveckling och livskvalitet skall här vägas in liksom vårdmöjligheterna i hemlandet och de ekonomiska åtaganden som kan bli följden om ett uppehållstillstånd beviljas.

Det är naturligt att ett barn i många avseenden snabbare anpassar sig till nya förhållanden, men ett barns anpassning till svenska förhållanden kan inte ensamt tillmätas avgörande betydelse. En samlad bedömning måste alltid göras. Vid denna bedömning kan dock styrkan i de sammantagna skälen vara något lägre för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas ett barn än för vuxna.

Vid införandet av portalparagrafen om hänsynen till barnets bästa uttalade sig regeringen om vissa avvägningsfrågor beträffande barn (prop. 1996/97:25). Där konstaterades att principen om barnets bästa i många ärenden får anses tala för att medge bosättning i Sverige, dels i fråga om barn som kommer hit från krigshärjade länder och dels i fråga om barn som lider av sjukdomar eller handikapp som inte kan behandlas i hemlandet. Regeringen tog dock avstånd från den etnocentriska syn som innebär att barn närmast regelmässigt skulle anses ha det bäst i Sverige, oavsett språklig, kulturell och nationell bakgrund och tillhörighet. Att ett barn som följt med sina föräldrar till Sverige även följer med föräldrarna när de måste återvända till hemlandet kunde alltså inte i sig anses som negativt för barnet, och förhållandet som sådant kan enligt regeringens uttalanden inte tillmätas större betydelse som grund för permanent uppehållstillstånd. Regeringen fann alltså att det inte kan sägas att det generellt skulle allvarligt skada ett barn i dess psykosociala utveckling att följa med sina föräldrar till ett annat land, i all synnerhet då det rör sig om hemlandet. Detta anses enligt samma uttalande vara fallet även för barn som vistats i Sverige ”under den betydande men dock begränsade tid som ett slutgiltigt avgörande av ansökan om uppehållstillstånd kan kräva under normala förhållanden” (prop. 1996/97:25 s. 249). Denna bestämmelse är inte avsedd att ändra dessa ställningstaganden.

7 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 2 kap. 4 § första stycket 7 UtL.

Uppehållstillstånd som ges för studier och besök skall vara tidsbegränsade. För tydlighetens skull anges också att uppehållstillstånd för arbete som regel skall tidsbegränsas.

8 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Om det saknas annan grund för att bevilja en utlänning uppehållstillstånd men då det före ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut visar sig att ett sådant beslut inte skulle gå att verkställa under viss tid, är denna paragraf tillämplig.

Om den beslutande myndigheten eller domstolen bedömer att avvisning eller utvisning bör ske, men att ett längre rådrom än vad som medges i normalfallet krävs för verkställighet kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelas samtidigt med ett avlägsnandebeslut som får verkställas efter viss tid.

I vissa fall kan anstånd beslutas i samband med avvisning och utvisningsbeslut utan att beslutet behöver förenas med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Anstånd får i stället beslutas till tidpunkt när verkställighet är möjlig, t.ex. med hänsyn till sökandens hälsotillstånd.

Då det råder ett tillfälligt verkställighetshinder bör valet mellan de olika beslutsalternativen även fortsättningsvis ske utifrån verkställighetshindret i det enskilda fallet.

Om verkställighetshindret bedöms vara bestående under så lång tid att utlänningen kan bedömas få en särskild anknytning till Sverige, får uppehållstillstånd beviljas. Då blir bestämmelsen i 6 § om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter tillämplig.

9 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 4 c § första stycket UtL.

10 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 4 c § andra stycket UtL.

11 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 4 c tredje stycket UtL.

12 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 4 a § UtL.

Att en utlänning har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på ansökan av förundersökningsledare enligt paragrafen hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd som gjorts eller senare görs av utlänningen själv prövas. Någon uttrycklig lagreglering om detta behövs inte.

13 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 4 b § UtL.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd av hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt bör meddelas om omständigheterna är sådana att uppehållstillstånd borde vägras, men där det inte är möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut. Det uppehållstillstånd som då ges bör vara tidsbegränsat. Det skulle kunna te sig stötande om den som gjort sig skyldig till relativt allvarlig brottslighet omedelbart därefter beviljades ett permanent uppehållstillstånd. Bestämmelsen kan också tillämpas om det finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att utlänningen normalt skulle ha beviljats ett permanent uppehållstillstånd, men där det på grund av brottslighet eller liknande misskötsamhet råder tveksamhet om utlänningens vandel.

Av EG-rätten följer att uppehållstillstånd för EU-medborgare inte kan tidsbegränsas av skäl hänförliga till utlänningens levnadssätt.

14 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 2 kap. 4 d § UtL.

15 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Upphållstillstånd kan beviljas enligt 6 § då det föreligger synnerligen ömmande omständigheter på grund av sjukdom och vårdbehov. Då vårdbehovet är av övergående natur skall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges.

16 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 4 e § UtL.

17 §

Paragrafens *första stycke* motsvarar delvis nuvarande 2 kap. 4 § fjärde stycket UtL. Paragrafens *andra stycke* saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Enligt *första stycket första meningen* kan uppehållstillstånd vägras andra än skyddsbehövande med hänsyn till utlänningens brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. För att uppehållstillstånd på grund av utlänningens brottslighet skall kunna vägras måste det finnas en lagakraftvunnen dom som avser fängelsestraff av inte allt för kort varaktighet. Vid bedömningen skall straffets längd och gärningens art beaktas. Grova oaktsamhetsbrott som visserligen lett till fängelsestraff men där återfallsrisken normalt är liten kan betraktas som mindre allvarliga än brott som lett till fängelsestraff av samma längd men där återfallsrisken typiskt sett är större. Vid uppgifter om brottslighet i annat land, skall hänsyn tas till att straffmätningen för samma brott kan skilja sig högst avsevärt mellan olika länder. Bedömningen bör då ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige.

När det är fråga om brottslighet som ligger på gränsen till vad som kan hindra uppehållstillstånd kan även annan misskötsamhet vägas in. Det måste då var fråga om förhållanden som är otvetydigt konstaterade, exempelvis en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom eller annan misskötsamhet där de faktiska omständigheterna är helt klarlagda.

I *första stycket andra meningen* föreskrivs att särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd enligt 3 § första stycket 5 och 6 skall – utöver vad som sägs i första meningen – anses föreligga om sökanden eller sökandens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. I dessa fall läggs den i Sverige bosatta personens bakgrund till grund för bedömningen att det kan antas att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. Bestämmelsen är avsedd att framför allt tillämpas på fall där män upprepade gånger inleder förhållanden med utländska kvinnor som de sedan kränker eller misshandlar. Om det kommer fram att den i Sverige bosatta personen har gjort sig skyldig till våldsbrott mot närstående eller till sexualbrott, kan det i allmänhet antas att sökanden eller sökandens barn kan komma att fara illa. Vid prövningen bör hänsyn tas till när i tiden omständigheterna inträffat, vilken omfattning de haft och på vilket sätt de kan innebära risk för att sökanden skall fara illa. Om förhållandet är seriöst har i och för sig inte med risken för våld att göra. Det finns ändå skäl att väga in också hur länge ett förhållande varat. Om det rör sig om ett etablerat förhållande där parterna måste ha fått kännedom om varandra, bör det krävas starkare skäl för att avslå ansökan om uppehållstillstånd än om det rör sig om ett nyligen etablerat förhållande. Det skall också vägas in om sökanden hamnar i ett mycket svårt och utsatt läge i hemlandet om ansökan avslås. Det kan inte komma i fråga att avslå en ansökan om uppehållstillstånd som grundar sig på anknytning till en i Sverige bosatt person enbart på grund av att den i Sverige bosatta personen är kriminell eller har missbruksproblem.

I *andra stycket* stadgas att de särskilda skäl som avses i första stycket, skall vägas mot de skäl som talar för att uppehållstillstånd skall beviljas. Vilken tyngd som anmärkningarna skall ha för att uppehållstillstånd skall vägras är beroende av en bedömning i det enskilda fallet. Det kan röra sig om utlännningar som kan åberopa skäl att få stanna i Sverige av sådan styrka att avslag bör kunna komma i fråga endast om det föreligger sådan skäl som skulle kunna medföra avslag för en flykting. Det kan å andra sidan vara fråga om en utlännings som åberopar anknytning till Sverige i någon form och där anknytningen ligger på gränsen till vad som skulle kunna läggas till grund för bevilja tillstånd. I det senare fallet bör även mindre allvarliga anmärkningar kunna läggas till grund för ett avslag. När det gäller anknytningsförhållanden där det finns barn med i bilden måste också stor hänsyn tas till barnens situation och om de skulle drabbas av en separation från någon av föräldrarna.

18 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 2 kap. 5 § UtIL.

I paragrafen används i stället för ”utverkat” formuleringen ”ansökt om och beviljats”. Detta innebär ingen förändring i sak i förhållande till nuvarande motsvarande bestämmelse.

Tredje stycket saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Där lämnas en upplysning om vad som gäller i fråga om uppehållstillstånd för en utlännings som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft.

19 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 a § UtIL.

20 §

Paragrafen motsvarar, såvitt gäller uppehållstillstånd, nuvarande 2 kap. 7 § första stycket UtIL.

21 §

Paragrafen motsvarar, såvitt gäller uppehållstillstånd, i huvudsak nuvarande 2 kap. 8 § UtIL.

22 §

Paragrafen motsvarar, såvitt gäller uppehållstillstånd, nuvarande 2 kap. 7 § andra stycket UtIL.

23 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 2 kap. 14 § UtIL. Det tidigare bemyndigandet avseende uppehållstillstånd för humanitära skäl har bl.a. tagits bort.

24 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 3 kap. 8 § första stycket UtIL. Ändringar har gjorts till följd av att bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt har ändrats i förhållande till 1989 års utlänningslag.

25 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 8 § andra och fjärde stycket UtIL. Ändringar har gjorts till följd av att bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt har ändrats i förhållande till 1989 års utlänningslag.

26 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 8 § tredje stycket UtIL.

6 kap. Arbetstillstånd

I detta kapitel finns närmare bestämmelser om arbetstillstånd. Bestämmelser om arbetstillstånd fanns tidigare i huvudsak i 2 kap. UtIL.

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 6 § första stycket UtIL.

2 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Bestämmelsen innehåller de grundläggande förutsättningarna för att arbetstillstånd skall kunna beviljas. Enligt paragrafen får arbetstillstånd ges till en utlänning som erbjudits anställning inom ett yrke där det råder tillfällig brist på arbetskraft. Till denna kategori hör bl.a. säsongarbetare. Tillstånd får också beviljas den som deltar i internationellt utbyte samt om det följer av internationellt avtal eller avtal med annat land. Avsikten

är att de närmare förutsättningarna för vilka situationer som avses skall fastställas genom föreskrifter på lägre nivå och riktlinjer på samma sätt som i dag. Bemyndigande för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter finns i 6 kap. 8 §.

3 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att utlänningar som har fått tidsbegränsat uppehållstillstånd också skall kunna få arbetstillstånd. Om syftet med det tidsbegränsade uppehållstillståndet talar emot att arbetstillstånd ges, t.ex. om utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för tillfälligt besök enligt 5 kap. 7 § eller på grund av sjukdom enligt 5 kap. 15 §, bör arbetstillstånd inte ges.

I *andra stycket* finns en upplysning om att permanent uppehållstillstånd får meddelas för vissa arbetstagare enligt 5 kap. 5 §.

4 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 6 § andra stycket UtIL. För tydlighetens skull har bestämmelserna tagits upp i en särskild paragraf.

Att arbetstillstånd inte behövs för nordiska medborgare och inte för dem som har permanent uppehållstillstånd framgår av 2 kap 8 §. Enligt 2 kap. 9 § får regeringen föreskriva att även andra utlänningar får arbeta här utan arbetstillstånd. I nuvarande 4 kap. UtIF finns sådana undantag meddelade för bl.a. medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz.

5 §

Paragrafen motsvarar, såvitt gäller arbetstillstånd, nuvarande 2 kap. 7 § första stycket UtIL.

6 §

Paragrafen motsvarar, såvitt gäller arbetstillstånd, nuvarande 2 kap. 7 § andra stycket UtIL.

7 §

Paragrafen motsvarar, såvitt gäller arbetstillstånd, nuvarande 2 kap. 8 § UtIL

8 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 6 § tredje stycket UtIL.

7 kap. Återkallelse av tillstånd

Kapitlet motsvarar nuvarande 2 kap. 9–14 §§ UtIL.

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 9 § första och fjärde styckena.

2 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 9 § andra stycket.

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 11 § UtIL. Nuvarande punkten 2 i första stycket har dock inte fått någon motsvarighet. Anledningen till detta behandlas i avsnitt 12.3.1.

4 §

I *första stycket* föreskrivs – i likhet med vad som gäller enligt nuvarande 2 kap. 9 § tredje stycket UtIL – genom hänvisningen till 1 § att vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas i de fall utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet, hänsyn skall tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Vidare skall hänsyn tas till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige skall särskilt beaktas.

Genom hänvisningen till 3 § har lagts till att ovannämnda hänsyn skall tas även vid återkallelse av uppehållstillstånd för utlänningar, som har rest in i Sverige, om de utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd, eller om det på grund av deras tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att de kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Andra stycket motsvarar nuvarande 2 kap. 9 § tredje stycket andra meningen. Vidare innebär andra punkten ett uttryckligt reglerande av gällande rätt som innebär att hänsyn till barns behov skall tas, se avsnitt 12.3.3.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 10 § UtIL.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 10 a § UtIL.

7 §

Första stycket motsvarar nuvarande 2 kap. 12 § UtIL.

Av *andra stycket*, som saknar motsvarighet 1989 års utlänningslag, framgår ett undantag från första stycket som gäller flyktingar och skyddsbehövande i övrigt. För dessa kategorier får uppehållstillståndet återkallas tidigast efter det att två år förflutit sedan deras bosättning upphört. Ytterligare begränsningar finns i sista meningen, nämligen att det krävs att utlänningarna har återvänt till ett land där de tidigare har varit bosatta och att de återvänder därför att de politiska förhållanden i landet har ändrats.

8 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 13 § UtIL.

9 §

Paragrafen motsvarar delar av nuvarande 2 kap. 14 § andra stycket UtIL.

8 kap. Avvisning och utvisning

I detta kapitel finns bestämmelserna om avvisning och utvisning. Det motsvarar i huvudsak 4 kap. UtIL.

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 1 § första stycket UtIL.

2 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 2 § första och andra styckena UtIL.

3 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 4 kap. 4 § UtIL. Nuvarande 4 kap. 4 § första stycket 4 UtIL saknar motsvarighet i lagförslaget.

I *andra stycket* framgår att polisen inte längre har en exklusiv behörighet att besluta om avvisning i de fall som inte anges i första stycket. Bestämmelsen gör det möjligt för Migrationsverket att besluta om avvisning även i andra fall än som avses i första stycket. Den möjligheten får framför allt betydelse om frågan om avvisning kommer upp i samband med att utlänningen ger in en ansökan om uppehållstillstånd till Migrationsverket.

4 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 4 kap. 1 § andra stycket och 4 kap. 2 § tredje stycket UtIL.

Av *första stycket* framgår att beslut om avvisning inte får fattas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet. Samma tidsgräns gäller vid avvisning på såväl formella (1 §) som materiella grunder (2 §). Om beslut om avvisning enligt 1 § inte kan fattas inom tre månader, kan utlänningen utvisas enligt 6 §. Tidsgränsen om tre månader skall tillämpas endast såvitt angår prövningen i första instans. Tidsgränsen utgör således inte något hinder för att efter utgången av tremånaderstiden fastställa ett avvisningsbeslut som fattats av polismyndighet eller Migrationsverket som första instans.

Andra stycket motsvarar nuvarande 4 kap. 1 § andra stycket UtIL.

5 §

Första stycket motsvarar nuvarande 8 kap. 8 § första stycket UtIL.

I *andra stycket*, som saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag, erinras om att det i 12 kap. 7 § finns bestämmelser om verkställigheten av beslut om omedelbar verkställighet.

6 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 4 kap. 3 och 5 §§ UtIL.

Bestämmelsens *första mening* motsvarar i huvudsak nuvarande 4 kap. 3 § UtIL. Den har utformats med beaktande av att beslut om avvisning

enligt förslaget aldrig skall få fattas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter utlänningens ankomst. Tillämpningsområdet för bestämmelsen om utvisning i denna paragraf blir därmed större än enligt motsvarande bestämmelse i nuvarande 4 kap. 3 § UtIL.

7 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 7 § UtIL.

8 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 8 § UtIL.

9 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 9 § UtIL.

10 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 10 § första och tredje styckena UtIL.

11 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 10 § andra och fjärde styckena UtIL.

12 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 14 § andra stycket UtIL.

13 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 kap. 16 § UtIL.

14 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 11 § UtIL.

15 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 6 § UtIL.

16 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 12 § UtIL.

17 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 12 a § UtIL.

18 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 4 kap. 14 § första stycket UtIL. I paragrafen har i förhållande till motsvarande nuvarande bestämmelse lagts till vad som gäller i säkerhetsärenden.

19 §

Paragrafens *första stycke* motsvarar nuvarande 4 kap. 15 § UtIL.

Andra stycket saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Där finns särskilda bestämmelser om vem som är behörig att ge tillstånd till kort

besök i Sverige i säkerhetsärenden. Det föreskrivs att sådant tillstånd få ges av regeringen.

20 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 7 kap. 5 § och 11 § fjärde stycket UtL.

I paragrafen föreskrivs att migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen, i stället för Utlänningsnämnden enligt nuvarande ordning, och regeringen kan fatta beslut som första instans i vissa frågor.

Motsvarigheten till paragrafens *första stycke* i nuvarande 7 kap. 5 § UtL omfattar endast beslut i fråga om uppehållstillstånd. *Första stycket* har kompletterats med en bestämmelse som anger att också en fråga om arbetstillstånd får prövas.

Bestämmelsen i *tredje stycket* har ändrats i förhållande till nuvarande 7 kap. 5 § tredje stycket UtL. Ändringen innebär att den begränsning som gäller för domstolarna och regeringen att som första instans besluta om avvisning eller utvisning också omfattar en utlänning som åberopar omständigheter som avses i 4 kap. 2 §.

9 kap. Kontroll- och tvångsåtgärder

I detta kapitel finns bestämmelser om kontroll och tvångsåtgärder. Kapitlet motsvarar i huvudsak nuvarande 5 kap. UtL.

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 1 § och 2 § andra stycket första och tredje meningarna UtL.

2 §

Första, andra och femte styckena i paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 5 kap. 2 § UtL.

Tredje och fjärde styckena i paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Bestämmelserna motsvarar de huvudsakliga bestämmelserna om kroppsvisitation i 2 b § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. Dessa bestämmelser bör framgå direkt av lagen i likhet med vad som är fallet vid kroppsvisitation av förvarstagna enligt nuvarande 6 kap. 26 § andra och tredje styckena UtL.

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 2 a § UtL.

4 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 3 § första stycket UtL.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 3 § andra stycket UtL.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 4 § första och andra styckena UtIL.

7 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 4 § tredje stycket UtIL.

8 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 5 § UtIL.

9 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 6 § UtIL.

10 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 7 § UtIL.

11 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 6 kap. 1 § UtIL.

Andra stycket har en annan formulering än motsvarande stycke i 6 kap. 1 § UtIL. Denna ändring medför ingen förändring i sak. Med den nya formuleringen klargörs att ett beslut om kvarhållande får fattas av polisman.

10 kap. Förvar och uppsikt

I detta kapitel finns bestämmelser om förutsättningar för beslut om förvar och uppsikt. Kapitlet motsvarar i huvudsak nuvarande 6 kap. 2–17 samt 19 §§ UtIL. Bestämmelser i 1989 års utlänningslag om behandlingen av utlänningar som hålls i förvar bildar ett nytt eget kapitel, 11 kap. Hur en utlänning som hålls i förvar skall behandlas. Bestämmelsen i nuvarande 6 kap. 1 § UtIL har förts till 9 kap. Kontroll och tvångsåtgärder.

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 2 § UtIL.

2 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 6 kap. 3 § första och andra styckena UtIL. I paragrafen anges, till skillnad från motsvarande bestämmelse i 1989 års utlänningslag, att de särskilda bestämmelserna om förvarstagande av barn också gäller vid verkställighet av utvisning på grund av brott.

3§

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 3 § tredje stycket UtIL.

Paragrafen har formulerats om för att det tydligare skall framgå att innebörden av bestämmelserna i paragrafen är att ett barn alltid skall kunna vara tillsammans med åtminstone en av vårdnadshavarna.

4 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 4 § första och andra styckena UtIL.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 4 § tredje stycket UtIL.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 5 § första stycket UtIL.

7 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 6 kap. 5 § andra och tredje styckena UtIL.

8 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 6 kap. 5 § fjärde stycket UtIL.

Ett tillägg i förhållande till nuvarande motsvarande bestämmelse har gjorts i paragrafen som innebär att en anmälningsskyldighet kan avse också att anmälan skall ske hos Migrationsverket och inte som i dag enbart hos polisen. Av paragrafen framgår vidare att ett beslut om uppsikt kan innebära att utlänningsen i samma beslut åläggs såväl anmälningsskyldighet som att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling.

Det sista ledet i nuvarande motsvarande bestämmelse, nämligen att uppsikt också kan innebära att utlänningsen skall vara skyldig att ”uppfylla andra särskilda villkor”, saknar motsvarighet i lagförslaget.

9 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 6 § första och andra styckena samt 6 kap. 8 § UtIL.

10 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 6 § fjärde stycket UtIL.

11 §

Första och tredje styckena motsvarar i huvudsak nuvarande 6 kap. 7 och 12 §§ UtIL. *Andra stycket* saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

I *första* stycket talas, till skillnad från nuvarande 6 kap. 7 § UtIL, om den muntliga handläggningen i form av muntlig förhandling.

I *andra stycket* upplyses om vilka bestämmelser som skall tillämpas vid muntlig handläggning hos myndigheten och muntlig förhandling i domstol.

Tredje stycket motsvarar delvis nuvarande 6 kap. 12 § UtIL. Den tidigare möjligheten att uppdra åt en tingsrätt eller en förvaltningsmyndighet att hålla förhandling har dock utgått. Genom att överklaganden i utlänningsärenden förs över till särskilda migrationsdomstolar knutna till vissa länsrätter framstår det som omotiverat att även tingsrätter i vissa fall skall ha befattning med denna typ av ärenden. Uppgiften läggs i stället på migrationsdomstolarna. Bestämmelserna om muntlig förhandling i 13 kap. är tillämpliga när en

förhandling hålls enligt detta stycke. Av stycket framgår vidare bl.a. att den som uppdrar åt en domstol att hålla muntlig förhandling också bestämmer om domstolen skall få höra någon annan än utlänningen vid förhandlingen.

Beträffande säkerhetsärendena finns en särskild bestämmelse i *tredje stycket sista meningen* som föreskriver att uppdrag att hålla muntlig förhandling får ges endast till Migrationsöverdomstolen. Eftersom det är Migrationsöverdomstolen som har att avge yttranden till regeringen inför dess beslut i säkerhetsärenden framstår det som naturligt att också ge uppgiften att hålla förhandling i fråga om förvar och uppsikt i säkerhetsärenden till denna domstol.

12 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 9 § första stycket samt 6 kap. 10 § första stycket UtlL.

13 och 14 §§

Paragraferna motsvarar i huvudsak nuvarande 6 kap. 9 § andra stycket UtlL.

Deras huvudsakliga syfte är att komplettera 12 § och därigenom förtydliga när polismyndigheten och Migrationsverket skall vara handläggande myndighet. Det bedöms inte nödvändigt att i paragraferna föreskriva särskilt när domstol skall anses vara behörig att besluta om förvar enligt 12 §. Beträffande domstolarna är bestämmelsen i 12 § tillräcklig.

Liksom i dag gäller enligt paragraferna att ansvaret som handläggande myndighet i ärenden om omedelbar verkställighet övergår endast under den tid då beslut om inhibition meddelats och då till den myndighet som meddelat beslutet om inhibition. Detsamma gäller i ärenden där frågor om hinder mot verkställighet prövas enligt 12 kap. 18–20 §§.

För domstolarna innebär bestämmelserna att de får ansvar som handläggande myndighet när ett överklagat ärende, t.ex. ett ärende om avvisning med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 5 § eller ett beslut att inte bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 §, först om inhibition meddelas.

15 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 9 § tredje och fjärde styckena och 10 § andra stycket UtlL.

16 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Enligt paragrafen är Migrationsöverdomstolen handläggande myndighet i fråga om förvar och uppsikt under den tid domstolen handlägger ett säkerhetsärende för yttrande till regeringen enligt 14 kap. 11–13 §§. När Migrationsöverdomstolen med yttrande har lämnat över ärendet till regeringen framgår det av 14 § att regeringen skall anses som handläggande myndighet och att beslut om förvar och uppsikt skall fattas av statsråd.

17 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 9 § femte stycket och 6 kap. 11 § UtlL.

18 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 16 § UtlL.

19 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 17 § UtlL.

20 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 19 § andra och tredje styckena UtlL.

11 kap. Hur en utlänning som hålls i förvar skall behandlas

I detta kapitel finns bestämmelser om behandlingen av utlänningar som hålls i förvar. Motsvarande bestämmelser finns i nuvarande 6 kap. 18–31 §§ UtlL. Bestämmelserna bildar i detta förslag ett eget kapitel.

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 18 § och 21 § andra stycket UtlL.

2 §

Första och andra styckena i paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 19 § första stycket UtlL. *Tredje stycket* motsvarar nuvarande 6 kap. 20 § andra stycket UtlL. Tillämpningen av bestämmelsen i tredje stycket har uttolkats av Regeringsrätten i det refererade avgörandet RÅ 2004 ref. 38.

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 23 § UtlL.

4 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 24 § UtlL.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 31 § UtlL.

Paragrafen innebär att en förvarstagen utlänning har tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som en person som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 21 § första stycket UtlL.

7 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 22 § UtlL. Tillämpningen av bestämmelsen har uttolkats av Regeringsrätten i det refererade avgörandet RÅ 2004 ref. 38.

8 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 25 § UtIL.

9 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 26 § UtIL.

10 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 27 § UtIL.

11 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 28 § UtIL.

12 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 29 § UtIL.

13 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 30 § UtIL.

12 kap. Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

I detta kapitel finns bestämmelser om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Kapitlet motsvarar i huvudsak nuvarande 8 kap. UtIL. I kapitlet finns också bestämmelser som ersätter bestämmelserna om s.k. ny ansökan i nuvarande 2 kap. 5 b § UtIL.

1 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 8 kap. 1 § UtIL.

Den förändring som har gjorts i förhållande till motsvarande nuvarande bestämmelse klargör att samma beviskrav skall gälla för de situationer som anges i de två strecksatserna. Om det finns skälig anledning att anta att en utlänning vid en avvisning eller utvisning skulle riskera att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning får en avvisning eller utvisning inte äga rum.

Skyddet mot verkställighet enligt denna paragraf får främst betydelse när verkställighetshindret uppkommer eller blir känt först efter det att lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger. Att eventuella verkställighetshinder skall beaktas vid prövning av en fråga om avvisning eller utvisning framgår av 8 kap. 16 §.

2 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 2 § UtIL.

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 4 § UtIL.

4 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 8 kap. 5 § UtIL.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 6 § UtL.

6 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 8 kap. 7 § första stycket UtL. Av paragrafen framgår att beslut av Migrationsverket, där verket inte har exklusiv beslutanderätt enligt 8 kap. 3 § första stycket, gäller omedelbart.

7 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 8 kap. 7 § andra stycket UtL.

I paragrafen anges de fall där beslut av Migrationsverket om avvisning eller utvisning får verkställas utan att beslutet vunnit laga kraft. Punkten 1 motsvarar nuvarande 8 kap. 7 § andra stycket UtL. I punkten 2 finns en hänvisning till att verkställighet får ske om Migrationsverket förordnat att ett beslut om avvisning får verkställas trots att det inte vunnit laga kraft. Eftersom bestämmelserna om Migrationsverkets möjligheter att besluta om avvisning med omedelbar verkställighet flyttats från avsnittet om verkställighet till avsnittet om avvisning och utvisning måste en sådan hänvisning göras.

För beslut om överföring enligt Dublinförordningen gäller enligt 1 kap. 11 § vad som föreskrivs om avvisning och utvisning i lagförslaget. Av artiklarna 19 och 20 i Dublinförordningen följer att beslut om övertagande och återtagande gäller omedelbart. Beslut om överföring gäller således omedelbart oavsett om beslutet enligt 8 kap. 4 och 6 §§ skall betecknas som avvisning eller utvisning.

8 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 7 § tredje stycket UtL.

9 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 7 § fjärde stycket UtL.

10 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 9 § UtL.

11 §

Paragrafens motsvarar nuvarande 8 kap. 10 § andra och tredje styckena och 11 kap. 4 § UtL.

12 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 10 a § UtL.

13 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 8 kap. 11 § UtL.

Bestämmelsen i nuvarande 8 kap. 11 § andra stycket 3 motsvaras närmast av *andra stycket*. I stycket anges bl.a. att Säkerhetspolisen skall verkställa beslut om avvisning och utvisning i säkerhetsärenden.

14 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 17 § UtIL.

15 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 12 § UtIL.

16 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 7 kap. 15 § UtIL

Andra stycket är nytt i förhållande till nuvarande 7 kap. 15 § UtIL. Av bestämmelsen i stycket följer att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas om en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller regeringen i ett överklagat eller överlämnat ärende beviljar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

17 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 8 kap. 13 § första och andra styckena UtIL.

I paragrafen finns bestämmelser som reglerar situationen då annan myndighet än Migrationsverket skall verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Av bestämmelsen i *första stycket* följer bl.a. att annan verkställande myndighet än Migrationsverket skall underrätta verket om den finner att den inte kan verkställa ett beslut. Detsamma gäller om utlännings hos den verkställande myndigheten åberopar sådana hinder mot verkställighet som avses i 1, 2 eller 3 § eller det på annat sätt framkommer att sådan hinder kan föreligga. Om det är fråga om en verkställighet som är nära förestående är det angeläget och i de flesta fall nödvändigt att verkställande myndighet och Migrationsverket agerar särskilt skyndsamt. Detta gäller t.ex. om ett yrkande om inhibition framställs i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft och som är överlämnat till polisen för verkställighet. I en sådan situation kan inte polisen fatta beslut i frågan om inhibition utan måste överlämna denna till Migrationsverket. Att polisen skall överlämna yrkandet om inhibition till Migrationsverket för beslut följer av myndigheternas allmänna serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223). Ett yrkande om inhibition medför dock inte att verkställigheten automatiskt skjuts upp till dess att beslut i frågan om inhibition fattats.

Genom ordalydelsen i *andra stycket* markeras att verket har en skyldighet att agera då den får en underrättelse enligt första stycket. I vissa fall kan detta utmyнна i att Migrationsverket istället för att ge anvisningar beslutar i frågan enligt 18 § eller, i förekommande fall, enligt 19 §.

18 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att Migrationsverket, om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft kommer fram nya omständigheter, ex officio har att beakta om det föreligger verkställighetshinder. Verket har då möjlighet att vidta vissa åtgärder. Eftersom Migrationsverket har att beakta de nya omständigheterna ex officio finns det inte något formellt

krav på hur prövningen skall initieras. Det kan ske genom den enskilde eller på annat sätt.

Beslut om uppehållstillstånd enligt denna paragraf får fattas om verket finner att det föreligger ett verkställighetshinder av sådan karaktär som anges i någon av bestämmelserna i 1, 2 eller 3 §. Det finns emellertid anledning att också i vissa andra situationer kunna bevilja uppehållstillstånd i ärenden om verkställighet. Enligt punkten två får uppehållstillstånd således beviljas om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen. Svårigheterna i en sådan situation att verkställa beslutet får dock inte till någon del bero på den enskildes vägran att medverka till verkställigheten.

Det kan även finnas annan särskild anledning till att ett beslut om avvisning eller utvisning inte bör verkställas. En särskild anledning till att en verkställighet inte bör genomföras kan vara att det i verkställighetsärendet kommer fram att utlänningen blivit så svårt sjuk att det på grund härav inte går att genomföra en verkställighet. Det är inte svårighetsgraden av sjukdomen i sig som skall bedömas utan frågan om det aktuella sjukdomstillståndet utgör ett hinder mot verkställighet i det enskilda fallet. I den tredje punkten har därför termen *medicinskt hinder* använts.

Även andra nya omständigheter kan göra att en verkställighet i det enskilda fallet framstår som orimlig. Det kan exempelvis vara fråga om barn som inte kan tas om hand i hemlandet på ett lämpligt sätt sedan dess vårdnadshavare avlidit eller fall där det inte går att fastställa var föräldrarna uppehåller sig. Lagens inledande bestämmelse 1 kap. 4 § första stycket där det stadgas att det i fall som rör ett barn särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver, innebär att ett allvarligt hälsotillstånd och andra ömmande omständigheter också i verkställighetsärenden måste tillmätas extra tyngd när barn är berörda. Detta framgår även av bestämmelsen i 5 kap. 6 § andra stycket.

Kravet i den tredje punkten på att det skall föreligga särskild anledning mot att genomföra verkställigheten innebär att utrymmet för att ta hänsyn till faktorer som t.ex. familjeanknytning till Sverige som uppstått efter det att beslutet om avvisning eller utvisning meddelades blir mycket begränsat. Det finns alltid möjlighet att i sådana fall få tillståndsfrågan prövad genom att en ansökan om uppehållstillstånd görs vid en svensk beskickning utomlands, alltså efter det att utlänningen lämnat landet.

Det är självfallet omöjligt att göra någon fullständig uppräkningslista av situationer där en verkställighet inte bör eller kan ske med stöd av denna bestämmelse. Det skall dock vara fråga om rena undantagssituationer. Ofta kan det bli fråga om att göra en sammanvägd bedömning av flera olika omständigheter i det enskilda fallet.

Om det föreligger ett bestående hinder mot verkställighet enligt ovan får Migrationsverket bevilja permanent uppehållstillstånd.

Enligt *andra stycket* får Migrationsverket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om verkställighetshindret bedöms vara av tillfällig karaktär. Ett exempel är att utlänningen insjuknar när verkställigheten skall ske och det därför inte bedöms lämpligt av medicinska orsaker att förflytta honom eller henne.

Av *tredje stycket* framgår att Migrationsverket har möjlighet att besluta om inhibition av verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan Migrationsverket i ett inledande skede besluta om inhibition t.ex. om nya fakta behöver kontrolleras eller om hindret är av sådan tillfällig karaktär att det inte är motiverat att bevilja ens ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Det följer av 22 § tredje stycket att ett beslut om avvisning eller utvisning upphör att gälla om ett permanent uppehållstillstånd beviljas.

19 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

I *första stycket* anges att Migrationsverket i vissa fall skall pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt. Bestämmelsen får betydelse först om Migrationsverket inte kan fatta ett beslut enligt bestämmelsen i 18 §.

En ny prövning kan under vissa förutsättningar komma till stånd, om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft anföras nya omständigheter som enligt första punkten kan antas utgöra bestående sådana hinder mot verkställighet som nämns i 1, 2 eller 3 §. Bestämmelsen är tillämplig endast i de fall de nya omständigheter som åberopas hänför sig till utlänningsens behov av skydd i landet. En invändning om att det skulle föreligga praktiska hinder eller att beslutet av annan särskild anledning inte bör verkställas skall alltid beaktas ex officio av Migrationsverket. Sådana omständigheter kan inte åberopas till stöd för en ny prövning. Bestämmelsen är alltså inte tillämplig om t.ex. anknytningskäl åberopas.

En första förutsättning för ny prövning är att de anförda omständigheterna är nya. Kravet på att omständigheterna skall vara nya gäller dock inte om dessa omständigheter framkommit på verkställighetsstadiet och medfört att utlännen då beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 18 §. När tiden för tillståndet löpt ut har utlännen således möjlighet att åberopa nämnda omständigheter på nytt om de fortfarande består.

Vidare anges som rekvisit att de nya omständigheterna ”kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten”. Uttrycket innebär att det inte skall vara fråga om en mer eller mindre avlägsen möjlighet att de åberopade omständigheterna utgör verkställighetshinder. Det som avses är att verkställighetshindret skall kunna bedömas föreligga i det enskilda fallet.

För att en ny prövning skall ske krävs vidare enligt andra punkten att de nya omständigheterna inte kunnat åberopas tidigare av utlännen eller att utlännen inte åberopat omständigheterna tidigare av skäl som verket finner utgör giltig ursäkt.

Att omständigheterna inte kunnat åberopas tidigare kan exempelvis bero på att dessa inträffat efter det att utlänningsansökan prövats. Det kan vara fråga om att de politiska förhållandena i utlänningsens hemland drastiskt har förändrats. En giltig ursäkt för att omständigheter av betydelse inte åberopats tidigare kan exempelvis vara att utlännen utsatts för traumatiska upplevelser som varit svåra att berätta om vid de första asylförhören. Det kan också handla om att skyddsbehovet måste prövas i förhållande till ett annat land än som tidigare skett på grund av att man i det land dit verkställigheten enligt beslutet skulle ske vägrar ta

emot utlänningsen. Den vanligaste situationen här torde vara att skyddsbehovet tidigare prövats i förhållande till tredje land, som det funnits anledning att anta skulle komma att ta emot utlänningsen. Kravet på giltig ursäkt torde här vara uppfyllt, om svårigheterna att verkställa beslutet inte till någon del beror på den enskildes vägran att medverka. I de fall förutsättningar finns för en ny prövning enligt paragrafen, skall Migrationsverket besluta om inhibition. Utlänningsen riskerar således i dessa situationer inte att avvisas eller utvisas innan den nya prövningen är slutförd av Migrationsverket.

Verkställigheten av det tidigare lagakraftvunna beslutet kan återupptas när det inte längre finns ett gällande beslut om inhibition och uppehållstillstånd inte har beslutats. Detta innebär således att det vid en ny prövning inte finns något behov av att besluta om avvisning eller utvisning, om den nya prövningen utmynnar i att utlänningsen inte har rätt till uppehållstillstånd. Den nya prövningen är i stället att betrakta som endast ett ställningstagande till frågan om rätt till uppehållstillstånd. Det framgår av 22 § tredje stycket att det tidigare lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning upphör att gälla först när ett beslut om permanent uppehållstillstånd beviljas.

Det framgår av *andra stycket* att, om inte de ovan angivna förutsättningarna föreligger, så kan en ny prövning inte beviljas. Migrationsverket skall då meddela beslut om att inte bevilja ny prövning, ett beslut som med hänsyn till prövningens art i de flesta fall bör kunna vara mycket kortfattat. Detta beslut kan enligt 14 kap. 5 § överklagas till migrationsdomstol.

Behovet av inhibition i den eventuella fortsatta prövningen i domstol kan tillgodoses genom de inhibitionsbestämmelser som normalt gäller i domstol.

20 §

Första stycket motsvarar i huvudsak nuvarande 8 kap. 13 § tredje stycket UtlL. *Andra och tredje styckena* saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Första stycket rör ärenden om utvisning på grund av brott. Av bestämmelsen framgår att Migrationsverket inte skall fatta eget beslut i sådana ärenden om det kommer fram att verkställigheten inte kan genomföras. Migrationsverket skall i stället skyndsamt överlämna ärendet till regeringen tillsammans med ett eget yttrande. Regeringens prövning skall ske i enlighet med 8 kap. 13 §.

I *andra stycket* föreskrivs vad som skall gälla när verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende inte kan genomföras. Detta gäller oberoende av om det är regeringen eller Migrationsverket som har meddelat det beslut som inte kan verkställas. I ett sådant fall skall Migrationsverket skyndsamt överlämna ärendet till regeringen. När regeringen prövar ärendet skall 18 § tillämpas. Liksom vid ett överklagat säkerhetsärende skall Migrationsöverdomstolen yttra sig. I fråga om verkställighetshinder är domstolens yttrande bindande. Detta innebär att avvisnings- eller utvisningsbeslutet inte kan verkställas om Migrationsöverdomstolen anser att det finns verkställighetshinder.

I *tredje stycket* finns bestämmelser som ger regeringen möjlighet att vid prövningen av ett säkerhetsärende besluta om inhibition,

uppehållstillstånd, arbetstillstånd samt att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning i ärenden. Motsvarande beslutanderätt vid prövning enligt första stycket finns i 8 kap. 13 § och 12 kap. 11 § första och andra styckena.

21 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 14 § UtlL. En definition av begreppet utresa finns i 1 kap. 8 §.

22 §

Första stycket motsvarar i huvudsak nuvarande 8 kap. 15 § första stycket UtlL. *Andra och tredje styckena* saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Det *första stycket* innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol kommer att upphöra att gälla först efter fyra år oavsett om beslutet har verkställts eller inte. Har förbud att återvända meddelats för längre tid än fyra år upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla när tiden för återreseförbudet går ut. Detta är en skillnad i förhållande till tidigare regler om när ett beslut upphörde att gälla. Dessa regler avsåg endast beslut som inte verkställts.

Av *andra stycket* framgår att beslut om utvisning som meddelats av allmän domstol alltid upphör att gälla när tiden för återreseförbudet går ut. Detta gäller således även om återreseförbud skulle ha meddelats för kortare tid än fyra år.

I *tredje stycket* regleras vad som gäller när ett permanent uppehållstillstånd beviljats för en utlänning som sedan tidigare har ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning som inte har upphört att gälla enligt första stycket i paragrafen. Det framgår av detta stycke att det tidigare beslutet om avvisning eller utvisning upphör att gälla om permanent uppehållstillstånd meddelas.

23 §

Första stycket motsvarar i huvudsak nuvarande 8 kap. 16 § första stycket UtlL. *Andra och tredje styckena* saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Första stycket innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning får verkställas, så länge beslutet inte har upphört att gälla enligt bestämmelserna i 22 §. En förutsättning är att beslutet har vunnit laga kraft eller att beslutet får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft. Tidigare har gällt att ny verkställighet får ske endast om utlänningen återkommer hit trots ett gällande förbud att återvända.

Det kan med nuvarande regelsystem uppstå situationer där det är svårt att avgöra om en utlänning skall anses ha lämnat landet och beslutet om avvisning eller utvisning därmed vara verkställt. Med den utformning bestämmelsen i första stycket nu fått kommer ny verkställighet alltid att kunna ske så länge beslutet inte har upphört att gälla. Vid ny verkställighet måste självfallet beaktas om det föreligger hinder mot verkställigheten enligt 1, 2 eller 3 §. Om en utlänning återvänder efter någon tids vistelse i ett annat land, torde det inte alltför sällan finnas skäl som inte prövats tidigare i ärendet och som skulle kunna innebära att det finns hinder mot verkställigheten. Det innebär också att en ansökan om

uppehållstillstånd som görs av en utlänning som återkommer till Sverige, trots att ett tidigare lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning fortfarande kan verkställas, kommer att handläggas inom ramen för verkställighetsärendet enligt bestämmelserna i detta kapitel.

Enligt paragrafens *andra stycke* skall undantag från första stycket göras om en utlänning återvänder till Sverige med gällande uppehållstillstånd eller visering, under tillståndets giltighetstid. Detsamma gäller om tillståndet eller viseringen har förlängts.

Vidare måste undantag göras för utlänningar som är undantagna från kravet på uppehållstillstånd eller visering. Detta framgår av *tredje stycket*.

13 kap. Handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna m.m.

I detta kapitel finns bestämmelser som rör myndigheternas och då främst Migrationsverkets handläggning av utlänningsärenden. Bestämmelser som särskilt rör muntlig handläggning i viss form, muntlig förhandling, är sammanförda i 4–8 §§. Kapitlet motsvarar i huvudsak nuvarande 11 kap. 1, 2, 3 och 5 §§ samt 6 kap. 12–15 §§ UtlL.

1 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 11 kap. 1 § första stycket UtlL.

Enligt paragrafen är muntlig handläggning obligatorisk innan Migrationsverket beslutar om avvisning eller utvisning av en utlänning som har ansökt om asyl. Av 1 kap. 6 § framgår att med asylansökan avses en ansökan om uppehållstillstånd som grundas på skäl som avses i 4 kap. 1 eller 2 §

En följd av förslaget i 8 kap. 4 § om att beslut om avvisning alltid måste fattas inom tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd här i landet blir att ett avlägsnande i stället kan bli aktuellt med tillämpning av bestämmelsen om utvisning i 6 § samma kapitel. Tillämpningsområdet för nämnda bestämmelse om utvisning blir därmed större än enligt motsvarande bestämmelse i dag, varför bestämmelsen om skyldighet att ha muntlig handläggning bör gälla inte bara som tidigare vid avvisning utan också vid utvisning.

Utformningen av bestämmelsen hindrar inte att Migrationsverket beviljar uppehållstillstånd på ett rent skriftligt underlag.

Om den muntliga handläggningen skall genomföras som ett formellt sammanträde eller i någon annan form bestäms av Migrationsverket.

I paragrafens andra mening finns en bestämmelse som motsvarar nuvarande 11 kap. 1 första stycket andra meningen UtlL.

2 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 12 § första stycket första meningen UtlL.

3 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 6 kap. 14 § första stycket UtL.

Paragrafen är till skillnad från nuvarande 6 kap. 14 § första stycket UtL tillämplig på alla former av muntlig handläggning.

4 §

Första stycket andra meningen motsvarar nuvarande 11 kap. 1 § fjärde stycket första meningen UtL. Paragrafen i övrigt saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Genom *första stycket första meningen* tydliggörs att en utlänning skall höras när den muntliga handläggningen sker i form av muntlig förhandling.

I *andra stycket* klargörs att särskilda bestämmelser om när muntlig förhandling i vissa fall skall hållas finns beträffande ny prövning av beslut om förvar och uppsikt, 10 kap. 11 §.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 13 § UtL.

6 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 6 kap. 15 § första och andra stycket UtL.

Enligt paragrafen kan ersättning för kostnader för inställelse endast beviljas för inställelse vid muntlig handläggning i form av muntlig förhandling under de förutsättningar som anges i första eller andra stycket.

Av *första stycket* följer att utlänningen i ett ärende om förvar eller uppsikt kan få ersättning för kostnader för resa och uppehälle för sin inställelse vid muntlig handläggning i form av muntlig förhandling efter en skälighetsprövning. Bestämmelsen avses bli tillämplig främst om muntlig förhandling i undantagsfall hålls vid förlängning av beslut om uppsikt. Vid muntlig förhandling i samband med förlängning av beslut om förvar hålls ju utlänningen regelmässigt redan i förvar och har då inga kostnader för inställelse till muntlig förhandling. Om utlänningen inställt sig till muntlig förhandling i ett ärende som inte rör förvar eller uppsikt, kan han eller hon inte få någon ersättning för sin inställelse.

Av *andra stycket* framgår att andra personer än utlänningen själv som skall höras kan få ersättning även för kostnader för förlorad inkomst och annan ekonomisk förlust.

7 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 15 § tredje stycket UtL.

8 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 15 § fjärde stycket UtL.

Närmare bestämmelser om ersättning och förskott finns i förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m.

9 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 2 § UtL.

10 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 3 § UtL. 11 kap. 3 § första stycket UtL saknar dock motsvarighet i paragrafen.

Paragrafen och rubriken till paragrafen är utformade på sådant sätt att det klart framgår att 20 § förvaltningslagen (1986:223) skall tillämpas på andra beslut än de som anges i paragrafen. Det saknas därför anledning att särskilt föreskriva, som i nuvarande 11 kap. 3 § första stycket UtL, att 20 § förvaltningslagen gäller beslut som meddelas enligt denna lag om inte annat sägs.

11 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 11 kap. 5 § UtL.

12 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 kap. 18 § UtL.

Bestämmelsen, som gäller för förvaltningsmyndigheter, är inte tillämplig i domstol. I fråga om rättelse gäller för migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Den omständigheten att ett beslut av en förvaltningsmyndighet överprövats av någon av domstolarna i den nya ordningen förhindrar inte i sig att förvaltningsmyndigheten kan fatta ett beslut om rättelse av sitt beslut med stöd av denna paragraf. En förvaltningsmyndighet bör dock inte besluta om rättelse om samma fråga varit föremål för prövning i domstol. En domstols beslut om utvisning på grund av brott kan rättas på grund av oriktig uppgift enligt 30 kap. 13 § rättegångsbalken.

13 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Paragrafen motsvarar dock i huvudsak 7 kap. 10 § UtL i dess lydelse före den 1 juli 1995.

Paragrafens *första stycke* motsvarar 7 kap. 10 § första stycket UtL i dess lydelse före den 1 juli 1995. Bestämmelsen ger Migrationsverket en i förhållande till 27 § förvaltningslagen (1986:223) något vidgad skyldighet att ompröva sina beslut. I likhet med vad som anfördes i samband med att en likartad bestämmelse infördes i 1980 års utlänningslag (prop. 1985:86:133) bör Migrationsverket kunna behålla handlingarna i ett överklagat ärende under en kortare tid för att genomföra en omprövning. Den sammanlagda tiden för ärendets handläggning kan därigenom i flera fall beräknas bli kortare än om ärendet direkt skulle ha lämnats över till migrationsdomstol för prövning.

Det *andra stycket* har sin motsvarighet i 27 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223). Av stycket följer att omprövningsskyldigheten inte gäller sedan ärendet lämnats över till migrationsdomstol.

Enligt *tredje stycket* gäller i säkerhetsärenden, i stället för paragrafens särskilda bestämmelser om omprövning, förvaltningslagens bestämmelser om omprövning.

14 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 7 § UtL.

14 kap. Överklagande av förvaltningsmyndighets beslut

I detta kapitel finns bestämmelser om överklagande i utlänningsärenden. Det motsvarar i huvudsak nuvarande 7 kap. UtlL.

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 kap. 1 § första stycket UtlL.

2 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 kap. 2 § UtlL.

Av paragrafen följer att ett avvisningsbeslut som en polismyndighet har fattat skall kunna överklagas till Migrationsverket. Om ärendet förs vidare till domstol blir Migrationsverket och inte polismyndigheten part i domstolen enligt 16 kap. 6 §.

Av den allmänna regeln i 22 § förvaltningslagen (1986:223) följer att ett beslut får överklagas av den som det går emot, dvs. i detta fall av utlännningen.

Att ett beslut av polismyndigheten om avvisning skall verkställas, även om det överklagas, framgår av 12 kap. 6 §.

3 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 7 kap. 3 § första stycket UtlL.

Paragrafen innebär i förhållande till motsvarande nuvarande bestämmelse att Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, i stället för som nu till Utlänningsnämnden.

I likhet med tidigare gäller att skälen för ett beslut inte kan överklagas. Av paragrafen framgår beträffande uppehållstillstånd att det endast är beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd som får överklagas. Om en person ansöker om permanent uppehållstillstånd och beviljas endast ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, kan detta alltså inte överklagas eftersom det inte är fråga om ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd.

Att särskilda regler gäller vid överklagande i ett säkerhetsärende framgår av 11–13 §§.

4 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 kap. 3 a § i UtlL.

5 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Bestämmelsen i paragrafen innebär att Migrationsverkets beslut enligt 12 kap. 19 § att inte bevilja ny prövning kan överklagas enligt den nya ordningen, dvs. migrationsdomstol–Migrationsöverdomstolen. I de fall domstolen finner att ny prövning skall beviljas bör domstolen med tillämpning av instansordningsprincipen undanröja det överklagade beslutet och överlämna handlingarna i målet till Migrationsverket för prövning av frågan om uppehållstillstånd.

6 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 7 kap. 4 § UtIL.

Av 11–13 §§ framgår att särskilda regler gäller om beslutet i fråga om flyktingförklaring eller resedokument har meddelats i ett ärende i fråga om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende.

7 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 7 kap. 6 § UtIL.

Besluten enligt denna paragraf skall dock inte längre överklagas enligt den ordning som normalt gäller i förvaltningsprocessen, utan i stället skall överklagande ske enligt den föreslagna ordningen, dvs. migrationsdomstol – Migrationsöverdomstolen.

Av 11–13 §§ framgår att särskilda regler gäller om beslutet att ta hand om biljetter har meddelats i ett ärende i fråga om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende.

8 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Bestämmelserna om överklagande av beslut i frågor om offentligt biträde i nuvarande 11 kap. 10 § UtIL har sammanförts med bestämmelserna i nuvarande 7 kap. 9 § UtIL om ersättning i andra fall, avvisande av ombud och jäv.

Besluten i fråga om ersättning i andra fall, avvisande av ombud och jäv skall dock inte längre överklagas enligt den ordning som normalt gäller i förvaltningsprocessen, utan i stället skall överklagande ske enligt den föreslagna ordningen, dvs. migrationsdomstol – Migrationsöverdomstolen.

Den föreslagna lydelsen innebär att beslut i de ärenden som nämns i paragrafen kommer att överklagas i samma ordning som gäller för beslutet varigenom ärendet avgörs i sak. Behörig domstol och krav på prövningstillstånd beträffande de i paragrafen aktuella frågorna följer således huvudsaken.

I *tredje stycket* föreskrivs att Regeringskansliets beslut i frågor som avses i första och andra styckena får överklagas till en migrationsdomstol.

Av 11–13 §§ framgår att särskilda bestämmelser gäller för överklagande i säkerhetsärenden.

9 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 7 kap. 7 § första, andra och fjärde styckena UtIL.

Enligt paragrafen får beslut om förvar som fattats av en polismyndighet eller av Migrationsverket överklagas till en migrationsdomstol. Av 11–13 §§ följer att Migrationsverkets beslut om förvar i ett säkerhetsärende överklagas direkt till Migrationsöverdomstolen.

10 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 kap. 7 a § UtIL med den skillnaden att instansordningen inte är den för förvaltningsprocessen normala ordningen, dvs. länsrätt – kammarrätt – Regeringsrätten. Beslut som

avses i denna paragraf får i stället överklagas till en migrationsdomstol. Av 11–13 §§ följer vidare att Migrationsverkets beslut i frågor som avses i denna paragraf överklagas direkt till Migrationsöverdomstolen, om beslutet om förvar meddelats i ett säkerhetsärende. De beslut det i paragrafen är fråga om rör behandlingen av utlänningar som har tagits i förvar.

11 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Enligt *första stycket* skall Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden överklagas till regeringen. I säkerhetsärenden är det av särskild vikt att ärendena handläggs snabbt och att så få personer som möjligt tar befattning med ärendena.

Av *andra stycket* framgår att i säkerhetsärenden kan även Säkerhetspolisen överklaga Migrationsverkets beslut. Detta kan bli aktuellt om beslutet innebär att permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats mot säkerhetspolisens avstyrkande.

12 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Enligt paragrafen skall ett överklagande överlämnas skyndsamt från Migrationsverket till Migrationsöverdomstolen. Migrationsöverdomstolen skall inte fatta beslut i ärendet, utan, efter att i regel ha hållit muntlig förhandling, i stället lämna över ärendet med eget yttrande till regeringen för beslut. Särskilda bestämmelser om partsställningen finns i 16 kap. 6 §. Domstolen bör endast i undantagsfall kunna underlåta att hålla muntlig förhandling. Sådana undantagssituationer kommer i princip endast att uppstå när den utlänning som ärendet rör inte befinner sig i landet. Domstolen skall yttra sig över samtliga omständigheter av betydelse i ärendet. Om domstolen kommit fram till att verkställighetshinder föreligger är yttrandet i denna del bindande för regeringen.

Med hänsyn till att ärendena kommer att handläggas i den för förvaltningsrättsliga ärenden normala ordningen saknas anledning att, såsom i nuvarande 7 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, hänvisa till 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

13 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Av paragrafen framgår att beslut som avses i 6–10 §§ i säkerhetsärenden överklagas direkt till Migrationsöverdomstolen i stället för som föreskrivs i dessa paragrafer till en migrationsdomstol. Detsamma gäller för beslut av Regeringskansliet i frågor som avses i 8 §. Av 16 kap. 11 § följer att det krävs prövningstillstånd vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen. Eftersom besluten enligt denna paragraf överklagas direkt från Migrationsverket till Migrationsöverdomstolen blir bestämmelsen om prövningstillstånd inte tillämplig. Prövningstillstånd krävs således inte vid överklagande av beslut enligt 6–10 §§ i säkerhetsärenden.

14 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 kap. 10 § UtL.

Genom att ange att besluten får överklagas till allmän förvaltningsdomstol blir den ordning som normalt gäller vid överklagande i förvaltningsprocessen tillämplig för besluten enligt paragrafen (jfr 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

15 kap. Nöjdförklaring

I detta kapitel finns bestämmelser om nöjdförklaring som motsvarar nuvarande 7 kap. 12–14 §§ UtL.

1–3 §§

Paragraferna motsvarar nuvarande 7 kap. 12–14 §§ UtL.

16 kap. Migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen

Kapitlet har ingen motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

1 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Av *första stycket* framgår att regeringen bestämmer vilka länsrätter som skall vara migrationsdomstolar.

Enligt *andra stycket* skall Kammarrätten i Stockholm vara Migrationsöverdomstol.

Av *tredje stycket* följer att lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall tillämpas beträffande migrationsdomstol och Migrationsöverdomstol, om inte annat föreskrivs i denna lag. Det följer vidare bl.a. att också andra författningar som har betydelse för domstolarnas handläggning skall tillämpas i nämnda domstolar såsom exempelvis förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Av paragrafen följer att instansordningen för extraordinära rättsmedel är Migrationsöverdomstolen–Regeringsrätten. Regeringsrätten prövar som första instans ansökningar om resning beträffande slutliga avgöranden av Migrationsöverdomstolen. Ansökningar om resning rörande andra avgöranden än de nämnda prövas av Migrationsöverdomstolen. Bestämmelser om överklagande av Migrationsöverdomstolens avgörande i här aktuella frågor, resning och återställande av försutten tid, följer av förvaltningsprocesslagens bestämmelser om överklagande av kammarrättens beslut hos Regeringsrätten.

2 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

De länsrätter som regeringen bestämmer skall vara migrationsdomstolar. Av den föreslagna paragrafen följer att de

nämndemän som skall medverka i migrationsdomstolens avgöranden tas från den grupp av nämndemän som utsetts till nämndemän i den länsrätt som är migrationsdomstol. Av den allmänna hänvisningen i 16 kap. 1 § tredje stycket följer att vad som stadgas om nämndemän i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar gäller även för nämndemän i migrationsdomstol.

3 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Finner rätten vid handläggningen av ett mål i Migrationsöverdomstolen att avgörandet kan få stor principiell betydelse, skall målet handläggas i förstärkt sammansättning. Bestämmelsen är formellt sett fakultativ. När rätten anser att ett avgörande kan få stor principiell betydelse, kan målet i dess helhet eller viss fråga i målet hänskjutas för avgörande i förstärkt sammansättning.

4 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Mål om avvisning och utvisning och mål om förvar skall enligt bestämmelsen handläggas skyndsamt. Motsvarande bestämmelser finns bl.a. i 33 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och i 37 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Föreskriften om skyndsamhet innebär att mål om avvisning eller utvisning och mål om förvar bör handläggas som s.k. förtursmål i domstolarna, jfr 20 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion och 17 § förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion.

5 §

Första–tredje och femte styckena saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. *Fjärde stycket* motsvarar i huvudsak nuvarande 11 kap. 1 § tredje stycket UtLL.

Första, andra och tredje styckena motsvarar 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL). Att muntlig förhandling under vissa förutsättningar på en utlännings begäran enligt *tredje stycket* skall hållas gäller inte för Migrationsöverdomstolen utan endast för migrationsdomstol. Migrationsöverdomstolen är i den nya instans- och processordningen prejudikatinstans. Tredje stycket gäller därför, i likhet med vad som gäller för Regeringsrätten enligt 9 § tredje stycket FPL, inte för Migrationsöverdomstolen.

Fjärde stycket, som endast gäller handläggning i migrationsdomstol, motsvarar med några språkliga justeringar nuvarande bestämmelse i 11 kap. 1 § tredje stycket UtLL.

Genom bestämmelserna i *femte stycket* ges rätten befogenhet att besluta om hämtning till muntlig förhandling.

6 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Enligt *första stycket* är Migrationsverket alltid motpart till utlänningen i mål om avvisning i domstolarna. Det innebär att om Migrationsverket

efter överklagande upphävt ett av polismyndigheten fattat beslut om avvisning, kan detta beslut inte överklagas av polismyndigheten.

Enligt *andra stycket* kan såväl Migrationsverket som säkerhetspolisen vara utlänningens motparter i ett säkerhetsärende i Migrationsöverdomstolen.

7 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Paragrafen avser situationer då en utlänning har avvisats med omedelbar verkställighet till ett s.k. första asylland. I dessa situationer har Migrationsverket inte gjort någon ingående prövning av asylskälen gentemot hemlandet, eftersom utlänningen inte skall skickas dit utan till det land han eller hon närmast kommer ifrån. Det kan dock tänkas att domstolen inte delar verkets bedömning att verkställighet skall ske till tredje land. Asylprövningen gentemot hemlandet bör inte göras av migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen som första instans. Domstolen bör därför i dessa fall lämpligen återförvisa ärendet till Migrationsverket.

Vid andra situationer än de som paragrafen uttryckligen reglerar skall de allmänna principerna i förvaltningsprocessen om återförvisning tillämpas. Återförvisning kan således bli aktuell om målet behöver kompletteras med ytterligare utredning och denna komplettering lämpligen bör ske i en lägre instans, eller om det överklagade beslutet befinns uppvisa så stora brister att ett nytt beslut bör fattas i den lägre instansen.

8 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Första stycket behandlar situationen att migrationsdomstolen finner att det föreligger säkerhetsaspekter i ett mål som överklagats till domstolen. Av 14 kap. 11 § framgår att Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden endast får överklagas till regeringen. Om det under handläggningen i migrationsdomstolen kommer fram uppgifter som visar att det rör sig om ett säkerhetsärende, skall migrationsdomstolen därför visa ärendet åter till Migrationsverket.

Andra stycket behandlar situationen att Migrationsöverdomstolen finner att det föreligger säkerhetsaspekter i ett mål som överklagats till domstolen. I sådana situationer skall Migrationsöverdomstolen undanröja migrationsdomstolens beslut. Anser Migrationsöverdomstolen att utredningen i ärendet bör kompletteras och att denna komplettering lämpligen skall göras av verket, bör domstolen undanröja Migrationsverkets beslut och återförvisa ärendet till verket. I annat fall skall ärendet handläggas i domstolen enligt bestämmelserna om säkerhetsärenden i 14 kap. 11–13 §§.

9 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Enligt *första stycket* får migrationsdomstolens dom eller beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. Av 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer att ett beslut av en migrationsdomstol, som går Migrationsverket emot, får överklagas av

verket. I stycket finns också bestämmelser som gäller mål om avvisning där en polismyndighet fattat det första beslutet. En prövning i två överklagandeinstanser har i dessa fall, som inte kan avse asylärenden, ansetts tillräcklig. Migrationsdomstolens beslut får därför inte överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Det kommer i ett litet antal fall att kunna inträffa att migrationsdomstolen fattar beslut om förvar, trots att det inte finns något förvarsbeslut tidigare. Ett sådant beslut kan enligt *andra stycket* överklagas särskilt till Migrationsöverdomstolen. Om Migrationsöverdomstolen fattar beslut om förvar, trots att det inte finns något förvarsbeslut tidigare, går det beslutet inte att överklaga, vilket följer av den allmänna bestämmelsen i tredje stycket.

I *tredje stycket* föreskrivs att Migrationsöverdomstolens beslut inte får överklagas. Bestämmelsen omfattar inte extraordinära rättsmedel.

10 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

Första stycket har utformats med 52 kap. 1 § rättegångsbalken som förebild. Av första meningen i stycket framgår att överklagandetiden för migrationsdomstols beslut skall räknas från den dag då beslutet meddelades. I andra meningen i stycket finns kompletterande bestämmelser om överklagandetiden för en utlänning i de fall beslutet varken meddelats vid en muntlig förhandling eller det vid en sådan förhandling tillkännagivits när beslutet kommer meddelas. Överklagandetiden skall i sådana situationer räknas från den dag utlänningen fick del av beslutet. Överklagandetiden för en myndighet räknas alltid från den dag beslutet meddelades.

Enligt *andra stycket* får en migrationsdomstols beslut om förvar överklagas utan begränsning till viss tid. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 14 kap. 9 §.

11 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

I *första stycket* föreskrivs att det krävs prövningstillstånd vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen. Av bestämmelsen följer vidare att det inte krävs prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen i de fall en myndighets beslut överklagas direkt till Migrationsöverdomstolen.

Enligt *andra stycket* krävs inte prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen vid överklagande enligt 9 § andra stycket.

12 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

I paragrafen anges förutsättningarna för att prövningstillstånd skall meddelas. Paragrafen motsvarar 34 a § andra stycket 1 och 3 i förvaltningsprocesslagen (1971:291), dvs. prejudikatdispens och extraordinär dispens. I Migrationsöverdomstolen kan således prövningstillstånd meddelas endast på grunderna prejudikatdispens och extraordinär dispens till skillnad mot vad som normalt gäller i förvaltningsprocessen där prövningstillstånd också kan meddelas enligt 34 a § andra stycket 2, ändringsdispens.

Grunderna för prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen, prejudikatdispens och extraordinär dispens, skall tillämpas på samma sätt som dessa grunder tillämpas enligt förvaltningsprocesslagen.

Av 1 § följer att de övriga bestämmelserna i 34 a § förvaltningsprocesslagen skall tillämpas i Migrationsöverdomstolen.

17 kap. Skyldighet att lämna uppgifter

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 6 § första stycket UtL. I paragrafen har Utlänningsnämnden ersatts med migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen.

2 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 6 § andra stycket UtL. I paragrafen har i förhållande till motsvarande nuvarande bestämmelse lagts till att domstol kan begära upplysningar.

18 kap. Offentligt biträde

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 8 § UtL.

Bestämmelsen i *första stycket 3* i paragrafen är dock *ny*. Bestämmelsen är en följd av att ordningen med prövning av en ny ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning ersätts av en ordning där verkställighetshinder kan beaktas inom ramen för verkställighetsärendet. Förutsättningarna för att offentligt biträde skall förordnas i dessa verkställighetsärenden är i princip desamma som nu gäller i ärenden om ny ansökan.

2 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 11 kap. 9 § UtL.

I förhållande till nuvarande motsvarande bestämmelse har paragrafen en annan lydelse. Det föreskrivs därvid att Regeringskansliet skall pröva frågor om offentligt biträde.

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 1 b § UtL.

19 kap. Kostnadsansvar

Kapitlet motsvarar nuvarande kap. 9 UtL.

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 1 § första stycket UtL.

2 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 2 § UtL.

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 3 § UtIL.

4 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Den motsvaras av 7 kap. 8 § andra stycket UtIF vilken tagits in i lagen.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 9 § UtIL.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 10 § UtIL.

7 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 11 § UtIL.

20 kap. Bestämmelser om straff m.m.

Kapitlet motsvarar i huvudsak nuvarande 10 kap. UtIL

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 1 § UtIL.

2 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 4 § UtIL.

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 1 a § första stycket UtIL.

4 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 1 b § UtIL.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 1 a § andra stycket UtIL.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 2 § UtIL med den ändringen att bestämmelsen inte straffsanktionerar föreskrifter på lägre nivå än förordning.

7 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 3 a § UtIL.

8 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 2 a § UtIL.

9 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 5 § UtIL.

10 §

Paragrafen motsvarar förslaget till ändrad lydelse av nuvarande 10 kap. 6 § UtL i lagrådsremissen Utökade möjligheter att förverka utbyte av och hjälpmedel vid brott m.m., som beslutades av regeringen den 3 februari 2005 (Ju2000/330/L5).

11 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 6 a § UtL.

12 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 7 § och 8 § första stycket sista meningen UtL.

13 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 8 § första stycket UtL.

14 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 8 § andra stycket UtL.

21 kap. Tillfälligt skydd

Detta kapitel motsvarar helt 2 a kap. UtL. Kapitlet har placerats mot slutet av den nya utlänningslagen för att markera att bestämmelserna i kapitlet är avsedda att tillämpas endast i en undantagssituation.

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 a kap. 1 § UtL och är av upplysningskaraktär. Den upplyser om att de särskilda bestämmelser som behövts för att genomföra EG-direktivet finns samlade i 20 kap. I övrigt gäller utlänningslagens övriga regler i tillämpliga delar även vid tillfälligt skydd.

2–9 §§

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 a kap. 2–9 §§ UtL.

10 §

Paragrafen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Den är en upplysningsbestämmelse som anger att Migrationsverket är första instans i frågor om tillfälligt skydd. Besluten överklagas i samma ordning som andra beslut av Migrationsverket.

22 kap. Särskilda bemyndiganden

Kapitlet motsvarar i huvudsak 12 kap. UtL. Bestämmelsen i 12 kap. 2 § UtL om diplomater m.fl. har dock förts till 2 kap. 10 §.

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 12 kap. 1 § UtL.

2–4 §§

Paragraferna motsvarar nuvarande 12 kap. 3–5 §§ UtL.

24.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

1 §

Ändringen i paragrafen är en konsekvens av att en ny utlänningslag införs.

2 §

Ändringen i *första stycket* innebär att Migrationsverket fattar beslut i första instans i utvisningsärenden enligt denna lag. Av 2 a § framgår att Migrationsverkets beslut kan överklagas till regeringen.

Andra stycket är oförändrat i sak.

I paragrafen har dessutom i förtydligande syfte ”Rikspolisstyrelsen” ersatts av ”Säkerhetspolisen”.

2 a §

Paragrafen är *ny*.

Av *första stycket* framgår att Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning får överklagas till regeringen. För att beslut av förvaltningsmyndighet skall kunna överklagas krävs att det anges i lagen. Av bestämmelsen följer att även beslut i fråga om utvisning efter omprövning får överklagas. I 10 § andra stycket anges att beslut om utvisning och förordnande om inhibition skall omprövas under vissa förutsättningar. Av 2 a § följer vidare att beslut med anledning av en begäran om att få ett verkställt utvisningsbeslut upphävt, överklagas till regeringen. Ett beslut om utvisning skall förenas med ett återreseförbud (4 §). Ett sådant förbud kan tas upp till prövning i samband med att utvisningsbeslutet överprövas. Det kan dock inte överklagas särskilt.

I *andra stycket* anges att även Säkerhetspolisen får överklaga Migrationsverkets beslut. Utlänningens rätt att överklaga framgår av 22 § förvaltningslagen (1986:223).

Att Migrationsverket och Säkerhetspolisen är motparter till utlänningen vid överklagande framgår av *tredje stycket*.

3 §

I *första stycket* föreskrivs att när ett beslut i fråga om utvisning överklagas skall Migrationsverket överlämna handlingarna i det överklagade ärendet till Migrationsöverdomstolen. Det uppställs krav på att överlämnandet skall ske skyndsamt. Att beslut i fråga om utvisning får överklagas till regeringen framgår av 2 a §.

Migrationsöverdomstolen skall yttra sig i ärendet och lämna över handlingarna i ärendet till regeringen för avgörande. Detta framgår av *andra stycket*.

Enligt *tredje stycket* skall domstolen framförallt yttra sig över om det föreligger verkställighetshinder. Dock skall yttrandet inte vara begränsat till den frågan utan yttrandet skall omfatta alla omständigheter av betydelse i ärendet, t.ex. bevisvärdering. Yttrandet är bindande i den del

det avser verkställighetshinder, om domstolen kommit fram till att sådana hinder föreligger.

5 §

I paragrafen anges vilka bestämmelser i utlänningslagen (2005:000) som är tillämpliga i ärenden enligt denna lag.

6 §

I *första stycket* föreskrivs att det är obligatoriskt att hålla muntlig förhandling vid Migrationsöverdomstolen när ett utvisningsbeslut har överklagats.

I *andra stycket* föreskrivs att utlänningen skall höras vid förhandlingen.

Enligt *tredje stycket* kan även andra höras. Det är Migrationsöverdomstolen som bestämmer vem som skall höras.

Att Säkerhetspolisen och Migrationsverket är utlänningens motparter i Migrationsöverdomstolen vid överklagande framgår av 2 a §. Med hänsyn till att ärendena enligt denna lag kommer att handläggas i den för förvaltningsrättsliga ärenden normala ordningen saknas anledning att behålla övriga delar av nuvarande paragraf.

7 §

I bestämmelsen har lagts till att även Migrationsverket såsom part skall lämna de upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen. Dessutom har i förtydligande syfte ”Rikspolisstyrelsen” ersatts av ”Säkerhetspolisen”.

Med hänsyn till att ärendena enligt denna lag kommer att handläggas i den för förvaltningsrättsliga ärenden normala ordningen saknas anledning att behålla nuvarande första samt tredje till femte styckena.

8 §

Åldersgränsen i *första stycket* har höjts till 18 år.

Andra stycket är oförändrat.

8 a §

Paragrafen är *ny*.

I *första stycket* har intagits ett förtydligande med innebörd att det är Säkerhetspolisen som svarar för verkställigheten av förvarsbeslut enligt denna lag.

I *andra stycket* föreskrivs att en utlänning som tas i förvar enligt denna lag skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. För barn gäller dock att de endast får placeras i denna typ av lokaler om det föreligger synnerliga skäl. Ett sådant synnerligt skäl kan vara om barnet skulle komma att tas i förvar tillsammans med sin enda vårdnadshavare. Vuxna personer som tas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll kan inte placeras i Migrationsverkets förvarslokaler av säkerhetsskäl. Om inte möjligheten finns att placera barn utom Migrationsverkets förvarslokaler, skulle det innebära att barn och förälder i denna situation skildes åt. En annan situation som skulle kunna utgöra ett synnerligt skäl är om ett barn som åldersmässigt närmar sig

vuxengränsen misstänks för mycket allvarliga brott mot rikets säkerhet. Vidare föreskrivs i det *tredje stycket* hur de förvarstagna skall behandlas.

9 §

Ändringarna i bestämmelsen innebär att det är Migrationsverket som skall pröva om ett förvarsbeslut av Säkerhetspolisen skall bestå i de fall Säkerhetspolisen beslutar att en utlänning skall tas i förvar eller ställas under uppsikt och frågan om utvisning ännu inte förts till Migrationsverket.

10 §

Ändringarna i *första* och *andra styckena* är följdändringar till den ändrade besluts- och instansordningen. Med beslutande myndighet avses Migrationsverket eller, om beslutet har överklagats, regeringen. Även regeringen betecknas således som beslutande myndighet. Detta gäller oavsett om regeringen ändrat eller fastställt Migrationsverkets beslut. Av *andra stycket* följer att Migrationsverkets beslut omprövas av verket och att regeringsbeslut omprövas av regeringen. Dessutom har i förtydligande syfte "Rikspolisstyrelsen" ersatts av "Säkerhetspolisen".

Vidare föreskrivs i *tredje stycket* att ett yttrande från Migrationsöverdomstolen måste inhämtas vid omprövningen för att ett förordnande om inhibition skall kunna upphävas. Endast om Migrationsöverdomstolen i sitt yttrande kommit fram till att inhibitionsbeslutet kan hävas, får regeringen upphäva det.

Fjärde stycket är nytt. I stycket föreskrivs att Migrationsverkets beslut i fråga om inhibition kan överklagas till regeringen. Av stycket följer att såväl utlänningen som Säkerhetspolisen kan överklaga beslut i fråga om inhibition. En förutsättning för att beslutet skall kunna överklagas är att det har gått parten emot. När ett beslut har överklagats skall verket lämna över ärendet till Migrationsöverdomstolen som skall yttra sig i enlighet med vad som föreskrivs i 3 §. Om det inte är uppenbart obehövt skall muntlig förhandling hållas.

11 §

Ändringarna i *första* och *andra styckena* är konsekvensändringar av att beslut om utvisning skall fattas av Migrationsverket och överklagas till regeringen. Den myndighet som har beslutat om utvisningen skall också kunna fatta beslut om anmälningsplikt och om att 19–22 §§ skall tillämpas på utlänningen.

Tredje stycket är nytt. Där föreskrivs att beslut om anmälningsplikt och beslut om att 19–22 §§ skall tillämpas får överklagas till regeringen. När ett beslut enligt första stycket överklagas, skall ärendet överlämnas till Migrationsöverdomstolen, som skall yttra sig i ärendet. Domstolen skall vidare, om det inte är uppenbart obehövt, hålla muntlig förhandling.

12 §

Ändringen i paragrafen är en konsekvens av att även Migrationsverket kan fatta beslut enligt 11 § om anmälningsplikt och om tillämpning av 19–22 §§.

13 §

Ändringarna är konsekvensändringar av att beslut om utvisning skall fattas av Migrationsverket och överklagas till regeringen. Med beslutande myndighet avses Migrationsverket eller, om beslutet om utvisning har överklagats, regeringen. I paragrafen har dessutom i förtydligande syfte "Rikspolisstyrelsen" ersatts av "Säkerhetspolisen".

18 §

Ändringen är en konsekvens av att Migrationsverket kan fatta beslut om tillämpningen av 19–22 §§ enligt 11 §.

24 §

Hänvisningen i *första stycket* till 4 kap. 1 § motsvarar nuvarande hänvisning till 3 kap. 2 § UtL.

Andra stycket är oförändrat.

25 §

Paragrafen har ändrats som en följd av att inte bara regeringen utan även Migrationsverket fattar beslut om utvisning enligt denna lag.

27 §

Ändringen är en konsekvens av att även Migrationsverket kan fatta beslut enligt 11 §.

28 §

I paragrafens *första stycke* regleras frågor om offentligt biträde i ärenden hos regeringen. Ändringen innebär att Regeringskansliet skall pröva sådana frågor. Detta gäller alla beslut om offentligt biträde som uppkommer när regeringen är handläggande myndighet, dvs. såväl beslut om förordnande, byte och entledigande av offentligt biträde som beslut om ersättning till biträde.

I *andra stycket* föreskrivs att beslut av förvaltningsmyndighet om offentligt biträde överklagas till Migrationsöverdomstolen. Krav på prövningstillstånd uppställs inte. Migrationsöverdomstolens beslut kan inte överklagas. Detta gäller oavsett om Migrationsöverdomstolen fattar beslut som andra instans i en överklagad fråga eller när Migrationsöverdomstolen som första instans t.ex. beslutar om ersättning till offentligt biträde.

24.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

De ändringar som föreslås i lagen om svenskt medborgarskap är en naturlig följd av att det i förslaget till ny utlänningslag föreslås att Utlänningsnämnden skall upphöra och att beslut i utlänningsärenden skall överklagas till migrationsdomstol med möjlighet att efter prövningstillstånd få ett ärende prövat av Migrationsöverdomstolen. Samma instansordning bör gälla för ärenden om svenskt medborgarskap och ärenden som prövas enligt utlänningslagen. Det är vidare rimligast

att möjligheten till prejudikatbildning avseende dessa två ärendekategorier utformas på samma vis.

Migrationsverkets beslut i medborgarskapsärenden skall alltså överklagas på samma sätt som verkets beslut i utlänningsärenden och i likhet med vad som gäller enligt förslaget till ny utlänningslag skall Migrationsöverdomstolens beslut inte heller i medborgarskapsärenden kunna överklagas.

När det gäller medborgarskapsärenden som är säkerhetsärenden därför att Rikspolisstyrelsen avstyrkt att medborgarskap beviljas, har regeringen inte funnit skäl att införa förhandling i Migrationsöverdomstolen, såsom i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Någon ändring i instansordningen i säkerhetsärenden föreslås därför inte. Migrationsverkets beslut i dessa ärenden överklagas således till regeringen.

I likhet med vad som gäller för utlänningsärenden skall det heller inte finnas möjlighet att lämna över ett ärende till regeringen för vägledande beslut.

22 §

Enligt 21 § får efter ansökan förklaring meddelas att någon är svensk medborgare. Ärenden om förklaring prövas i dag av Utlänningsnämnden. Det finns inte skäl att dessa ärenden skall prövas direkt av domstol. De bör därför i stället prövas av Migrationsverket.

Av 26 § framgår att Migrationsverkets beslut i förklaringsärenden kan överklagas till migrationsdomstol.

Sammanfattning av betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16)

En ny instans- och processordning

Tvåpartsförfarande

Kommittén anser att förfarandet i utlänningsärenden bör ge betydligt större utrymme för en tvåpartsprocess. Fördelarna blir särskilt tydliga vid muntlig förhandling. En möjlighet till tvåpartsförfarande med muntlig förhandling är enligt kommitténs uppfattning av avgörande betydelse för att tilltron till främst asylprövningssystemet skall kunna förbättras.

Ej asylnämnd inom Invandrarverket

Kommittén har övervägt om fördelarna med tvåpartsförfarande skulle kunna nås genom förändringar av beslutsfattandet inom Invandrarverket.

Beslutsfattandet skulle kunna byggas ut genom att en asylnämnd inrättas hos Invandrarverket. Nämnden skulle kunna delta i vissa beslut. Ett förfarande av tvåpartskaraktär skulle kunna åstadkommas genom att olika organ inom verket utreder och fattar preliminärt beslut respektive omprövar beslutet. Omprövningen skulle ske på begäran av den enskilde, efter hänskjutande av den som fattat det preliminära beslutet eller genom automatisk underställning av alla eller vissa beslut om avvisning eller utvisning. Vid omprövningen skulle den som fattat det preliminära beslutet eller en särskild allmän ombudsenshet inom verket få uppträda som motpart till sökanden.

För att en sådan modell med omprövning av en asylnämnd inom verket skall vara meningsfull krävs att de två olika verksorganen godtas som skilda intressenter. Kommittén har funnit att modellen inte tillgodoser önskemålet om en tydlig motpart till den enskilde. Omprövning inom samma myndighet tillgodoser inte heller kravet på att en asylansökan skall kunna prövas i två instanser. Ytterligare minst en instans skulle ändå komma att behövas. Modellen kan enligt kommittén inte ersätta ett sådant tydligare tvåpartsförfarande som kännetecknar processen i domstolar.

Överprövning i länsrätt och kammarrätt

De år 1996 införda reglerna om tvåpartsprocess i de allmänna förvaltningsdomstolarna utgör enligt kommitténs uppfattning en utmärkt förebild för hur processen i utlänningsärenden bör gå till. Dessa regler innebär att beslut av en förvaltningsmyndighet får överklagas till en länsrätt. Om länsrättens beslut innebär att myndighetens beslut ändras på ett sätt som myndigheten anser felaktigt, får myndigheten överklaga länsrättens beslut. Myndigheten blir därför motpart till den enskilde redan hos länsrätten och lägger där fram utredning och kan argumentera för sin uppfattning.

Kommittén föreslår därför att Invandrarverket som central utlänningsmyndighet och förvaltningsmyndighet skall fatta beslut i första instans. Invandrarverkets beslut skall kunna överklagas till en länsrätt,

och länsrättens beslut får överklagas till en kammarrätt. För prövning hos kammarrätten skall krävas prövningstillstånd enligt de vanliga regler om sådant tillstånd som gäller hos kammarrätterna. Någon möjlighet till överprövning av kammarrättens beslut föreslås inte, utan kammarrätten blir slutinstans.

Kommittén har också övervägt ett alternativ där Invandrarverket inte skall få fatta beslut om avvisning eller utvisning utan i stället efter sin utredning få vända sig till länsrätten med en ansökan om avvisning eller utvisning och om att utlänningens ansökan om asyl eller annat uppehållstillstånd skall avslås. Kommitténs majoritet har dock föredragit den modell som bättre stämmer överens med hur den vanliga förvaltningsprocessen ser ut, då en enskild ansöker om något.

Utlänningsärenden bör enligt kommittén inte handläggas vid alla länsrätter och inte heller vid alla kammarrätter. Behovet av domstolar i asylärenden bör vara styrande för hur många och vilka länsrätter som skall handlägga utlänningsärenden. Med Invandrarverkets nuvarande beslutsorganisation kommer det inte att finnas några asylärenden att överpröva hos länsrätter på mer än tre platser i landet. Regeringen bör få bestämma vilka länsrätter som skall handlägga utlänningsärenden. Enligt kommitténs uppfattning talar dock starka skäl för att det skall vara länsrätterna i Stockholms län, i Skåne län och i Göteborg.

Ett annat skäl för att inskränka antalet länsrätter som skall handlägga utlänningsärenden är enligt kommittén att ärendena, liksom ärenden på andra områden, kräver särskild kompetens. Bortsett från de juridiska kunskaper som krävs, krävs också större allmänkunskap om förhållanden i andra länder samt bättre tillgång till sådan information än domstolar i allmänhet behöver. Kompetensen behöver också byggas upp genom erfarenhet av rättsområdet. Om ärendena sprids ut på alltför många länsrätter skulle det vara svårt för varje enskild domstol att bygga upp denna kompetens.

Genom att lägga överprövningen av Invandrarverkets beslut hos befintliga domstolar anser kommittén att behovet av flexibilitet då antalet ärenden växlar lättare kan tillgodoses än inom ett specialorgan. Växlingen i antalet ärenden beror främst på förändring i antalet asylsökande, vilket i sin tur hänger samman med förändringar i vår omvärld som är svåra att förutse.

Kommittén anser även i övrigt att fördelarna med att lägga utlänningsärendena hos befintliga domstolar överväger fördelarna med att ha dem hos ett specialorgan eller en specialdomstol. Ett skäl är domstolsmiljön. En knytning till etablerade domstolar bör göra det tydligare att beslutsfattandet även på detta rättsområde har av statsmakterna givna ramar att hålla sig inom.

Möjligheterna till muntlig förhandling blir också bättre med flera domstolar som finns i olika delar av landet.

Kommittén anser inte att utlänningsärenden bör läggas hos alltför små länsrätter. De riskerar då att bli en dominerande ärendegrupp inom domstolen. Till detta kommer att behovet av flexibilitet för dessa ärenden inte kan tillgodoses inom en liten domstol.

Alla kammarrätter bör enligt kommittén inte handlägga utlänningsärenden. Kammarrätten skall vara prejudikatinstans, och detta kan inte åstadkommas om ärendena delas upp på flera kammarrätter.

Överinstanserna bör inte heller vara lika många som antalet underinstanser. Kommittén föreslår att Kammarrätten i Stockholm skall vara överinstans.

Utlänningsdomstolar

Utlänningsärenden kräver särskilda kunskaper, bl.a. i fråga om förhållanden i olika – främst flyktingproducerande – länder. Alla regler som avser allmänna förvaltningsdomstolar blir inte tillämpliga. Framför allt blir instansordningen en annan och kortare än i andra mål. Nämndemännen i domstolarna kan med hänsyn till domkretsarna inte heller utses i samma val som övriga nämndemän i länsrätterna och kammarrätterna. Kommittén föreslår att de länsrätter och den kammarrätt som utses att handlägga utlänningsmål, på samma sätt som särskilt utsedda tingsrätter utgör fastighetsdomstolar eller miljödomstolar, då de handlägger dessa mål skall göra det som utlänningsdomstolar respektive Utlänningsöverdomstol.

Processordningen

För processen i domstolarna bör förvaltningsprocesslagens vanliga regler gälla. Det innebär i fråga om muntlig förhandling att sådan får hållas när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Muntlig förhandling skall vidare hållas om den enskilde begär det och förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot det.

Kommittén understryker att muntlig förhandling i förvaltningsdomstolarna är avsedd som ett komplement till den skriftliga handläggningen och att förhandlingen inte avser allt processmaterial. Självklart kan förhandling ändå, särskilt när det är fråga om trovärdighet, komma att beröra det skriftliga materialet.

De vanliga reglerna för förvaltningsdomstolarna om domförhet föreslås också gälla.

Mål som rör avvisning eller utvisning skall utgöra förtursmål i domstolarna.

Medborgarskapsärenden och tillståndsärenden

Övriga ärenden, som avser medborgarskap, tillståndsfrågor eller flyktingförklaring och resedokument, föreslås följa samma instansordning som asylärenden och andra ärenden om avlägsnande från landet. Förvaltningsprocesslagens vanliga regler skall således gälla även för dem. Andelen mål där muntlig förhandling behöver hållas bedöms dock bli betydligt lägre än i målen om avlägsnande.

Processuella frågor

Även beslut i processuella frågor skall handläggas inom den föreslagna instansordningen. Det gäller bl.a. beslut om förvar och biträdesfrågor. Även frågor om kostnadsansvar för transportör skall handläggas i denna ordning.

Handläggningstider

Genom att processen förbättras, och särskilt genom möjligheterna till effektiv muntlig förhandling, bedömer kommittén att handläggningstiderna för asylärenden kan förkortas. De mål som gäller avlägsnande ur landet kommer att handläggas som förtursmål inom en större och mera flexibel organisation än för närvarande.

Samtidigt pekar kommittén på behovet av att Invandrarverket skall kunna prioritera asylutredningar så att dessa kan avslutas inom rimlig tid. En sådan åtgärd kan antas vara av avgörande betydelse för att handläggningstiderna skall kunna kortas. Möjligheterna att påverka detta har dock inte legat inom kommitténs uppdrag.

Snabbprocessen

Kommittén har övervägt om några förändringar bör göras i den s.k. snabbprocessen, dvs. förfarandet när det gäller asylansökningar som bedöms som uppenbart ogrundade. Kommittén anser det nödvändigt att ha en ordning där ett avvisningsbeslut kan verkställas, även om det inte har vunnit laga kraft och även om det överklagas. För att tillgodose krav i bl.a. EU:s minimigarantiresolution föreslås emellertid att en ansökan om inhibition av ett omedelbart verkställbart avvisningsbeslut skall medföra att beslutet inte får verkställas, förrän domstol har prövat om inhibition skall beviljas.

Avvisningsbeslutet får således överklagas till länsrätt. Om länsrätten delar Invandrarverkets bedömning att ansökan är uppenbart ogrundad, skall länsrättens beslut inte få överklagas till Kammarrätten.

En särskild ordning föreslås dock för avvisning till vissa tredje länder, som typiskt sett kan anses vara säkra första asylländer. För att den särskilda ordningen skall kunna tillämpas, skall regeringen ha fört upp landet i fråga på en särskild förteckning. Om en asylsökande reser in från ett sådant land, skall sökanden kunna avvisas direkt till det landet, även om inhibition söks. Domstolens beslut över inhibitionsansökan behöver således i dessa fall inte avvaktas. Det innebär att själva ansökningen om inhibition inte ges någon uppskovseffekt.

För att ett land skall föras upp på förteckningen skall en grundläggande förutsättning vara att landet har anslutit sig till och tillämpar FN:s flyktingkonvention och Europakonventionen eller FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt att det i landet ges möjlighet att söka och erhålla asyl. Det skall således vara fråga om etablerade demokratier enligt västerländsk uppfattning.

Biträde

Rätten till offentligt biträde utgör en väsentlig del av en rättssäker asylprocess. Några förändringar föreslås inte i denna rätt. Kommittén anser det angeläget att Invandrarverket fortsätter sina strävanden att förordna biträde på ett så tidigt stadium som möjligt och att därmed också kunna påbörja och avsluta asylutredningen så fort som möjligt.

Sekretess

Kommittén föreslår inte heller några ändringar i sekretesslagen. Kommittén förutsätter dock att öppenheten blir större då processen förläggs till domstol och genom att Invandrarverket där får uppträda som part. Olika slags länderinformation kommer på detta sätt att bli processmaterial på ett tydligare sätt. Även i den mån information sekretessbeläggs, kommer det att kunna bli tydligare att sådan information finns.

Regeringens styrning

Kommittén föreslår att möjligheten att lämna över enskilda ärenden till regeringen för vägledande beslut slopas. Regeringens styrning får i stället ske genom förordning.

Säkerhetsärenden

Ett undantag från den ordinarie instansordningen föreslås beträffande s.k. säkerhetsärenden. För att ge möjligheter till en tvåinstansprövning skall Invandrarverket alltid fatta beslut i sådana ärenden. Verkets beslut skall kunna överklagas till regeringen. Även Rikspolisstyrelsen skall kunna överklaga beslutet, om det går styrelsen emot.

Regeringen skall hämta in yttrande från Högsta domstolen, innan den fattar beslut att utvisning skall ske. Finner Högsta domstolen att det finns absolut hinder mot utvisning, får någon utvisning inte ske.

En ny utlänningslag

Behovet av en ny utlänningslag

Den nuvarande utlänningslagen (1989:529) trädde i kraft den 1 juli 1989. Den har sedan dess ändrats mer än tjugo gånger. Som framhålls i kommitténs direktiv har de ändringar som redan gjorts medfört att lagen i vissa avseenden kan uppfattas som svårtillgänglig. De ändringar som kommittén föreslår i detta betänkande främst när det gäller instans- och processordningen men också som en följd av de förslag som lagts fram av Anknytningsutredningen i betänkandet (SOU 1997:152) Uppehållstillstånd för anhöriga gör ytterligare omfattande ändringar nödvändiga. Det skulle inte vara möjligt att arbeta in dessa ändringar i den nuvarande utlänningslagen utan att dess överskådlighet skulle gå helt förlorad.

I samband med översynen av lagen har kommittén också sett det som angeläget att försöka göra språket i lagen enklare och mer lättfattligt och i samband därmed också göra lagtexten könsneutral.

Omprövning av beslut som vunnit laga kraft

Det är enligt kommittén nödvändigt att ha regler som gör det möjligt att ändra ett lagakraftvunnet beslut om avvísning eller utvisning. Det är samtidigt mycket angeläget att uppnå en minskning av antalet omprövningar av lagakraftvunna beslut, som i dag kräver orimligt stora resurser.

Omprövning skall endast vara möjlig om det kommit fram nya omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet och som gör att en

verkställighet inte framstår som rimlig. Omprövning bör vara möjlig främst om det finns hinder mot verkställigheten därför att det kommit fram nya politiska skäl eller verkställigheten av praktiska skäl inte är möjlig att genomföra. Likaså måste omprövning vara möjlig om det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten. I det enskilda fallet kan omständigheterna vara sådana att det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten när sökanden har en stark anknytning till någon person här i landet, särskilt i fall där barn är berörda. Det finns dock i princip inte skäl att ompröva beslutet enbart därför att en tidigare återopad anknytning kommit att bestå under en något längre tid än vad som var fallet när ärendet senast prövades. Den allmänna principen är att uppehållstillstånd för andra än skyddsberättigade skall ha beviljats före inresan i landet. När det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning är skälen än starkare för att uppehållstillstånd inte bör beviljas så länge sökanden är kvar i landet.

Den nuvarande ordningen med ny ansökan (NUT) för omprövning av lagakraftvunna beslut om avvisning och utvisning ersätts med en ordning där Statens invandrarverk prövar om det finns något hinder mot verkställighet. De hinder mot verkställighet som i dag anges i lagtext kompletteras med en bestämmelse om att hinder mot verkställighet också föreligger om det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten.

Om de hinder mot verkställighet som återopas i sin helhet prövats tidigare, får Invandrarverket enligt förslaget besluta att verkställigheten skall genomföras. Om hinder mot verkställighet av praktisk natur återopas får Invandrarverket fatta såväl bifallsbeslut som avslagsbeslut. Invandrarverket får också upphäva beslutet om avvisning eller utvisning om det står klart att det av politiska eller humanitära skäl finns hinder mot verkställigheten. Invandrarverkets beslut i dessa fall får inte överklagas.

Åberopar utlänningen att det finns hinder mot verkställigheten av politiska eller humanitära skäl och har dessa skäl inte prövats tidigare i sin helhet måste Invandrarverket anmäla ärendet till utlänningsdomstolen. Anmälan behöver dock inte ske om det är fråga om ett ärende där verkställighet inte är planerad att ske inom den närmaste tiden.

Utlänningsdomstolens beslut får inte överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

Offentligt biträde i verkställighetsärenden skall förordnas enligt samma regler som i andra utlänningsärenden, dvs. offentligt biträde skall förordnas om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Det innebär att offentligt biträde torde komma att förordnas främst i de ärenden som Statens invandrarverk anmäler till utlänningsdomstolen.

Levnadsättets betydelse vid prövningen av ärenden om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning

Det måste finnas möjlighet att hindra den som kan tänkas begå brott från att resa in i landet. Misstankarna om framtida brottslighet måste vara objektivt grundade och det måste finnas någon påtaglig grund för misstankarna.

Det måste finnas möjlighet att vägra uppehållstillstånd för den som begått brott och kan antas komma att göra det igen. Misskötsamheten bör vägas mot de skäl sökanden har för att beviljas uppehållstillstånd här i landet. Ju starkare skälen för uppehållstillstånd är, desto grövre misskötsamhet måste krävas för att tillstånd skall vägras.

Det måste finnas möjlighet att upphäva ett beviljat uppehållstillstånd för den som har misskött sig grovt. Hänsyn måste i dessa fall tas till längden av utlänningens vistelse i Sverige och till levnadsomständigheterna i övrigt.

Bestämmelserna om avvisning avser alla som vill resa in i Sverige, även tillfälliga besökare. För att avvisa en utlänning bör det vara tillräckligt med ett mindre mått av misskötsamhet än vad som krävs för att vägra uppehållstillstånd för den som enligt regler och praxis har någon form av rätt till uppehållstillstånd.

Om annan misskötsamhet än lagakraftvunna domar skall vägas in i bedömningen, bör det av lagstiftningen klarare än i dag framgå vilken form av misskötsamhet som det kan vara fråga om.

Med ovanstående utgångspunkter som grund föreslår kommittén följande ändringar när det gäller den vikt som skall fästas vid levnads sättet vid prövningen av ärenden om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning.

Endast brottslighet skall kunna utgöra sådant särskilt skäl som kan leda till att uppehållstillstånd vägras för dem som behöver skydd på grund av krig eller en miljökatastrof. Det innebär i princip att lagtexten anpassas till verkligheten, eftersom uttalanden i tidigare förarbeten knappast gör det möjligt att vägra uppehållstillstånd på annan grund än brottslighet.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd för andra tillståndssökande än skyddsbehövande skall beaktas brottslighet eller brottslighet i förening med någon annan omständighet. Liksom hittills skall de skäl som sökanden kan åberopa för att få tillstånd vägas mot de skäl som talar mot att tillstånd beviljas. Ju starkare skälen för tillstånd är, desto grövre misskötsamhet måste det vara fråga om för att tillstånd skall vägras. Den regeln förs in i lagtexten.

Möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på grund av utlänningens levnadssätt tas bort. Den nuvarande bestämmelsen har såvitt känt aldrig tillämpats.

Vid återkallelse av uppehållstillstånd skall alltid gälla att hänsyn skall tas till utlänningens levnadsomständigheter.

Preskription av beslut som vunnit laga kraft och ny verkställighet

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte är preskriberat skall alltid kunna verkställas på nytt, om utlänningen återvänder till Sverige utan särskilt tillstånd. Det skall gälla oavsett om det finns ett gällande återreseförbud eller inte.

Om en utlänning återvänder till Sverige och ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas på nytt, bör en ansökan om uppehållstillstånd handläggas som ett verkställighetsärende enligt bestämmelserna i 9 kap. förslaget till ny utlänningslag.

Straffbestämmelser

Straffbestämmelserna i 10 kap. 1 och 2 §§ UtL har funnits med sedan 1945 års utlänningslag i huvudsak i oförändrat skick. De har utan någon närmare kommentar förts över först till 1954 års utlänningslag och därefter till 1980 och 1989 års lagar. Samtidigt har en rad nya straffbestämmelser införts i utlänningslagen. Det finns därför skäl att nu se över straffbestämmelserna

De nuvarande straffbestämmelserna i 10 kap. 1, 2 och 3 §§ UtL systematiseras på ett klarare sätt i lagförslaget.

Straffbestämmelsen behålls i 10 kap. 1 § första stycket 1 UtL för en utlänning som inte ansökt om uppehållstillstånd inom föreskriven tid. Möjlighet införs dock att i ringa fall inte väcka åtal, om det inte är motiverat från allmän synpunkt.

Straffbestämmelsen tas bort i 10 kap. 2 § 1 UtL för en utlänning som i annat avseende än när det gäller skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd överträder bestämmelser i utlänningslagen eller vad som föreskrivits med stöd av lagen. I stället införs en särskild straffbestämmelse för en utlänning som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns.

Straffbestämmelsen tas bort i 10 kap. 3 § 2 för en utlänning som överträder föreskrifter som innebär skyldighet att endast vistas inom en del av landet. Med de förslag som kommittén lägger fram i övriga delar kommer det inte längre att finnas möjlighet att meddela föreskrifter som innebär skyldighet för en utlänning att endast vistas inom en del av landet.

Beslut om avvisning när inga politiska skäl åberopas

Polismyndighetens möjlighet att besluta om avvisning när inga politiska skäl åberopas behålls. Möjlighet införs även för Statens invandrarverk att besluta om avvisning i sådana fall.

Tiden inom vilken beslut om avvisning skall fattas

Beslut om avvisning måste i samtliga fall fattas inom tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd som görs efter ankomsten till Sverige. Beslut som fattas senare än efter tre månader från ansökan kallas utvisning.

Uppsikt i form av skyldighet att uppehålla sig inom visst geografiskt område

Möjligheten att låta uppsikt ta formen av ett åläggande för utlänningen att vistas inom ett visst geografiskt område tas bort. Uppsikt kan därefter endast användas antingen genom att utlänningen åläggs att anmäla sig hos polisen på vissa tider eller genom att utlänningens pass tas om hand.

Lagförslag i betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16)

Förslag till utlänningslag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Lagens innehåll och tillämpning

Lagens innehåll

1 § I denna lag finns föreskrifter om

- krav för att utläningar skall få resa in i och vistas i Sverige (2 kap.),
- visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd (3 och 4 kap.),
- skyddsbehövande (5 kap.),
- avvisning och utvisning (6 kap.),
- kontroll- och tvångsåtgärder (7 kap.),
- förvar och uppsikt (8 kap.),
- verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (9 kap.),
- verkställighet av beslut om förvar (10 kap.),
- överklagande (11 kap.),
- domstolar i utlänningsmål (12 kap.),
- handläggningen av ärenden (13 kap.),
- skyldighet att lämna uppgifter (14 kap.),
- offentligt biträde (15 kap.),
- kostnadsansvar (16 kap.),
- straffbestämmelser (17 kap.),
- särskilda bemyndiganden (18 kap.).

Lagens tillämpning

2 § Lagen skall tillämpas så, att utläningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

3 § Med barn avses i denna lag utläningar som är under 18 år, om inte annat sägs.

4 § I fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

När frågor om tillstånd enligt denna lag skall bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet skall det, om det inte är olämpligt, först klarläggas vad barnet har att säga. Det skall tas den hänsyn till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad motiverar.

5 § I fråga om följande personer tillämpas denna lag endast i den utsträckning som regeringen föreskriver:

– diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater samt deras familjer och deras anställda, och

– främmande staters kurirer.

I fråga om andra utlänningar som är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall skall de inskränkningar iakttas som följer av den lagen.

Inresa

6 § Med inresa avses i denna lag att en utlänning passerar in över gränsen för svenskt landterritorium.

7 § Regeringen får meddela föreskrifter om, när utlänningar som passerar in över gränsen för svenskt sjöterritorium eller luftrum skall anses ha rest in i landet.

Utresa

8 § Med utresa avses i denna lag att en utlänning passerar ut över gränsen för svenskt landterritorium.

9 § Regeringen får meddela föreskrifter om, när utlänningar som lämnar svenskt sjöterritorium eller luftrum skall anses ha rest ut ur landet.

2 kap. Kraven för att utlänningar skall få resa in i och vistas i Sverige

Pass

1 § Utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige skall ha gällande pass.

2 § Regeringen får föreskriva undantag från kravet på innehav av pass.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Statens invandrarverk får föreskriva vilka handlingar som får godtas som pass. Regeringen får vidare föreskriva i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningar.

Visering

3 § Utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige skall ha visering, om de inte har uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd

4 § Utlänningar som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om de inte har gällande visering.

5 § Regeringen får föreskriva krav på uppehållstillstånd i Sverige redan efter en kortare vistelsetid i Sverige än tre månader.

Arbetstillstånd

6 § Utlänningar skall ha tillstånd för att arbeta i Sverige (arbetstillstånd), om de inte har permanent uppehållstillstånd.

Undantag från kraven på visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd

7 § Kraven på visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 3, 4 och 6 §§ för inresa, vistelse och arbete gäller inte medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Medborgare i dessa länder har rätt att utan särskilt tillstånd resa in i Sverige och att vistas och arbeta här.

För medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet gäller särskilda bestämmelser för rätten till inresa, vistelse och arbete.

8 § Regeringen får föreskriva att även andra utlänningar än medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge utan särskilt tillstånd får resa in i Sverige och vistas och arbeta här.

Regeringen får också meddela föreskrifter om rätten till inresa, vistelse och arbete för medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

3 kap. Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Visering

1 § Visering innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid.

Visering får förenas med de villkor och begränsningar som kan behövas.

2 § Regeringen får meddela föreskrifter om visering.

Uppehållstillstånd

3 § Uppehållstillstånd innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

4 § Uppehållstillstånd i Sverige skall enligt bestämmelserna i 5 kap. 4 § i vissa fall ges till flyktingar och till skyddsbehövande utlänningar i övrigt.

Uppehållstillstånd får utöver vad som följer av 5 kap. 4 § ges till utlänningar som tas emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (flyktingkvot).

5 § Uppehållstillstånd får också ges till

1. utlänningar som är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har fått uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,

2. barn som är ogifta samt är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,

3. utlänningar som på något annat sätt än som avses under 1 och 2 är nära anhöriga till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om de har ingått i samma hushåll som den personen,

4. utlänningar som annars har särskild anknytning till Sverige,

5. utlänningar som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige,

6. utlänningar som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt, och

7. utlänningar som önskar vistas här i landet för studier eller besök.

6 § Uppehållstillstånd får också ges till utlänningar som

1. är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, eller

2. har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här, om det bedöms som sannolikt att förhållandet är seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges.

7 § Om inte synnerliga skäl talar mot det, skall uppehållstillstånd beviljas, om det följer av ett internationellt avtal som Sverige anslutit sig till, eller om ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda bifaller ett klagomål som har riktats mot Sverige.

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om

– uppehållstillstånd av humanitära skäl, och

– uppehållstillstånd för studier och besök.

Regeringen får också meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får beviljas, om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

9 § När en ansökan om ett uppehållstillstånd enligt 5–7 §§ prövas skall det beaktas, om det finns skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av utlänningens brottslighet eller brottslighet i förening med någon annan omständighet som hänger samman med utlänningen. Om det finns

sådana skäl skall de vägas mot de skäl utlänningen anger som grund för uppehållstillstånd.

När tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges

10 § Om det på grund av en utlännings förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas, får utlänningen ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

11 § Utlänningar som med stöd av 6 § beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning skall vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

12 § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges ett barn som behöver vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

13 § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges ett barn eller en man, om barnets eller mannens närvaro i Sverige är nödvändig för att en faderskapsutredning skall kunna genomföras.

14 § Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd getts ett barn enligt 12 eller 13 §, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges också till barnets vårdnadshavare.

Fortsatt uppehållstillstånd

15 § En utlänning som med stöd av 6 § har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får ges ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd endast om förhållandet består.

Utlänningar med familjeanknytning enligt 6 § som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller
3. andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd.

När uppehållstillstånd skall ha beviljats

16 § Utlänningar får inte beviljas uppehållstillstånd i Sverige efter inresan i landet.

Detta gäller dock inte om

1. en utlänning som flykting eller skyddsbehövande i övrigt har rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap.,

2. en utlänning av humanitära skäl bör få bosätta sig här i landet,
3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 6 §, eller

4. det annars finns synnerliga skäl.

Utlänningar får beviljas uppehållstillstånd trots vad som sägs i första stycket

– om de enligt 5 § 1, 2, 3 eller 4 har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och

– om det skäligen inte kan krävas att de återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

17 § En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av ett besök eller någon annan tidsbegränsad vistelse här i landet får beviljas trots vad som föreskrivs i 16 § första stycket, om utlänningen kan ange vägande skäl för förlängningen.

18 § Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från utlänningen beviljas endast om beslutet om avvisning eller utvisning har upphävts enligt 9 kap. 18 eller 19 §.

En ansökan om uppehållstillstånd får beviljas trots vad som föreskrivs i första stycket,

– om det följer av föreskrifter som regeringen meddelat enligt 8 § andra stycket,

– om det följer av Sveriges anslutning till avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller

– om ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda har tagit upp ett klagomål riktat mot Sverige.

Beviljas uppehållstillstånd enligt andra stycket, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla.

Arbetstillstånd

19 § Arbetstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse ett visst slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

Det som föreskrivs i 16 och 17 §§ om att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i landet och om när uppehållstillstånd ändå får beviljas gäller också för arbetstillstånd.

20 § Vid prövning av frågor om arbetstillstånd som har principiell betydelse eller som i övrigt är av större vikt skall berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer få tillfälle att yttra sig.

21 § Regeringen får meddela föreskrifter om arbetstillstånd.

Beslutande myndigheter

22 § Beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av Statens invandrarverk. Beslut om visering och uppehållstillstånd får meddelas också av Utrikesdepartementet.

23 § Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, Statens invandrarverk får ge andra myndigheter rätt att besluta om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Regeringen får ge ett organ som är knutet till Sveriges exportråd rätt att besluta om visering.

Att den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning får besluta om uppehållstillstånd och arbetstillstånd framgår av 11 kap. 7 §.

4 kap. Återkallelse av tillstånd

1 § Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för utlänningar som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter. Detta gäller om uppgifterna eller omständigheterna varit av betydelse för att få tillståndet.

Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får beslut om återkallelse av uppehållstillstånd enligt första stycket fattas endast om det finns synnerliga skäl för det.

2 § Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får också återkallas, om det finns andra särskilda skäl för det än som anges i 1 §.

Uppehållstillstånd får dock återkallas enligt första stycket endast för utlänningar som ännu inte har rest in i Sverige.

3 § Uppehållstillstånd får återkallas för utlänningar som rest in i landet

1. om de utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd, eller

2. om det på grund av deras tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att de kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig undermåttseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Beslut om återkallelse av uppehållstillstånd enligt första stycket får dock inte fattas om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

4 § Permanent uppehållstillstånd skall återkallas för utlänningar som inte längre är bosatta i Sverige.

För utlänningar som har vistats här som skyddsbehövande får dock uppehållstillstånd återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att deras bosättning här i landet upphörde. Detta gäller om de har återvänt till ett land där de tidigare har varit bosatta därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats.

5 § Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet skall hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

6 § Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av Statens invandrarverk. Återkallelse av visering beslutas av den myndighet som har beviljat viseringen eller av Invandrarverket.

Upphållstillstånd eller visering som har beviljats av Utrikesdepartementet får återkallas endast av departementet.

7 § Regeringen får meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd får återkallas även i andra fall än de som anges i 1 och 3 §§ för de utlänningar som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

5 kap. Skyddsbehövande

Definitioner

1 § Med asyl avses i denna lag uppehållstillstånd som beviljas utlänningar därför att de är flyktingar.

Med asylansökan avses en ansökan om uppehållstillstånd som grundas på skäl som avses i 2 eller 3 §.

2 § Med flyktingar avses i denna lag utlänningar som

– befinner sig utanför det land som de är medborgare i, därför att de känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och

– inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att flyktingen utsatts för förföljelse eller om de inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Som flyktingar skall även anses utlänningar som är statslösa och som

– av samma skäl befinner sig utanför det land där de tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och

– inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit.

3 § Med skyddsbehövande utlänningar i övrigt avses i denna lag utlänningar som i andra fall än som avses i 2 § befinner sig utanför det land som de är medborgare i, därför att de

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

2. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof, eller

3. känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sitt kön eller homosexualitet.

Som skyddsbehövande skall även anses utlänningar som är statslösa och som

– av samma skäl lämnat det land där de tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och

– på grunder enligt första stycket 1, 2 eller 3 inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

Rätten till uppehållstillstånd

4 § Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får dock vägras

1. flyktingar enligt 2 § och skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2 och 3, om det finns synnerliga skäl att inte bevilja dem uppehållstillstånd på grund av vad som är känt om deras tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet,

2. skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2, om det på grund av brottslighet finns särskilda skäl att inte bevilja dem uppehållstillstånd,

3. utlänningar som har rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och kan sändas tillbaka till något av dessa länder i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet, om det inte är uppenbart att de inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där,

4. utlänningar som kan sändas till ett land som tillträtt konventionen den 15 juni 1990 rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de europeiska gemenskaperna (Dublinkonventionen) och som i det landet är skyddade mot förföljelse och mot att sändas till hemlandet eller ett annat land där de inte har motsvarande skydd,

5. utlänningar som i andra fall än som avses i 3 och 4 före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och där är skyddade på det sätt som anges i 4, och

6. utlänningar som har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddade på det sätt som anges i 4.

När flyktingskap upphör

5 § Flyktingar upphör att vara flyktingar om de

1. av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där de är medborgare,

2. av fri vilja på nytt skaffar sig det medborgarskap som de tidigare hade förlorat,

3. förvärvar medborgarskap i ett nytt land och får det landets skydd,

4. av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land där de är medborgare eller där de som statslösa tidigare hade sin vistelseort, eller

5. inte längre befinner sig i en sådan situation att de kan anses som flyktingar och därför inte kan fortsätta att vägra använda sig av det lands

skydd där de är medborgare eller där de som statslösa tidigare hade sin vistelseort.

Flyktingförklaring

6 § Om en flykting begär det, skall Statens invandrarverk antingen i samband med att uppehållstillstånd beviljas eller därefter förklara att utlänningen är flykting (flyktingförklaring).

En flyktingförklaring skall återkallas av Invandrarverket, om det kommer fram att utlänningen inte längre kan anses som flykting.

Resedokument

7 § För flyktingar och statslösa får Statens invandrarverk utfärda en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument) enligt de föreskrifter som regeringen meddelar.

Bemyndiganden

8 § Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. och bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för en sammanlagd tid av högst två år. Om ett program för återvändande har inletts inom dessa två år, får uppehållstillståndet förlängas med högst två år.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts en utlänning med stöd av första stycket får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges också till en utlänning som är make, maka, sambo eller barn till den person som först beviljats tillstånd. Detsamma gäller en förälder, om barnet getts tillstånd enligt första stycket.

9 § Regeringen skall anmäla föreskrifter om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 8 § till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

10 § Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om permanent uppehållstillstånd därför att de är skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2 på grund av en väpnad konflikt eller en miljökatastrof.

11 § Regeringen får meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd inte får beviljas för skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2, om det behövs därför att Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar har blivit begränsade.

Regeringen skall anmäla sådana föreskrifter till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

12 § Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från 4 § andra stycket 5, om utlänningens anknytning till Sverige är av sådan art att utlänningen inte bör nekas att få sin ansökan om asyl prövad här i landet.

6 kap. Avvisning och utvisning

Avvisning

1 § Utlänningar får avvisas

1. om de saknar pass när det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige,
2. om de saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,
3. om det vid ankomsten till Sverige kommer fram att de tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där, eller
4. om de vid inresan undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon omständighet som är av betydelse för den rätten.

2 § Utlänningar får vidare avvisas

1. om det kan antas att de kommer att sakna tillräckliga medel antingen för vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land som de tänker besöka eller för hemresan,
 2. om det kan antas att de under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land antingen inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att de har ett sådant tillstånd,
 3. om de på grund av tidigare frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,
 4. om de på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller
 5. om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att de får avvisas.
- Utlänningar får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att de annars beger sig till det landet.

3 § Statens invandrarverk skall pröva ärenden om avvisning om

1. utlänningen söker asyl här,
 2. utlänningen har en nära familjemedlem som söker asyl här, eller
 3. utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 2 § andra stycket.
- I andra fall får även polismyndigheten pröva frågan om avvisning.
Om polismyndigheten anser det tveksamt om en utlänning bör avvisas, skall ärendet lämnas över till Invandrarverket.

4 § Beslut om avvisning får inte fattas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till Sverige.

Utlänningar får inte avvisas, om de vid ankomsten till Sverige hade eller under en tid därefter har haft ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

5 § Statens invandrarverk får förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft (avvisning med omedelbar verkställighet) om

1. utlänningen inte söker asyl här, eller
2. det annars är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund.

I 9 kap. 7 § finns närmare bestämmelser om verkställigheten av beslut om avvisning med omedelbar verkställighet enligt första stycket.

Utvisning när en utlänning saknar pass eller tillstånd

6 § Utlänningar får utvisas ur Sverige om de uppehåller sig här men saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet.

Utvisning på grund av brott

7 § Utlänningar får utvisas ur Sverige, om de döms för ett brott som kan leda till fängelse. Utlänningar får också utvisas, om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som de har dömts till och dömer till annan påföljd.

Utlänningar får dock utvisas endast om de döms till en svårare påföljd än böter och

– om det på grund av gärningens art och övriga omständigheter kan antas att de kommer att göra sig skyldiga till fortsatt brottslighet här i landet, eller

– om brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att de inte bör få stanna kvar.

8 § Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet.

9 § När en domstol enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att ändra en påföljd som en utlänning har dömts till utöver utvisning, får domstolen även meddela det beslut om utvisningen som förändringen av påföljd ger anledning till.

10 § När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Därvid skall domstolen särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

Utlänningar som är flyktingar och som behöver en fristad i Sverige får utvisas endast om de har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta dem stanna här. De får också utvisas om de i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att de skulle fortsätta sådan verksamhet här.

Utlänningar som har flyktingförklaring skall anses som flyktingar med behov av fristad i Sverige, om det inte är uppenbart att de inte längre är flyktingar med ett sådant behov.

11 § Utlänningar får utvisas endast om det finns synnerliga skäl, om de hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller om de då varit bosatta i Sverige sedan minst fem år. Detsamma gäller för medborgare i ett annat nordiskt land som hade varit bosatta här sedan minst två år när åtalet väcktes.

Utlänningar får inte utvisas, om de kom till Sverige innan de fyllt femton år och om de vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes.

12 § En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I en dom eller ett beslut med tidsbegränsning skall utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla. I domen eller beslutet skall utlänningen också upplysas om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 17 kap.

13 § Bestämmelser om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Bestämmelser som gäller både avvisning och utvisning

14 § Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller återkallas medan utlänningen befinner sig i Sverige, skall det samtidigt meddelas beslut om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot det.

15 § När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 9 kap. inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

I beslut om avvisning eller utvisning skall det ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som den prövningen kan leda till.

16 § När Statens invandrarverk beslutar om avvisning eller utvisning, får beslutet förenas med förbud för utlänningen att under viss tid återvända till Sverige utan att ha tillstånd av Invandrarverket.

17 § Utlänningar som med stöd av 12 eller 16 § eller 11 kap. 7 eller 16 § har förbjudits att återvända till Sverige under viss tid eller för alltid får ges särskilt tillstånd av Statens invandrarverk att göra ett kort besök här i landet, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningen.

7 kap. Kontroll- och tvångsåtgärder

Kontroll i samband med inresa och utresa

1 § Vid inresa eller utresa skall utlänningar visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen har meddelat. Utlänningarna skall också lämna polismyndigheten de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av deras rätt att resa in i och vistas i Sverige.

Tullmyndigheten och Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa polismyndigheten när den kontrollerar utlänningar som reser in eller reser ut enligt denna lag. Kustbevakningen skall medverka i polismyndighetens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken.

2 § Polismän får i samband med inresekontroll kroppsvisitera utlänningar och undersöka deras bagage, handresgods, handväskor och liknande i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningarnas identitet. Sådana undersökningar får också göras för att ta reda på utlänningarnas resväg till Sverige, om den är av betydelse för rätten att resa in i och vistas här i landet. Polismännen får i samband med inresekontrollen även undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid med bestämmelserna i denna lag eller en författning som har utfärdats med stöd av denna lag.

När inresekontrollen sköts av särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen, skall pass och andra handlingar visas upp för dem. De har under sådana omständigheter samma befogenheter som polismän har enligt första stycket.

Protokoll skall föras över kroppsvisitation. I protokollet skall anges vad som har förekommit vid visitationen.

Rätten att ta hand om pass

3 § Om utlänningar ansöker om uppehållstillstånd när de kommer till Sverige eller därefter, får en domstol, Statens invandrarverk eller polismyndigheten ta hand om deras pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att de får tillstånd att stanna här i landet eller lämnar det.

4 § När ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas, får den verkställande myndigheten ta hand om den avvisades eller utvisades pass eller annan identitetshandling tills beslutet kan verkställas.

Rätten att ta hand om biljetter

5 § Utlänningars biljetter för resan från Sverige får tas om hand av Statens invandrarverk eller polismyndigheten i väntan på att utlänningarna får tillstånd att vistas här eller att de lämnar landet. Detta gäller om

1. de saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd när detta krävs för inresa eller vistelse i Sverige, eller
2. de kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd.

En biljett får tas om hand endast om

- det framstår som sannolikt att utlänningen inte kommer att få tillstånd att vistas här, och
- det finns anledning att anta att utlänningen annars gör sig av med biljetten och inte själv kan betala kostnaden för sin resa från Sverige.

6 § Statens invandrarverk eller polismyndigheten får lösa in en biljett, om den annars skulle förlora sitt värde. Om biljetten löses in, skall i stället de pengar tas om hand som då betalas ut.

Fotografi och fingeravtryck

7 § Statens invandrarverk eller polismyndigheten får fotografera utlänningar och, om de fyllt 14 år, ta deras fingeravtryck om

1. de inte kan styrka sin identitet när de kommer till Sverige,
2. de ansöker om uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt och anger skäl som avses i 5 kap. 2 eller 3 §, eller
3. det finns grund för att besluta om förvar.

Kontroll under vistelsen i Sverige

8 § Utlänningar som vistas i Sverige är skyldiga att på begäran av en polisman visa upp pass eller andra handlingar som visar att de har rätt att uppehålla sig i Sverige. De är också skyldiga att efter kallelse av Statens invandrarverk eller polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om det på grund av en utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa kallelsen, får utlänningen hämtas utan föregående kallelse.

Kontroll enligt första stycket får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

9 § Om en utlänning vägrar att följa ett beslut som Statens invandrarverk har fattat med stöd av 3, 4, 5 eller 7 §, får verket begära hjälp av polismyndigheten för att genomföra beslutet.

8 kap. Förvar och uppsikt

Skyldighet att stanna kvar för utredning

1 § Utlänningar är skyldiga att stanna kvar för utredning i samband med inresa eller utresa eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 7 kap. 8 §, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än

sex timmar. Detta gäller om inte beslut har meddelats om förvar enligt 2 eller 3 §.

En utlänning som vägrar att stanna kvar får hållas kvar.

Förvar

2 § Utlänningar som har fyllt 18 år får tas i förvar om

1. deras identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när de där-
efter ansöker om uppehållstillstånd,

2. de inte kan göra sannolikt att den identitet de uppger är riktig, och

3. deras rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

Utlänningar som har fyllt 18 år får också tas i förvar om

1. det är nödvändigt för att en utredning om deras rätt att stanna i
Sverige skall kunna genomföras,

2. det är sannolikt att de kommer att avvisas eller utvisas enligt 6 kap.
1, 2 eller 6 §, eller

3. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om förvar av en utlänning enligt andra stycket 2 och 3 får
meddelas endast om det på grund av utlänningens personliga förhållan-
den eller övriga omständigheter finns anledning att anta att utlänningen
annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i
Sverige.

3 § Barn får tas i förvar endast om

1. det är sannolikt att de kommer att avvisas med omedelbar verk-
ställighet enligt 6 kap. 5 § eller det är fråga om att verkställa ett beslut
om avvisning med omedelbar verkställighet,

2. risken är uppenbar att de annars håller sig undan och därigenom
äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och

3. det inte är tillräckligt att de ställs under uppsikt enligt bestämmel-
serna i 8 §.

Barn får också tas i förvar om

1. ett beslut skall verkställas om avvisning i andra fall än enligt första
stycket eller om utvisning enligt 6 kap. 6 eller 7 §, och

2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig till-
räckligt att de ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 8 § andra
stycket.

4 § Barn får inte skiljas från sin vårdnadshavare, eller en av dem om
vårdnadshavarna är flera, genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i
förvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i
förvar endast om det finns synnerliga skäl.

5 § En utlänning får inte hållas i förvar för utredning med stöd av 2 §
andra stycket 1 längre tid än 48 timmar.

I övrigt får en utlänning som fyllt 18 år inte hållas i förvar mer än två
veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Om ett beslut
om avvisning eller utvisning har meddelats, får utlänningen hållas i
förvar högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre
tid.

6 § Barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

Uppsikt

7 § Utlänningar som har fyllt 18 år kan, under de förutsättningar som anges i 2 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

8 § Barn kan, under de förutsättningar som anges i 3 § första stycket, ställas under uppsikt.

Barn kan dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i andra fall än som avses i 3 § första stycket eller när beslut har meddelats om utvisning enligt 6 kap. 6 §.

9 § Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller hos Statens invandrarverk eller lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling.

Ny prövning av beslut om förvar och uppsikt

10 § Beslut enligt 5 § andra stycket om förvar skall prövas på nytt inom två veckor från den dag då det verkställdes. I de fall det finns beslut om avvisning eller utvisning skall beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag då det verkställdes.

Beslut om uppsikt skall prövas på nytt inom sex månader från beslutet.

Om en utlänning hålls kvar i förvar eller fortfarande skall stå under uppsikt, skall beslutet prövas fortlöpande inom samma tider.

11 § Beslut om förvar eller uppsikt som inte prövas inom föreskriven tid upphör att gälla.

12 § Varje ny prövning av ett beslut om förvar skall föregås av en förhandling. Detta gäller även en ny prövning av ett beslut om uppsikt, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en förhandling saknar betydelse.

13 § Om det inte längre finns skäl att hålla en utlänning i förvar eller under uppsikt, skall åtgärden omedelbart upphävas.

Beslutande myndigheter

14 § Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ärendet.

Handläggande myndigheter är enligt 15 § polismyndigheten, Statens invandrarverk, utlänningsdomstolen och Utlänningsöverdomstolen. Att regeringen i vissa fall skall anses som handläggande myndighet framgår av 16 §.

Om en utlänning som har tagits i förvar eller står under uppsikt avvisas eller utvisas, skall den myndighet eller domstol som fattar beslutet pröva om utlännningen fortfarande skall hållas i förvar eller stå under uppsikt.

15 § Polismyndigheten är handläggande myndighet

a) från det att en utlänning begär att få resa in i landet och till dess att ett ärende som skall prövas av Statens invandrarverk tas emot av verket eller utlännningen har lämnat landet,

b) från det att myndigheten tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att verkställighet har skett, eller ärendet lämnas över till Invandrarverket enligt 9 kap. 17 §.

Statens invandrarverk är handläggande myndighet

a) från det att verket tar emot ett ärende som verket skall pröva och till dess att verket fattar beslut eller utlännningen har lämnat landet eller, om beslutet överklagas eller får verkställas trots att det inte vunnit laga kraft, till dess att ärendet tas emot av utlänningsdomstolen eller av polismyndigheten, om ärendet lämnas över till polismyndigheten enligt 9 kap. 16 §,

b) från det att verket tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att beslutet har verkställts eller ärendet lämnas över till polismyndigheten enligt 9 kap. 16 §.

Utlänningsdomstolen eller Utlänningsöverdomstolen är handläggande myndighet från det att domstolen tar emot ärendet och till dess att den fattar beslut och, om beslutet innebär avvisning eller utvisning, till dess att Statens invandrarverk eller polismyndigheten tar emot beslutet för att verkställa det.

16 § Regeringen skall anses som handläggande myndighet när det departement som har till uppgift att bereda ärendet har tagit emot det. Beslut i frågor om förvar och uppsikt fattas av det statsråd som skall föredra ärendet.

Regeringen får inte fatta beslut om att ta eller hålla kvar någon i förvar eller om att ställa någon under uppsikt. Regeringen får däremot upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt.

I ett ärende där beslut om inhibition kan meddelas med stöd av 9 kap. 12 § första stycket skall regeringen inte anses som handläggande myndighet innan beslut om inhibition har meddelats.

17 § Polismyndigheten får fatta beslut om att tillfälligt ta utlänningar i förvar eller ställa dem under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Ett sådant beslut skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla.

Att en polisman i vissa fall får ta hand om en utlänning i avvaktan på polismyndighetens beslut om förvar framgår av 11 § polislagen (1984:387).

Samma rätt att ta hand om en utlänning har också en tulltjänsteman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen som har medverkat vid kontrollen av utlänningar eller en särskilt förordnad passkontrollant som

kontrollerar utläningar. Omhändertagandet skall så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden skall bestå.

Förhandling om förvar eller uppsikt

18 § Förhandling om förvar eller uppsikt skall hållas inför den myndighet som beslutar om åtgärden.

Myndigheten får bestämma att även någon annan än utläningen skall höras vid förhandlingen.

I ärenden om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning som handläggs av regeringen får det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandlingen och utse en förvaltningsmyndighet att hålla den. Vid sådana förhandlingar skall andra stycket tillämpas på motsvarande sätt.

19 § Utläningen och andra personer som skall höras skall kallas till förhandlingen. Om utläningen hålls i förvar, skall den myndighet eller domstol som håller förhandlingen besluta om att utläningen skall inställa sig.

Om den som skall höras har delgetts kallelsen minst fyra dagar före förhandlingen och utan giltigt skäl uteblir, får myndigheten besluta att han eller hon skall hämtas genom polismyndighetens försorg. Andra personer än utläningen får dock hämtas endast om det finns synnerliga skäl.

20 § Vid förhandlingen skall de omständigheter noga utredas som kan inverka på ärendets avgörande. Utläningen skall få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Förhandling vid förvaltningsmyndighet skall hållas enligt bestämmelserna om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

21 § När utläningar inställer sig vid en förhandling skall de få ersättning av allmänna medel för resa och uppehälle, om det bedöms skäligt med hänsyn till deras ekonomiska förhållanden, den tid de har vistats i Sverige samt övriga omständigheter. Förskott får beviljas på ersättningen.

Andra personer som har kallats till och inställt sig vid en förhandling för att höras har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för kostnader och tidsspillan med anledning av inställelsen. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

22 § Ersättning och förskott beslutas av den myndighet som håller förhandlingen.

Regeringen meddelar närmare bestämmelser om ersättning och förskott.

9 kap. Verkställighet av beslut om avvissning och utvisning

Hinder mot att verkställa avvissning och utvisning

1 § Avvissning och utvisning av en utlänning får aldrig verkställas till ett land

– om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller

– om utlänningen i det landet inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i sådan fara.

Ett beslut om avvissning eller utvisning får heller inte verkställas om det skulle strida mot humanitetens krav.

2 § Avvissning och utvisning av en utlänning får inte verkställas till ett land

– om utlänningen i det landet riskerar att utsättas för förföljelse, eller

– om utlänningen i det landet inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse.

En utlänning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvissningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.

Likaså får en utlänning sändas till ett sådant land, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.

3 § Utlänningar som avses i 5 kap. 3 § första stycket 2 får inte sändas till sitt hemland eller till ett land där de riskerar att sändas vidare till hemlandet, om de har synnerliga skäl mot detta.

Vart avvissning eller utvisning får verkställas

4 § Om det inte finns något hinder enligt 1–3 §§ mot verkställigheten, skall en utlänning som avvisas eller utvisas sändas till sitt hemland eller, om det är möjligt, till det land från vilket utlänningen kom till Sverige.

Om det inte är möjligt att verkställa beslutet om avvissning eller utvisning på detta sätt eller om det finns andra särskilda skäl, får utlänningen i stället sändas till något annat land dit utlänningen kan avvisas eller utvisas.

5 § En utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg och som avvisas enligt 6 kap. 1 § 1 eller 2 eller 2 § första stycket 1 får föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget. Utlänningen får också sättas ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma ägare

eller brukare (transportören). Transportören är skyldig att ge plats på fartyget eller luftfartyget också åt bevakningspersonal, om det är nödvändigt att sådan personal följer med.

Vägrar befälhavaren på fartyget eller luftfartyget att ta emot utlänningen eller bevakningspersonalen, får polismyndigheten förelägga befälhavaren vite.

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlänningen inte får sändas enligt 1–3 §§.

Verkställighet av beslut som inte vunnit laga kraft

6 § En polismyndighets beslut om avvísning skall verkställas även om det har överklagats.

7 § Statens invandrarverks beslut om avvísning eller utvisning får verkställas även om beslutet inte har vunnit laga kraft om

1. utlänningen har förklarat sig nöjd med beslutet (nöjdförklaring), eller

2. Invandrarverket enligt 6 kap. 5 § har förordnat att verkets beslut om avvísning får verkställas trots att det inte vunnit laga kraft.

Om Invandrarverket har meddelat beslut om avvísning enligt 6 kap. 5 § första stycket 2 och utlänningen ansöker hos utlänningsdomstolen om inhibition av verkställigheten, får beslutet dock inte verkställas förrän domstolen har prövat frågan om inhibition.

Trots vad som sägs i andra stycket får beslutet verkställas även innan en ansökan om inhibition har prövats, om

1. beslutet skall verkställas till ett land som regeringen med stöd av bemyndigandet i 8 § fört upp på en särskild förteckning, eller

2. domstolen redan har prövat en ansökan om inhibition i ärendet.

8 § Regeringen får föreskriva att ett beslut enligt 6 kap. 5 § första stycket 2 om avvísning med omedelbar verkställighet får verkställas utan att en ansökan om inhibition har prövats, om beslutet skall verkställas till ett land som avses i 5 kap. 4 § andra stycket 3, 4 eller 5.

Regeringen skall på en särskild förteckning föra upp länder dit beslut om avvísning eller utvisning kan verkställas enligt första stycket.

9 § En domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott får verkställas, om utlänningen har avgett nöjdförklaring och åklagaren medger att verkställighet får ske.

10 § Ett beslut om att avvisa eller utvisa en utlänning får inte verkställas förrän utlänningen har avtjänat ett ådömt fängelsestraff eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land.

Har allmänt åtal väckts mot utlänningen, får ett beslut om avvísning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet har prövats slutligt eller åtalet har lagts ned.

Att avbryta verkställighet (inhibition)

11 § Har en utlänning överklagat ett beslut om att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 6 kap. 5 § skall Statens invandrarverk pröva, om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas (inhibition). Samtidigt som Invandrarverket omprövar avvisningsbeslutet, skall verket pröva om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas.

12 § När regeringen prövar en fråga om att upphäva en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott, får den besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Det statsråd som har till uppgift att föredra dessa ärenden får besluta om inhibition av verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning för tiden till dess regeringen avgör ärendet.

Om det i andra fall finns särskilda skäl till det får Statens invandrarverk besluta om inhibition.

13 § Riktat ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda en begäran till Sverige om att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning skall avbrytas, skall inhibition meddelas, om inte synnerliga skäl talar mot detta.

Verkställande myndighet

14 § Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av Statens invandrarverk, om inte annat sägs i andra eller tredje stycket.

Polismyndigheten skall verkställa

1. en polismyndighets beslut om avvisning,
2. en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott enligt 6 kap. 7 §,
3. beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats, om regeringen bestämmer det.

Invandrarverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende till polismyndigheten för verkställighet enligt de förutsättningar som anges i 16 §.

15 § En polismyndighets beslut om avvisning, Statens invandrarverks beslut om avvisning med omedelbar verkställighet och en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall skall en utlänning som avvisas lämna landet inom två veckor och en utlänning som utvisas lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att utlänningen inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall beslutet verkställas snarast möjligt av den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten.

16 § Statens invandrarverk får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten, om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte går att få tag i utan

polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

Åtgärder vid hinder mot verkställighet

17 § Om en verkställande polismyndighet finner att den inte kan verkställa en avvisning eller en utvisning eller att den behöver ytterligare besked, skall myndigheten lämna över ärendet till Statens invandrarverk.

Invandrarverket skall skyndsamt lämna över ett ärende till regeringen för prövning, om verkställigheten avser en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott och om antingen verkställigheten inte kan genomföras eller om det kan antas att det finns sådana hinder som avses i 1, 2 eller 3 § mot verkställigheten. Ärendet skall på motsvarande sätt lämnas över till regeringen om verkställigheten avser ett beslut om avvisning eller utvisning där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet tidigare prövats av regeringen.

18 § Har polismyndigheten lämnat över ett verkställighetsärende enligt 17 § eller har Statens invandrarverk annars enligt 14 § att pröva frågan om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, får Invandrarverket upphäva beslutet om avvisning eller utvisning eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Invandrarverket skall skyndsamt anmäla ärendet till utlänningsdomstolen, om det är fråga om en förestående verkställighet och om det kan antas att det finns hinder enligt 1, 2 eller 3 § mot verkställigheten och beslutet om avvisning eller utvisning inte upphävs enligt första stycket. Anmälan behöver dock inte göras om de omständigheter som åberopats prövats tidigare i ärendet.

Beslutet om avvisning eller utvisning får inte verkställas innan utlänningsdomstolen beslutat, om den skall ta över ärendet eller inte.

19 § Utlänningsdomstolen skall ta över ett verkställighetsärende som anmälts enligt 18 §, om den inte finner det uppenbart att det inte finns hinder enligt 1, 2 eller 3 § eller att omständigheterna prövats tidigare i ärendet.

Har utlänningsdomstolen enligt första stycket beslutat att ta över ett verkställighetsärende, får den upphäva beslutet om avvisning eller utvisning eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Upphävande av beslut om avvisning och utvisning i vissa fall

20 § Om Statens invandrarverk efter omprövning beviljar en utlänningsuppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning. Om Invandrarverket meddelar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får beslutet inte verkställas medan tillståndet gäller.

21 § Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, får regeringen upphäva avgörandet

helt eller delvis. Regeringen får då också fatta beslut i fråga om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Om domen eller beslutet om utvisning inte upphävs, får regeringen i fall som avses i första stycket meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Beslutet om utvisning får inte verkställas medan tillståndet gäller.

När ett beslut skall anses verkställt

22 § Ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt, om utlänningen har lämnat landet och beslutet har vunnit laga kraft.

När ett beslut preskriberas

23 § Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla efter fyra år från det att beslutet vann laga kraft.

Ny verkställighet av beslut som inte preskriberats

24 § Om en utlänning som har avvisats eller utvisats anträffas här i landet och beslutet om att avvisa eller utvisa utlänningen inte är preskriberat enligt 23 §, skall beslutet verkställas. Detta gäller även om beslutet tidigare verkställts och utlänningen därefter återvänt till Sverige utan att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här enligt 6 kap. 17 § eller stannat kvar här efter det att giltighetstiden för ett sådant särskilt tillstånd har gått ut.

Om en utlänning som har avvisats eller utvisats återkommer till Sverige trots ett gällande förbud att återvända hit, tillämpas första stycket.

10 kap. Verkställighet av beslut om förvar

1 § Statens invandrarverk ansvarar för att beslut om förvar verkställs.

2 § På begäran av Statens invandrarverk eller den myndighet som har fattat ett beslut om förvar skall polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att genomföra beslutet.

Om Invandrarverket begär det, skall polismyndigheten även lämna den hjälp som behövs för att förflytta en utlänning som hålls i förvar.

3 § Utlänningar som hålls i förvar skall behandlas humant och deras värdighet skall respekteras.

Verksamhet som rör förvar skall utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i den enskildes integritet och rättigheter.

4 § Utlänningar som hålls i förvar enligt denna lag skall vistas i lokaler som har ordnats särskilt för dem. Statens invandrarverk har ansvaret för sådana lokaler och för behandlingen av de utlänningar som vistas där.

Att utläningar som hålls i förvar i vissa fall kan placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest framgår av 16 §.

Behandlingen av utläningar som hålls i förvar i särskilda lokaler

5 § Utläningar som hålls i förvar skall ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus.

6 § Utläningar som hålls i förvar skall ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle hindra verksamheten som rör förvaret.

Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, får ett besök övervakas. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får övervakas endast om biträdet eller advokaten själv begär det.

7 § Utläningar som hålls i förvar skall ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 eller 3 § även om de inte har ansökt om ett sådant tillstånd.

Om utläningar som hålls i förvar behöver sjukhusvård under den tid de hålls i förvar, skall de ges tillfälle till sådan vård.

Verksamhetschefen för den sjukhusenhet där en utläning vårdas skall se till att Statens invandrarverk eller den som förestår den lokal där utläningen skall vistas genast underrättas, om utläningen önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset.

8 § Utläningar som hålls i förvar får hindras att lämna lokalen där de vistas och de får i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att de tagits i förvar skall tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. Deras rörelsefrihet får också begränsas, om de utgör en allvarlig fara för sig själva eller andra.

9 § Utläningar som hålls i förvar och har fyllt 18 år får hållas avskilda från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om de utgör en allvarlig fara för sig själva eller andra.

Beslut om att hålla någon avskild fattas av Statens invandrarverk. Beslutet skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tredje dag.

Utläningar som hålls avskilda därför att de utgör en fara för sig själva skall undersökas av läkare så snart som möjligt.

10 § Utläningar som hålls i förvar får inte utan tillstånd inneha alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel eller något annat som kan skada någon eller vara till men för ordningen inom lokalen.

11 § Om det finns skälig anledning till misstanke att en utläning som hålls i förvar bär på sig något som utläningen inte får inneha enligt 10 §

eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får utlänningen kroppsvisiteras.

Kroppsvisitation får inte göras mer ingående än vad som krävs på grund av ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Om möjligt skall ett vittne närvara.

Kvinnor får inte kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Om en visitation innebär att enbart ett föremål som en kvinna har med sig undersöks, får visitationen dock genomföras och bevittnas av en man.

12 § Utlänningar som hålls i förvar får inte ta emot en försändelse utan att den först har undersökts, om det finns skälig misstanke att den innehåller sådant som inte får innehas enligt 10 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

Om en utlänning inte medger att försändelsen öppnas i hans eller hennes närvaro, skall försändelsen tas om hand för utlänningens räkning, men den får inte öppnas.

Undersökningen får inte avse det skriftliga innehållet i brev eller andra handlingar. Försändelser från offentliga biträden, advokater, internationella organ som har behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller från Förenta nationernas flyktingkommissarie får aldrig undersökas.

13 § Påträffas inom en lokal där utlänningar hålls i förvar eller hos en utlänning som hålls i förvar egendom som inte får innehas enligt 10 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får egendomen tas om hand.

Kan det antas att en utlänning genom att inneha eller ta emot sådan egendom gjort sig skyldig till brott eller saknas känd ägare, skall egendomen skyndsamt överlämnas till polisen.

I annat fall skall egendomen tas om hand för utlänningens räkning.

14 § Egendom som har tagits om hand enligt 12 § andra stycket eller 13 § tredje stycket skall återlämnas till utlänningen, när beslutet om att hålla utlänningen i förvar har upphört att gälla.

15 § Utlänningar som hålls i förvar har rätt att få sådan dagersättning och sådant särskilt bidrag som avses i 17 och 18 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest

16 § Statens invandrarverk får besluta att en utlänning som hålls i förvar skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen har utvisats på grund av brott enligt 6 kap. 7 §,
2. utlänningen hålls avskild enligt 9 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 4 §, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

För utlänningar som enligt första stycket placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller lagen (1976:371) om behandlingen

av häktade och anhållna m.fl. Dessutom skall de beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

11 kap. Överklagande

Rätten att överklaga

1 § Domar och beslut i mål och ärenden enligt denna lag får överklagas endast om det anges i detta kapitel.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till Utlänningsöverdomstolen.

2 § Regeringen får pröva ansökningar om upphävande av en avvisning eller utvisning endast i de fall som anges i detta kapitel.

Beslut om avvisning och utvisning samt om uppehållstillstånd

Polismyndighetens beslut

3 § En polismyndighets beslut om avvisning får överklagas till Statens invandrarverk.

Invandrarverkets beslut

4 § Statens invandrarverks beslut får överklagas till utlänningsdomstol, om beslutet innebär

- avvisning eller utvisning,
- avslag på en ansökan om uppehållstillstånd,
- återkallelse av ett uppehållstillstånd, eller
- avslag på en ansökan om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd i de fall frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning.

Invandrarverkets beslut enligt första stycket överklagas dock till regeringen, om det rör ett säkerhetsärende. Ett sådant beslut får överklagas även av Rikspolisstyrelsen, om det går styrelsen emot.

Säkerhetsärenden är ärenden där Rikspolisstyrelsen hos Invandrarverket av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet har begärt eller i yttrande förordat

- att en utlänning avvisas eller utvisas,
- att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd avslås, eller
- att en utlännings uppehållstillstånd återkallas.

Utlänningsdomstolens beslut

5 § En utlänningsdomstols beslut i en fråga som avses i 4 § får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

En utlänningsdomstols beslut som fastställer ett beslut av Statens invandrarverk får dock inte överklagas, om verket i sitt beslut har

- förordnat om avvisning med omedelbar verkställighet, eller
- fastställt en polismyndighets beslut om avvisning.

Om ett beslut som avses i andra stycket rör ett asylärende, får dock utlänningsdomstolens beslut överklagas, om domstolen i sitt beslut inte delar bedömningen av ansökan som uppenbart ogrundad.

Beslut om flyktingförklaring och resedokument

6 § Statens invandrarverks beslut i fråga om flyktingförklaring eller resedokument samt om återkallelse av flyktingförklaring får överklagas till utlänningsdomstol.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

Beslut vid sidan av beslut om avvisning eller utvisning

7 § När Statens invandrarverk, en utlänningsdomstol eller Utlänningsöverdomstolen avgör ett överklagat ärende eller mål om avvisning eller utvisning, får verket eller domstolen också fatta beslut i fråga om uppehållstillstånd. Detta gäller även om denna fråga inte har tagits upp av utlänningsdomstolen.

En utlänningsdomstol och Utlänningsöverdomstolen får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning besluta att utlänningsdomstolen för viss tid förbjuds att återvända till Sverige, även om ingen lägre instans har meddelat ett sådant förbud.

När Invandrarverket, en utlänningsdomstol eller Utlänningsöverdomstolen prövar ett beslut om avvisning eller utvisning, får verket eller domstolen samtidigt meddela ett sådant beslut om barn under 16 år som står under utlänningsdomstolens vårdnad. Detta gäller även om ingen lägre instans har prövat denna fråga. I mål hos en utlänningsdomstol eller Utlänningsöverdomstolen gäller detta dock inte, om det för barnet har åberopats sådana omständigheter som avses i 5 kap. 2 §, såvida det inte är uppenbart att det inte finns grund för asyl.

När regeringen avgör ett ärende som enligt 4 § överklagats dit, gäller bestämmelserna i första–tredje styckena om domstolarna i stället för regeringen.

Beslut om förvar

8 § Ett beslut om förvar får överklagas

- till utlänningsdomstol, om det har fattats av en polismyndighet eller av Statens invandrarverk,

– till Utlänningsöverdomstolen, om det har fattats eller fastställts av en utlänningsdomstol.

Om beslutet har fattats av det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, prövar Regeringsrätten på framställning av utlänningsdomstolen om åtgärden skall bestå.

9 § Beslut om förvar får överklagas utan samband med ärendet i övrigt och utan begränsning till viss tid.

10 § Statens invandrarverks beslut i särskilda fall i frågor om förvar enligt 10 kap. 5–16 §§ får överklagas till utlänningsdomstol.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

Beslut att ta hand om biljetter

11 § En polismyndighets eller Statens invandrarverks beslut enligt 7 kap. 5 § att ta hand om biljetter får överklagas till utlänningsdomstol.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

Beslut om kostnadsansvar för transportör

12 § En polismyndighets eller Statens invandrarverks beslut att ålägga en transportör betalningsskyldighet enligt 16 kap. 3 § får överklagas till utlänningsdomstol.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

Beslut om offentligt biträde, ersättning, ombud eller jäv

13 § Följande beslut av en förvaltningsmyndighet får överklagas till utlänningsdomstol

1. beslut i fråga om offentligt biträde,
2. beslut om ersättning i ett ärende som handläggs enligt denna lag
3. beslut att avvisa ett ombud eller biträde, eller
4. beslut i en jävsfråga.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

Beslut som avses i denna paragraf får överklagas utan samband med ärendet i övrigt.

Dom eller beslut om utvisning på grund av brott

14 § En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott får överklagas enligt vad som gäller om överklagande av allmän domstols dom eller beslut i brottmål.

Överlämnande av ärenden till domstol

15 § Statens invandrarverk får med eget yttrande lämna över ett ärende till en utlänningsdomstol eller till Utlänningsöverdomstolen för avgörande, om ärendet på grund av familjanknytning eller av någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av domstolen. Överlämnande får dock endast ske om den mottagande domstolen och utlämningen medger det.

En utlänningsdomstol får under motsvarande förutsättningar lämna över ett ärende till Utlänningsöverdomstolen för avgörande.

Överlämnande av ärenden till regeringen

16 § Statens invandrarverk får med eget yttrande lämna över ett ärende till regeringen för avgörande, om ärendet på grund av familjanknytning eller av någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av regeringen. En utlänningsdomstol eller Utlänningsöverdomstolen får av samma skäl lämna över ett mål till regeringen för avgörande. Överlämnande får dock endast ske om utlämningen medger det.

Vad som föreskrivs i 7 § om rätt för Invandrarverket och domstolarna att meddela beslut vid sidan av dom eller beslut om avvisning eller utvisning gäller också regeringen, när den avgör ett överlämnat ärende.

Återförvisning av mål till Invandrarverket

17 § Finner utlänningsdomstolen vid prövning av ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet som fattats med stöd av 5 kap. 4 § andra stycket 3, 4 eller 5 att ett sådant beslut inte borde ha fattats, skall domstolen visa målet åter till Statens invandrarverk för ny prövning.

18 § Om det under handläggningen av ett mål i utlänningsdomstol eller i Utlänningsöverdomstolen visar sig att målet bör handläggas som ett säkerhetsärende, skall domstolen visa målet åter till Statens invandrarverk för ny prövning.

Nöjdförklaring

19 § Utlänningar som har rätt att överklaga en dom eller ett beslut om avvisning eller utvisning kan förklara att de avstår från att överklaga beslutet eller domen i den delen (nöjdförklaring).

20 § Nöjdförklaring får avges inför den myndighet som har meddelat beslutet eller domen.

Nöjdförklaring får också avges inför

1. en polismyndighet som inte har meddelat beslutet, eller
2. chefen för en kriminalvårdsanstalt eller chefen för ett häkte eller någon annan tjänsteman där som har förordnats att ta emot en sådan förklaring.

Om nöjdförklaringen avges inför en annan myndighet än den som har meddelat beslutet eller domen, krävs dock ett vittnes närvaro. Vidare krävs att den som tar emot förklaringen har tillgång till en utskrift av beslutet eller domen eller ett bevis om vad avgörandet innehåller.

21 § En nöjdförklaring kan inte tas tillbaka. Om utlänningen har överklagat beslutet eller domen när nöjdförklaringen avges, skall utlänningen genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sitt överklagande av avvisningen eller utvisningen. Om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, resedokument, flyktingförklaring eller främlingspass, skall utlänningen genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sin ansökan.

Handläggningen av ärenden hos regeringen

22 § Innan regeringen avgör ett ärende, skall yttrande inhämtas från Högsta domstolen, om inte ett sådant yttrande av särskilda skäl är obehövt.

Högsta domstolen skall yttra sig över samtliga omständigheter av betydelse i ärendet. I yttrandet skall särskilt anges om det finns hinder mot verkställighet enligt 9 kap. 1–3 §§.

Finner Högsta domstolen att det finns hinder mot verkställighet enligt 9 kap. 1 § första stycket får verkställighet av beslutet inte ske. Om ärendet gäller en utlänning som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är domstolens yttrande också bindande för regeringen.

Högsta domstolen skall innan den avger yttrande hålla förhandling i ärendet.

23 § Vid förhandling enligt 22 § i Högsta domstolen skall utlänningen höras. Rikspolisstyrelsen skall vara utlänningens motpart.

Högsta domstolen får bestämma att även andra än utlänningen skall höras vid förhandlingen. Om någon av parterna åberopar muntlig eller skriftlig bevisning, prövar rätten om bevisningen skall tillåtas. Därvid tillämpas 35 kap. 7 § rättegångsbalken.

I fråga om inställelse till förhandlingen tillämpas 8 kap. 19 §.

Om ett beslut av Invandrarverket enligt 4 § har överklagats till regeringen, skall förhandling som avses i 8 kap. 12 § hållas vid Högsta domstolen.

24 § Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan inverka på hur ärendet blir avgjort.

Rikspolisstyrelsen skall redogöra för omständigheterna i ärendet och ges tillfälle att ställa frågor till utlänningen och andra som hörs i ärendet. Rikspolisstyrelsen skall även lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Genom frågor och påpekanden skall rätten försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uppgifter som lämnas.

Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får Högsta domstolen besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer fram uppgifter, för vilka i domstolen gäller sekretess som anges i sekretesslagen (1980:100). I övrigt gäller 8 kap. 21 och 22 §§.

Högsta domstolens yttrande enligt 22 § får grundas även på handlingar eller annat material som enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen inte får lämnas ut till parter.

12 kap. Domstolar i utlänningsmål

Utlänningsdomstolarna

1 § De länsrätter som regeringen bestämmer skall vara utlänningsdomstolar. Regeringen föreskriver domkretsen för varje utlänningsdomstol.

Kammarrätten i Stockholm skall vara Utlänningsöverdomstol.

2 § Utlänningsdomstolarna och Utlänningsöverdomstolen handlägger mål enligt vad som föreskrivs i denna lag eller i annan lag eller i författning som beslutats av regeringen.

Domkretsar

3 § Ett beslut av en förvaltningsmyndighet enligt denna lag överklagas till den utlänningsdomstol inom vars domkrets ärendet först prövats, om inte regeringen för ett visst slag av mål föreskriver något annat.

Domförhet

4 § Nämndemän skall delta i avgörandet av mål i Utlänningsöverdomstolen som rör avvisning eller utvisning och som avgörs efter muntlig förhandling, om nämndemän har deltagit i handläggningen i utlänningsdomstolen.

Om inte något annat följer av denna lag eller annan lag eller av författning som har beslutats av regeringen, gäller om utlänningsdomstolarna och Utlänningsöverdomstolen i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar om länsrätt och kammarrätt.

Förfarandet i utlänningsmål

5 § Mål som rör avvisning eller utvisning skall handläggas skyndsamt.

Om inte något annat följer av denna lag eller av författning som har beslutats av regeringen, gäller om förfarandet i utlänningsmål i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i förvaltningsprocesslagen (1971:291) om rättskipningen i länsrätt och kammarrätt.

Nämndemän

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fastställa hur många nämndemän som skall finnas i Utlänningsöverdomstolens domkrets för tjänstgöring i domstolen. Regeringen eller myndigheten skall vidare för varje län fastställa det antal nämndemän som skall utses.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fastställa hur många nämndemän som skall finnas i domkretsen för varje utlänningsdomstol för tjänstgöring i domstolen. Regeringen eller myndigheten skall vidare för varje län fastställa det antal nämndemän som skall utses.

13 kap. Handläggningen av ärenden

Muntlig handläggning

1 § När utlänningar har ansökt om asyl i Sverige får de avvisas eller utvisas endast om muntlig handläggning har ingått i Statens invandrarverks handläggning av deras ärende. Asylärenden skall också handläggas muntligen, om utlänningen begär det och om en sådan handläggning inte saknar betydelse för att ärendet skall kunna avgöras.

2 § Statens invandrarverk får bestämma att även andra personer än utlänningen skall höras vid muntlig handläggning.

Andra personer som på kallelse har inställt sig vid handläggningen för att höras har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för kostnader och tidspillan med anledning av inställelsen. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

3 § Ersättning och förskott beslutas av den myndighet som genomför den muntliga handläggningen.

4 § Regeringen får meddela närmare bestämmelser om ersättning och förskott.

Parts rätt att få del av uppgifter

5 § I ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd tillämpas bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1986:223) om rätt för en part att få del av uppgifter endast när utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

Motivering av beslut

6 § I ärenden enligt denna lag tillämpas bestämmelserna i 20 § förvaltningslagen (1986:223) om motivering av beslut med de undantag som följer av 7 §.

7 § Ett beslut i fråga om uppehållstillstånd skall alltid innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Vid beslut om visering eller arbetstillstånd får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut om visering, om utlänningen omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) utan att vara medborgare i ett EES-land och om beslutet går utlänningen emot.

Tolkersättning

8 § Den som är tolk vid handläggning av ett ärende enligt denna lag inför en förvaltningsmyndighet har rätt att av allmänna medel få arvode och ersättning för kostnader och tidsspillan. Detta gäller dock inte om uppdraget har fullgjorts i tjänsten.

Frågan om ersättning prövas av den myndighet som handlägger ärendet.

Närmare bestämmelser om ersättning meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Rättelse av beslut

9 § En myndighet får besluta om rättelse av sitt beslut

– om en utlänning har lämnat oriktig uppgift om sitt namn, sin nationalitet eller någon annan omständighet av betydelse för att utlänningens identitet skall kunna fastställas, och

– om den oriktiga uppgiften tagits in i myndighetens beslut.

14 kap. Skyldighet att lämna uppgifter

1 § Socialnämnden skall lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden

– om en polismyndighet, Statens invandrarverk, en utlänningsdomstol, Utlänningsöverdomstolen eller regeringen begär det, och

– om uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

2 § Om en utlänning i ett ärende enligt denna lag åberopar ett intyg om sin psykiska eller fysiska hälsa, skall hälso- och sjukvårdsmyndigheten på begäran av den myndighet eller domstol som handlägger ärendet lämna de upplysningar som behövs för att bedöma uppgifterna i intyget.

15 kap. Offentligt biträde

1 § Ett offentligt biträde skall i följande slag av ärenden förordnas för den som ärendet gäller, om det inte måste antas att det inte behövs något biträde:

1. Avvisning. I ärenden som handläggs av en polismyndighet skall dock offentligt biträde förordnas endast om utlänningsen enligt 8 kap. 2 eller 3 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar.

2. Utvisning enligt 6 kap. 6 §.

3. Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om Statens invandrarverk enligt 9 kap. 18 § anmält ärendet till utlänningsdomstolen eller om utlänningsen hållits i förvar enligt 8 kap. 2 eller 3 § sedan mer än tre dagar.

4. Hemsändande enligt 18 kap. 2 §.

Offentligt biträde skall alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt 8 kap. 3 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

2 § I ärenden som skall avgöras av regeringen prövas frågor om offentligt biträde av den departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

3 § Den som är förordnad som offentligt biträde för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet är utan särskilt förordnande barnets ställföreträdare i det ärende som förordnandet avser.

16 kap. Kostnadsansvar

1 § Utlänningar som avvisas eller utvisas är skyldiga att betala för sin egen resa till den ort dit de sänds eller åläggs att resa.

2 § Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller luftfartyg avvisas därför att utlänningsen saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för hemresan, är transportören skyldig att ersätta kostnaderna för utlänningsens resa från Sverige. Transportören är också skyldig att ersätta reskostnaderna från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med.

3 § Om det kan antas att en transportör kommer att bli betalningsskyldig enligt 2 §, skall polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningsen reste in göra den utredning som krävs och yttra sig över transportörens betalningsansvar. Transportören skall ges tillfälle att yttra sig.

Betalningsskyldighet skall beslutas av Statens invandrarverk eller av den polismyndighet som verkställer avvisningen.

4 § Transportören kan helt eller delvis befrias från betalningsskyldigheten enligt 2 § om

1. transportören visar att han eller hon haft skälig anledning att anta att utlänningsen hade rätt att resa in i Sverige, eller

2. det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden.

5 § Om en utlänning som är anställd ombord på ett fartyg eller ett luftfartyg lämnar det under dess uppehåll i Sverige och olovligen reser in i Sverige och avvisas, är fartygets eller luftfartygets ägare eller brukare skyldig att

- ersätta kostnaderna för utlänningens resa från Sverige, och
- svara för kostnaderna för utlänningens uppehälle för de närmaste tre månaderna från inresan.

Det som sägs om en utlänning som är anställd ombord på ett fartyg eller luftfartyg gäller också i fråga om en utlänning som utan tillåtelse har följt med ett sådant fartyg.

Har fartyget eller luftfartyget utländsk ägare eller brukare, är befälhavaren skyldig att på ägarens eller brukarens vägnar svara för kostnader enligt första stycket, om det inte är uppenbart oskäligt.

17 kap. Straffbestämmelser

1 § Till böter döms

1. utlänningar som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att de inom föreskriven tid har ansökt om ett sådant tillstånd,
2. utlänningar som har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att de har ett sådant tillstånd, och
3. utlänningar som på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns.

Med yttre gräns i första stycket 3 avses inte gräns mot annan stat som anslutit sig till Schengenkonventionen.

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

2 § Till böter döms

1. den som har anställt en utlänning trots att utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd,
2. den som inte gör anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag.

När omständigheterna är försvårande döms för brott enligt första stycket 1 till fängelse i högst ett år.

Att det skall betalas en särskild avgift vid brott enligt första stycket 1 framgår av 10–11 §§.

3 § Till böter döms den som i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag medvetet lämnar oriktiga uppgifter eller medvetet låter bli att tala om något förhållande av betydelse.

När omständigheterna är försvårande döms för brott enligt första stycket till fängelse i högst sex månader.

4 § Till fängelse i högst ett år döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige trots att utlänningen enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 6 kap. 7 § inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse.

När omständigheterna är mildrande döms för brott enligt första stycket till böter.

I ringa fall skall åtal för brott enligt första stycket inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

5 § Till fängelse i högst ett år döms den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan åtgärd försöker hindra att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs, om detta görs i vinstsyfte.

När omständigheterna är mildrande döms för brott enligt första stycket till böter.

6 § Till fängelse i högst sex månader eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid med föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen.

Är ett brott enligt första stycket att anse som grovt döms till fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen

1. utförts mot ersättning,
2. avsett ett stort antal personer, eller
3. utförts under hänsynslösa former.

För försök eller förberedelse till brott enligt denna paragraf döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

7 § Till fängelse i högst fyra år döms den som i vinstsyfte planlägger och organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller utan de tillstånd som krävs för inresa i Sverige.

Om ett brott enligt första stycket är mindre allvarligt döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

För medhjälp till brott enligt första stycket döms den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller utan de tillstånd som krävs för inresa i Sverige. Detta gäller om medhjälparen insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom verksamhet enligt första stycket.

Förverkande

8 § Ersättning till den som har begått brott enligt 5, 6 eller 7 § skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Transportmedel som använts vid brott enligt 6 eller 7 § får förverkas, om ägaren eller befälhavaren eller någon annan som var i ägarens ställe begått brottet eller medverkat till det och förverkandet behövs för att förebygga brott eller det annars finns särskilda skäl till detta. Transportmedlet får dock inte förverkas om det är uppenbart oskäligt.

9 § Om ägaren till ett fartyg som kan förverkas enligt 8 § andra stycket inte är känd eller saknar känt hemvist i Sverige får talan om förverkande föras mot befälhavaren på fartyget.

Avgifter

10 § Fysiska eller juridiska personer som har anställt utlänningar trots att dessa inte har arbetstillstånd skall betala en särskild avgift oavsett om ansvar krävs ut enligt 2 § eller inte. Avgiften tillfaller staten.

För varje utlänning utgör avgiften hälften av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, utgör avgiften för varje utlänning i stället hela basbeloppet. Avgiften får minskas eller efterskänkas om särskilda skäl talar för det.

11 § Allmän domstol prövar efter ansökan, om särskild avgift skall tas ut enligt 10 § eller inte. Ansökan skall göras av allmän åklagare inom två år från det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål.

Avgift får inte tas ut när fem år har gått efter det att överträdelsen upphörde.

12 § Den särskilda avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att allmänna domstolens beslut vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet. Om avgiften inte betalas inom denna tid, skall dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgift skall lämnas för indrivning.

Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Bestämmelserna om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Avgiften får inte drivas in när fem år har gått efter det att beslutet vann laga kraft.

18 kap. Särskilda bemyndiganden

1 § Regeringen får, utöver vad som förut har angetts i denna lag, meddela föreskrifter om

1. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige,

2. sådana inskränkningar i utlänningars rätt att vara anställda i ett visst företag eller i företag av visst slag som är nödvändiga med hänsyn till rikets säkerhet.

2 § Regeringen får meddela föreskrifter om att sända hem utlänningar som inte är flyktingar och som har tagits om hand enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Efter avtal med annat land om behandling av fripassagerare får regeringen föreskriva avvikelser från bestämmelserna i denna lag och meddela de föreskrifter i övrigt som behövs för tillämpningen av avtalet.

Krig och krigsfara

3 § Regeringen får meddela föreskrifter som skall gälla i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är för-
anledda av krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig i. Föreskrifterna får gälla utlänningars

1. inresa och vistelse i landet,
2. utresa ur landet,
3. rätt att ha anställning eller offentliga förtroendeuppdrag här i landet,
4. avlägsnande från landet, och
5. omhändertagande i anstalt eller förläggning.

4 § En föreskrift enligt 3 § 4 eller 5 som har meddelats i andra fall än då Sverige är i krig skall läggas fram för riksdagen inom en månad från ikraftträdandet.

Föreskriften upphör att gälla, om den inte läggs fram för riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från den dag då den lades fram.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001, då utlänningslagen (1989:529) skall upphöra att gälla. 4 och 5 skall dock gälla från och med den dag regeringen bestämmer.

2. Om det i en lag eller någon annan författning hänvisas till bestämmelser som har ersatts genom bestämmelser i denna lag, skall i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

3. Om ett mål eller ärende har inletts hos en domstol eller en annan myndighet innan denna lag har trätt i kraft, skall domstolen eller myndigheten slutföra målet eller ärendet enligt äldre föreskrifter, om inte annat följer av denna lag.

Mål och ärenden som har kommit in till en allmän förvaltningsdomstol och ännu inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft handläggs enligt äldre föreskrifter.

4. Ärenden som har kommit in till Utlänningsnämnden och inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft skall överlämnas till den utlänningsdomstol som är behörig enligt 12 kap. 3 §. Om ärendet avser en ansökan enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen (1989:529), skall det i stället överlämnas till Invandrarverket för prövning enligt 9 kap. 18 § av frågan om verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslutet.

5. Ärenden som har överlämnats till regeringen enligt 7 kap. 11 § andra stycket 1, 3 eller 4 utlänningslagen (1989:529) och ännu inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft skall överlämnas till den utlänningsdomstol som är behörig enligt 12 kap. 3 § denna lag.

6. Ärenden som har överlämnats till regeringen enligt 7 kap. 11 § andra stycket 2 utlänningslagen (1989:529) och ännu inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft handläggs enligt äldre föreskrifter.

2. Förslag till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap

Härigenom föreskrivs att 9 a, 11, 12 och 14 a §§ lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §⁴

Statens invandrarverk *eller* Statens invandrarverk får utlänningsnämnden får överlämna ett ärende som avses lämna ett ärende som avses i 6 §, 8 § första stycket eller 9 § 6 §, 8 § första stycket eller 9 § till regeringen, om

1. ärendet bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation,

2. det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av denna lag att ärendet prövas av regeringen, eller

3. synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning.

Har invandrarverket överlämnat ett ärende i fall som avses i första stycket 2 eller 3, skall regeringen, om hinder inte möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande, höra utlänningsnämnden innan den avgör ärendet. Regeringen får överlämna ett sådant ärende till nämnden för avgörande.

11 §⁵

Anmälan enligt 2 a, 3, 4 eller 7 a § skall göras hos Statens invandrarverk. Är utlänningsnämnden medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge skall anmälan dock göras hos länsstyrelsen i det län där han är folkbokförd. Det åligger den myndighet till vilken anmälan görs att meddela beslut huruvida på grund av anmälan svenskt medborgarskap förvärvats eller ej.

Utlänningsnämnden får efter *Invandrarverket får efter an-*

⁴ Senaste lydelse 1991:1574.

⁵ Senaste lydelse 1991:1574.

ansökan meddela förklaring att någon är svensk medborgare. Härvid får dock inte prövas fråga som avses i första stycket.

sökan meddela förklaring att någon är svensk medborgare. Härvid får dock inte prövas fråga som avses i första stycket.

12 §⁶

Statens invandrarverks beslut enligt denna lag får överklagas till *Utlänningsnämnden utom i fall som avses i andra stycket.*

Statens invandrarverks beslut enligt denna lag får överklagas till *utlänningsdomstol.*

Beslut av en länsstyrelse, *Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden* enligt 11 § får överklagas hos *allmän förvaltningsdomstol.*

Beslut av en länsstyrelse eller Statens invandrarverk enligt 11 § får överklagas till *utlänningsdomstol.*

Utlänningsnämndens beslut får inte överklagas i andra fall än som avses i andra stycket.

En utlänningsdomstols dom eller beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen. Prövningstillstånd krävs vid sådant överklagande.

Bestämmelser om *Utlänningsnämnden* finns i 7 kap. 3 § *andra stycket* utlänningslagen (1989:529).

Bestämmelser om *utlänningsdomstolar och Utlänningsöverdomstolen* finns i 12 kap. utlänningslagen (2000:000).

14 a §⁷

Socialnämnden skall på begäran av regeringen, *utlänningsnämnden*, statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap.

Socialnämnden skall på begäran av regeringen, *en utlänningsdomstol, Utlänningsöverdomstolen*, Statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001. 3 skall dock gälla från och med den dag regeringen bestämmer.

2. Om ett mål eller ärende har inletts hos en domstol eller en annan myndighet innan denna lag har trätt i kraft, skall domstolen eller myndigheten slutföra målet eller ärendet enligt äldre föreskrifter, om inte annat följer av denna lag.

⁶ Senaste lydelse 1991:1574.

⁷ Senaste lydelse 1991:1574.

Mål och ärenden som har kommit in till en allmän förvaltningsdomstol och ännu inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft handläggs enligt äldre föreskrifter.

3. Ärenden som har kommit in till Utlänningsnämnden och inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft skall överlämnas till den utlänningsdomstol som är behörig enligt 12 kap. 3 § utlänningslagen (2000:000).

3. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

dels att 1–7, 9–13, 18, 24, 25, 27 och 28 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

En utlänning som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen (1989:529), får utvisas ur landet enligt denna lag, om det

En utlänning som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen (2000:000), får utvisas ur landet enligt denna lag, om det

1. behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller

2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften.

Första stycket 2 gäller inte när fara föreligger för sådan gärning i annan stat som har övervägande karaktär av politiskt brott.

2 §

Beslut om utvisning meddelas av *regeringen*. Frågan tas upp på ansökan av rikspolisstyrelsen *eller av regeringen själv*.

Beslut om utvisning *enligt denna lag* meddelas av *Statens invandrarverk*. Frågan tas upp på ansökan av Rikspolisstyrelsen.

Om en polismyndighet, en länsstyrelse eller statens invandrarverk finner anledning att anta att ett beslut om utvisning enligt 1 § bör meddelas, skall myndigheten anmäla detta till rikspolisstyrelsen.

Om en polismyndighet, en länsstyrelse eller Statens invandrarverk finner anledning att anta att ett beslut om utvisning enligt 1 § bör meddelas, skall myndigheten anmäla detta till Rikspolisstyrelsen.

2 a §

Statens invandrarverks beslut enligt denna lag får överklagas till regeringen.

Rikspolisstyrelsen får överklaga beslutet, om det går styrelsen emot.

3 §

Om ärendet inte är synnerli-

Innan regeringen avgör ett

gen brådskande skall yttrande inhämtas från statens invandrarverk och förhandling hållas i ärendet vid en tingsrätt, innan regeringen meddelar beslut om utvisning.

Om det finns skäl för det, skall yttrande inhämtas även från den tingsrätt som håller förhandlingen.

Beslut om förhandling och om yttrande får fattas av det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt lagen eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer.

Beslut om utvisning skall förenas med förbud för utlänningen att utan tillstånd av regeringen återvända till Sverige. Förbudet meddelas för en viss tid eller utan tidsbegränsning. I beslutet skall utlänningen, om förbudet är tidsbegränsat, upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla. Han skall vidare upplysas om den påföljd som en överträdelse av förbudet kan medföra enligt 24 §.

I ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 4 kap. 15 §, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § andra stycket, 5 § andra stycket och 6–11 §§, 7 kap. 7 §, 8 kap. 1–6, 14 och 16 §§, 9 kap. 1–3 §§ samt 11 kap. 5 och 6 §§ utlänningslagen (1989:529).

ärendet, skall yttrande inhämtas från Högsta domstolen, om inte ett sådant yttrande av särskilda skäl är obehövligt.

Högsta domstolen skall yttra sig över samtliga omständigheter av betydelse i ärendet. I yttrandet skall särskilt anges om det finns hinder mot verkställighet enligt utlänningslagen (2000:000).

Finner Högsta domstolen att det finns hinder mot verkställighet enligt 9 kap. 1 § första stycket utlänningslagen, får verkställighet av beslutet inte ske. Om ärendet gäller en utlämning som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är domstolens yttrande också bindande för regeringen.

Högsta domstolen skall innan den avger yttrande hålla förhandling i ärendet.

4 §

Beslut om utvisning skall förenas med förbud för utlänningen att utan tillstånd av Statens invandrarverk återvända till Sverige. Förbudet meddelas för en viss tid eller utan tidsbegränsning. I beslutet skall utlänningen, om förbudet är tidsbegränsat, upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla. Han skall vidare upplysas om den påföljd som en överträdelse av förbudet kan medföra enligt 24 §.

5 §

I ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 6 kap. 17 §, 7 kap. 7 §, 8 kap. 5 § andra stycket, 9–17 §§, 9 kap. 1–5, 22 och 24 §§, 11 kap. 8 §, 13 kap. 8 §, 14 kap. 1–2 §§, 15 kap. 2 § och 16 kap. 1–5 §§ utlänningslagen (2000:000).

När Statens invandrarverk beslutar om förvar eller uppsikt gäller även 8 kap. 18–22 §§ utlänningslagen.

6 §

Förhandling enligt 3 § och 6 kap. 7 § utlänningslagen (1989:529) skall hållas vid Stockholms tingsrätt eller, om särskilda skäl talar mot att förhandlingen hålls där, vid en annan tingsrätt.

Vid förhandlingen skall utlänningen höras.

Rikspolisstyrelsen skall vid förhandlingen vara utlänningsens motpart.

Tingsrätten får bestämma att även andra än utlänningen skall höras vid förhandlingen. Om någon av parterna åberopar muntlig eller skriftlig bevisning, prövar rätten om bevisningen skall tillåtas. Därvid tillämpas 35 kap. 7 § rättegångsbalken.

I fråga om inställelse till förhandlingen tillämpas 6 kap. 13 § utlänningslagen.

Vid förhandling enligt 3 § i Högsta domstolen skall utlänningen höras. Rikspolisstyrelsen skall vara utlänningsens motpart.

Högsta domstolen får bestämma att även andra än utlänningen skall höras vid förhandlingen. Om någon av parterna åberopar muntlig eller skriftlig bevisning, prövar rätten om bevisningen skall tillåtas. Därvid tillämpas 35 kap. 7 § rättegångsbalken.

I fråga om inställelse till förhandlingen tillämpas 8 kap. 19 § utlänningslagen (2000:000).

Om ett beslut av Invandrarverket enligt 2 § denna lag har överklagats till regeringen, skall förhandling som avses i 8 kap. 12 § utlänningslagen hållas vid Högsta domstolen.

7 §

Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan inverka på hur ärendet blir avgjort.

Rikspolisstyrelsen skall redogöra för omständigheterna i ärendet och ges tillfälle att ställa frågor till utlänningen och andra som hörs i ärendet. Rikspolisstyrelsen skall även lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Genom frågor och påpekanden skall rätten försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uppgifter som lämnas.

Vid förhandlingen tillämpas 6 kap. 14 § andra stycket och 15 § utlänningslagen. Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får Högsta domstolen besluta att

(1989:529).

Rättens yttrande enligt 3 § får grundas även på handlingar eller annat material som enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen (1980:100) inte får lämnas ut till parter.

Om frågan om utvisning ännu inte har förts till *regeringen*, får rikspolisstyrelsen besluta att utlännningen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt, även om förutsättningarna i 8 § inte är för handen. Ett sådant beslut skall genast anmälas till *regeringen*. *Det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag* skall snarast pröva om åtgärden skall bestå.

Om *regeringen har beslutat om utvisning* enligt denna lag men hinder som anges i 8 kap. 1, 2 eller 4 § utlänningslagen (1989:529) möter mot att beslutet verkställs eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, skall *regeringen* förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition).

Utvisningsbeslutet och förordnandet om inhibition skall prövas på nytt när det finns skäl till det. Så länge utvisningsbeslutet fortfarande gäller men

förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer fram uppgifter, för vilka i domstolen gäller sekretess som anges i sekretesslagen (1980:100). I övrigt gäller 8 kap. 21 och 22 §§ utlänningslagen (2000:000).

Högsta domstolens yttrande enligt 3 § får grundas även på handlingar eller annat material som enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen inte får lämnas ut till parter.

9 §

Om frågan om utvisning ännu inte har förts till *Statens invandrarverk*, får Rikspolisstyrelsen besluta att utlännningen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt, även om förutsättningarna i 8 § inte är för handen. Ett sådant beslut skall genast anmälas till *Invandrarverket*. *Verket* skall snarast pröva om åtgärden skall bestå.

10 §⁸

Om *utvisning har beslutats* enligt denna lag men hinder som anges i 9 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen (2000:000) möter mot att beslutet verkställs eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, skall *den beslutande myndigheten* förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition).

Utvisningsbeslutet och förordnandet om inhibition skall prövas på nytt *av Statens invandrarverk* när det finns skäl till det. Så länge utvisnings-

⁸ Senaste lydelse 1996:1382.

inte har kunnat verkställas, skall Rikspolisstyrelsen före utgången av varje kalenderår efter det då beslutet meddelades anmäla hos *regeringen* huruvida det finns skäl för prövning av beslutet.

Regeringen får besluta att utlännningen på vissa tider skall anmäla sig hos en polismyndighet (anmälningsplikt), om ett beslut om utvisning enligt denna lag tills vidare inte skall verkställas på grund av inhibition. Om utvisningsbeslutet grundas på 1 § första stycket 2, får *regeringen* också besluta att 19–22 §§ skall tillämpas på utlännningen.

Första stycket tillämpas också, om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (1989:529) inte kan verkställas och det föreligger sådana omständigheter beträffande utlännningen som avses i 1 § första stycket 1 eller 2. *Innan beslutet meddelas skall förhandling hållas. Om det finns skäl för det, skall även yttrande inhämtas enligt 3 §. Vid förhandlingen tillämpas 6 och 7 §§.*

Ett beslut av *regeringen* enligt 11 § gäller i längst tre år räknat från dagen för beslutet om avlägsnande.

Om *regeringen* inte har för-

beslutet fortfarande gäller men inte har kunnat verkställas, skall Rikspolisstyrelsen före utgången av varje kalenderår efter det då beslutet meddelades anmäla hos *Invandrarverket* huruvida det finns skäl för prövning av beslutet.

11 §

Den myndighet som beslutat om utvisning får besluta att utlännningen på vissa tider skall anmäla sig hos en polismyndighet (anmälningsplikt), om ett beslut om utvisning enligt denna lag tills vidare inte skall verkställas på grund av inhibition. Om utvisningsbeslutet grundas på 1 § första stycket 2, får *samma myndighet* också besluta att 19–22 §§ skall tillämpas på utlännningen.

Första stycket tillämpas också, om ett beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2000:000) inte kan verkställas och det föreligger sådana omständigheter beträffande utlännningen som avses i 1 § första stycket 1 eller 2. *Om ett beslut av Statens invandrarverk överklagas till regeringen, skall yttrande inhämtas från Högsta domstolen som skall hålla förhandling i ärendet, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Vid förhandlingen tillämpas 6 och 7 §§.*

12 §

Ett beslut enligt 11 § om *anmälningsplikt eller tillämpning av 19–22 §§* gäller i längst tre år räknat från dagen för beslutet om avlägsnande.

13 §

Om *inhibition* inte har för-

ordnat om inhibition, skall ett beslut om utvisning enligt denna lag verkställas så snart det kan ske. Rikspolisstyrelsen skall svara för verkställigheten. *Regeringen* får dock förordna att en annan myndighet skall ombesörja verkställigheten. För verkställighet av ett beslut om utvisning skall *regeringen* meddela sådana anvisningar som avses i 4 kap. 12 § andra stycket utlänningslagen (1989:529).

Om den verkställande myndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta *regeringen* om detta. *Det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag får besluta att verkställighet inte skall ske innan regeringen har prövat huruvida förordnande om inhibition skall meddelas.*

Bestämmelserna i 19–22 §§ tillämpas i fråga om en utlänning i den mån *regeringen* eller domstolen har bestämt det enligt denna lag

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse som avses i 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529).

ordnats, skall ett beslut om utvisning enligt denna lag verkställas så snart det kan ske. Rikspolisstyrelsen skall svara för verkställigheten. *Den beslutande myndigheten* får dock förordna att en annan myndighet skall ombesörja verkställigheten. För verkställighet av ett beslut om utvisning skall *myndigheten* meddela sådana anvisningar som avses i 6 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen (2000:000).

Om den verkställande myndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta *Invandrarverket* om detta.

18 §

Bestämmelserna i 19–22 §§ tillämpas i fråga om en utlänning i den mån *Statens invandrarverk* eller *regeringen* eller domstolen har bestämt det enligt denna lag

24 §

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt denna lag inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse som avses i 5 kap. 2 § utlänningslagen (2000:000).

I ringa fall skall åtal för brott enligt första stycket inte väckas annat än om det är påkallat från allmän synpunkt.

25 §

Om regeringen handlägger ett ärende om utvisning enligt denna lag, får åtal inte utan regeringens medgivande väckas mot utlänningen innan regeringen avgjort ärendet.

Medan handläggningen av ett utvisningsärende enligt denna lag pågår, får åtal inte utan regeringens medgivande väckas mot utlänningen innan ärendet avgjorts.

27 §

I ärende angående utvisning eller anmälningsplikt enligt denna lag samt i ärende hos regeringen angående beslut enligt 11 § skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

I ärende angående utvisning eller anmälningsplikt enligt denna lag samt i ärende hos *Statens invandrarverk* eller regeringen angående beslut enligt 11 § skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

28 §⁹

I ärende hos regeringen fattas beslut om offentligt biträde av departementstjänsteman som regeringen utser.

Beslut av förvaltningsmyndighet i frågor om offentligt biträde överklagas till Utlänningsnämnden.

Utlänningsnämndens beslut i frågor om offentligt biträde får inte överklagas.

Beslut av *en* förvaltningsmyndighet i frågor om offentligt biträde överklagas till *Utlänningsdomstolen*.

Utlänningsdomstolens beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till Utlänningsöverdomstolen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

2. Om ett ärende har inletts hos regeringen innan denna lag har trätt i kraft, skall ärendet slutföras enligt äldre föreskrifter.

⁹ Senaste lydelse 1996:1649.

Remissinstanser – betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16)

1. Riksdagens ombudsmän
2. Högsta domstolen
3. Hovrätten för Västra Sverige
4. Stockholms tingsrätt
5. Göteborgs tingsrätt
6. Regeringsrätten
7. Kammarrätten i Stockholm
8. Kammarrätten i Jönköping
9. Länsrätten i Stockholms län
10. Länsrätten i Göteborg
11. Länsrätten i Skåne län
12. Justitiekanslern
13. Domstolsverket
14. Rikspolisstyrelsen
15. Socialstyrelsen
16. Barnombudsmannen, BO
17. Statskontoret
18. Riksrevisionsverket
19. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, DO
20. Statens invandrarverk
21. Utlänningsnämnden
22. Integrationsverket
23. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet
24. Stockholms stad
25. (Göteborgs kommun)
26. Malmö kommun
27. Svenska Kommunförbundet
28. Landstingsförbundet
29. Sveriges advokatsamfund
30. Tjänstemännens Centralorganisation, TCO
31. Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO
32. Landsorganisationen i Sverige, LO
33. Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF
34. Nämndemännens Riksförbund
35. Sveriges Psykologförbund
36. Barnläkarföreningen
37. Svenska Röda Korset
38. Rädda Barnens riksförbund
39. Amnesty International, Svenska sektionen
40. Caritas
41. Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd, FARR
42. Länderkommittén för f.d. Jugoslavien
43. Svenska flyktingrådet
44. Sveriges Kristna Råd
45. Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen
46. Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter

47. Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer, flyktingmottagningar och tolkförmedlingar, RIB
48. Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige, SIOS
49. Kurdiska riksförbundet
50. Bosnisk-Hercegovinska riksförbundet
51. Somaliska riksförbundet
52. Sveriges muslimska förbund
53. Förenade islamiska församlingar i Sverige
54. Föreningen Återföreningen
55. Kvinnoforum
56. Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, ROKS
57. Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor, RIFFI
58. Internationella kvinnoförbundet för Fred och Frihet
59. Riksförbundet för sexuellt likaberättigande, RFSL

Sammanfattning av departementspromemorian En specialdomstol för utlänningsärenden (Ds 2000:45)

I flera remissyttranden över förslagen i betänkandet Ökad rättsäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16) efterlystes en närmare utredning av en ordning där utlänningsärenden i andra instans skulle prövas av en specialdomstol. Några remissinstanser ifrågasatte också tillförlitligheten av de ekonomiska beräkningar som NIPU utfört. Genom beslut den 22 december tillsatte regeringen en arbetsgrupp för att utreda de nämnda frågorna vidare. Arbetsgruppen lade fram ett alternativ med en specialdomstol som andra instans i utlänningsärenden i stället för NIPU:s förslag med prövning i förvaltningsdomstolarna men framhöll att gruppen inte tog ställning till vilken lösning som borde väljas. Arbetsgruppen förslag innebar i korthet följande.

Samtliga ärenden som i dag kan överklagas till Utlänningsnämnden skall kunna överklagas till en specialdomstol för utlänningsärenden. De ärenden som i dag kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol skall överklagas dit även i fortsättningen.

Huvudregeln bör vara att en specialdomstol är domför med en lagfaren domare och tre lekmannaedamöter. I ärenden som inte innebär att sökandens rätt att stanna i Sverige prövas liksom i övriga ärenden som kan anses vara av enkel beskaffenhet bör beslut kunna fattas av en ensamdomare. Om ärendet har principiell betydelse eller om det annars finns särskilda skäl, skall beslut kunna fattas i en sammansättning med tre lagfarna domare och tre lekmän.

Vid lika röstetal skall den för utlänningsärendet förmånligaste utgången gälla.

Det bör inte sättas upp några krav på att ordinarie domare skall delta när ärenden avgörs. Lagfarna domare som inte är ordinarie måste kunna delta. Lekmannainflytandet bör vara av i princip samma karaktär som i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna och lekmännen bör därför utses av regeringen efter nominering av de politiska partierna.

Muntlig förhandling bör vara obligatorisk i ärenden som rör avvisning och utvisning, om en part begär det och det inte är uppenbart att uppehållstillstånd kommer att beviljas.

Migrationsverket skall som första instans fatta beslut i alla ärenden rörande verkställighet av lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning. Om sökanden åberopat politiska skäl eller skäl som skulle kunna innebära att det skulle kunna strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten, skall det finnas besvär rätt till specialdomstolen. Migrationsverkets beslut i verkställighetsärenden i andra fall skall inte kunna överklagas. Offentligt biträde i verkställighetsärenden skall förordnas enligt samma regler som gäller för andra utlänningsärenden.

Lagförslag i departementspromemorian En specialdomstol för utlänningsärenden (Ds 2000:45)

1 Förslag till

Lag om utlänningsdomstolen;

Härigenom föreskrivs följande.

Domstolens uppgift

1 § Utlänningsdomstolen prövar som förvaltningsdomstol överklaganden av beslut som fattas av Migrationsverket enligt utlänningslagen (2001:000) och lagen (2000:000) om svenskt medborgarskap. Domstolen prövar också överklagande i andra frågor som enligt lag eller annan författning överklagas i samma ordning som ärendet i övrigt.

Domstolens organisation

2 § Utlänningsdomstolen består av lägst tio lagfarna domare och lägst trettio andra ledamöter. Vid Utlänningsdomstolen finns också andra anställda.

Regeringen utser domare och andra ledamöter för viss tid.

Regeringen förordnar en av de lagfarna domarna att vara Utlänningsdomstolens ordförande och en att vara vice ordförande.

3 § Ledamöterna i Utlänningsdomstolen skall vara svenska medborgare och ha avlagt domared. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara ledamot.

4 § Utlänningsdomstolen får vara indelad i avdelningar.

5 § Bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare gäller också för ledamöterna i Utlänningsdomstolen.

6 § Utlänningsdomstolen är domför med en lagfaren domare och tre andra ledamöter.

Om det i ett ärende kommer upp en fråga av principiell betydelse eller om det annars finns särskilda skäl till det, får domstolens ordförande eller domstolen i den sammansättning som anges i första stycket besluta att ärendet skall avgöras av tre lagfarna domare och tre andra ledamöter.

7 § En lagfaren domare får ensam på domstolens vägnar avgöra

- frågor om inhibition,
- frågor om förvar eller uppsikt,

- ärenden om uppehållstillstånd,
- ärenden om flyktingförklaring och resedokument,
- frågor som rör ett ärendes beredning,
- frågor om offentligt biträde,
- andra frågor, om prövningen är av enkelt slag.

8 § Ordföranden får förordna anställda som har tillräcklig kunskap och erfarenhet att på eget ansvar förordna tolk och offentligt biträde samt att besluta i frågor som rör ett ärendes beredning.

Hur ärenden väcks och handläggs

9 § När ärenden väcks och handläggs tillämpas 3 – 6, 8, 10 – 14 och 17 – 19 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).

10 § Förfarandet är skriftligt.

Muntlig förhandling om vissa frågor får ingå i handläggningen, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av ärendet.

I ärenden om avvisning eller utvisning av en utlänning skall muntlig förhandling alltid ingå i prövningen, om en part begär det och det inte är uppenbart att uppehållstillstånd kommer att beviljas.

11 § I fråga om offentlighet och ordning vid muntlig förhandling gäller 5 kap. rättegångsbalken.

Utöver vad som följer av 5 kap. 1 – 5 §§ rättegångsbalken får rätten besluta att förhandling skall hållas inom stängda dörrar. Detta gäller om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att läggas fram uppgifter, för vilka det gäller sekretess enligt sekretesslagen (1980:100).

12 § Domstolen får vid muntlig förhandling höra vittne eller sakkunnig, om det behövs för utredningen. Förhöret får hållas under ed. Vid förhör gäller 36 kap. 1 – 18, 20 och 22 – 25 §§ samt 40 kap. 2, 9 – 11, 14 och 16 – 18 §§ rättegångsbalken.

Beslut

13 § När domstolen avgör ärenden skall domstolens beslut grundas på vad handlingarna innehåller och på vad som i övrigt har kommit fram i ärendet.

De skäl som har bestämt utgången skall framgå av beslutet.

14 § Det beslut genom vilket ärendet avgörs skall skriftligen lämnas till parterna. Handlingen skall återge hela beslutet samt skiljaktig mening, när sådan har förekommit.

Att sekretess kan gälla för uppgifter i skälen för beslutet framgår av 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen (1980:100).

15 § Domstolen får besluta om rättelse av sitt beslut

1. om beslutet till följd av skrivfel, räknefel eller något annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, eller

2. om en utlänning har lämnat oriktig uppgift om sitt namn, sin nationalitet eller någon annan omständighet av betydelse för att utlänningens identitet skall kunna fastställas.

Innan rättelse görs enligt första stycket 1, skall parterna få tillfälle att yttra sig.

16 § Om det finns skiljaktiga meningar vid en överläggning, tillämpas föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken om omröstning i brottmål. Domstolen bestämmer dock själv i vilken ordning ledamöterna skall säga sin mening.

17 § Beslut i ärende som rör avvisning enligt 6 kap. 5 § utlänningslagen (2001:000) skall meddelas skyndsamt. Beslut i övriga ärenden skall meddelas så snart det är möjligt.

18 § Utlänningsdomstolens beslut om förvar får överklagas till kammarrätt.

Utlänningsdomstolens beslut i övriga fall får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

2 Förslag till

Utlänningslag¹⁰

Härigenom föreskrivs följande.

9 kap. Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

1 § Avvisning och utvisning av en utlänning får aldrig verkställas till ett land

- om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller
- om utlänningen i det landet inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i sådan fara.

Ett beslut om avvisning eller utvisning får heller inte verkställas om det skulle strida mot humanitetens krav.

2 § Avvisning och utvisning av en utlänning får inte verkställas till ett land

- om utlänningen i det landet riskerar att utsättas för förföljelse, eller
- om utlänningen i det landet inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse.

En utlänning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.

Likaså får en utlänning sändas till ett sådant land, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.

3 § Utlänningar som avses i 5 kap. 3 § första stycket 2 får inte sändas till sitt hemland eller till ett land där de riskerar att sändas vidare till hemlandet, om de har synnerliga skäl mot detta.

14 § Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av Migrationsverket, om inte annat sägs i andra eller tredje stycket.

Polismyndigheten skall verkställa

1. en polismyndighets beslut om avvisning,
2. en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott enligt 6 kap. 7 §,

¹⁰ Med utlänningslagen avses här NIPU:s förslag till utlänningslag i betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16).

Ändringarna i förhållande till NIPU:s förslag har kantmarkerats.

Arbetsgruppens förslag innebär att 9 kap. 18 § andra och tredje stycket samt 19 § i NIPU:s förslag utgår.

3. beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats, om regeringen bestämmer det.

Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende till polismyndigheten för verkställighet enligt de förutsättningar som anges i 16 §.

17 § Om en verkställande polismyndighet finner att den inte kan verkställa en avvisning eller en utvisning eller att den behöver ytterligare besked, skall myndigheten lämna över ärendet till Migrationsverket.

Migrationsverket skall skyndsamt lämna över ett ärende till regeringen för prövning, om verkställigheten avser en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott om antingen verkställigheten inte kan genomföras eller om det kan antas att det finns sådana hinder som avses i 1, 2 eller 3 § mot verkställigheten. Ärendet skall på motsvarande sätt lämnas över till regeringen om verkställigheten avser ett beslut om avvisning eller utvisning där frågor om rikets säkerhet tidigare prövats av regeringen.

18 § Har polismyndigheten lämnat över ett verkställighetsärende enligt 17 § eller har Migrationsverket annars enligt 14 § att pröva frågan om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, får Migrationsverket upphäva beslutet om avvisning eller utvisning eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

11 kap. Överklagande

4 § Migrationsverkets beslut får överklagas till utlänningsdomstolen om beslutet innebär

- avvisning eller utvisning,
- avslag på en ansökan om uppehållstillstånd,
- återkallelse av uppehållstillstånd,
- avslag på en ansökan om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd i de fall frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning, eller
- att ett beslut om avvisning eller utvisning efter prövning enligt 9 kap. 18 § skall verkställas och utläningen åberopat att det finns hinder mot verkställigheten enligt 9 kap. 1, 2 eller 3 §.

Migrationsverkets beslut enligt första stycket överklagas dock till regeringen, om det rör ett säkerhetsärende. Ett sådant beslut får överklagas även av Rikspolisstyrelsen, om det går styrelsen emot.

Säkerhetsärenden är ärenden där Rikspolisstyrelsen hos Migrationsverket av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet har begärt eller i yttrande förordat

- att en utlänning avvisas eller utvisas,
- att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd avslås, eller
- att en utlännings uppehållstillstånd återkallas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

Remissinstanser - departementspromemorian En specialdomstol i utlänningsärenden (Ds 2000:45)

1. Riksdagens ombudsmän
2. Hovrätten för Västra Sverige
3. Stockholms tingsrätt
4. Göteborgs tingsrätt
5. Regeringsrätten
6. Kammarrätten i Stockholm
7. Kammarrätten i Jönköping
8. Länsrätten i Stockholms län
9. Länsrätten i Göteborg
10. Länsrätten i Skåne län
11. Justitiekanslern
12. Domstolsverket
13. Rikspolisstyrelsen
14. Socialstyrelsen
15. Barnombudsmannen
16. Statskontoret
17. Riksrevisionsverket
18. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, DO
19. Migrationsverket
20. Utlänningsnämnden
21. Integrationsverket
22. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet
23. Stockholms stad
24. Göteborgs kommun
25. Malmö kommun
26. Svenska Kommunförbundet
27. Landstingsförbundet
28. Sveriges advokatsamfund
29. Tjänstemännens Centralorganisation, TCO
30. Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO
31. Landsorganisationen i Sverige, LO
32. Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF
33. Nämndemännens Riksförbund
34. Sveriges Psykologförbund
35. Svenska barnläkarföreningen
36. Svenska Röda Korset
37. Rädda Barnen
38. Amnesty International, Svenska sektionen
39. CARITAS
40. Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd, FARR
41. Länderkommittén för f.d. Jugoslavien
42. Svenska flyktingrådet
43. Sveriges Kristna Råd
44. Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen
45. Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter
46. Riksförbundet för personer som arbetar med integrationsbefrämjande

verksamhet, RIB

47. Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige, SIOS
48. Kurdiska riksförbundet
49. Bosnisk-Hercegovinska riksförbundet
50. Somaliska riksförbundet
51. Sveriges muslimska förbund/Förenade islamiska församlingar i Sverige
52. Föreningen Återföreningen
53. Kvinnoforum
54. Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, ROKS
55. Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor, RIFFI
56. Internationella kvinnoförbundet för Fred och Frihet, IKFF
57. Riksförbundet för sexuellt likaberättigade (RFSL)
58. Svenska kyrkans nämnd för kyrkolivets utveckling
59. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar
60. Umeå nämndemannaförening
61. Solidaritetskommittén för flyktingar i Umeå – SKFU
62. Brottsförebyggande rådet

Sammanfattning av betänkandet Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25)

I betänkandet föreslås bl.a. ändringar i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (LSU) för att den lagen bättre skall stå i överensstämmelse med barnkonventionen. Det föreslås att åldersgränsen för att ett barn skall kunna tas i förvar enligt den lagen skall höjas från 16 år till 18 år. Utlänningslagens bestämmelser om den begränsade tid som barn kan hållas i förvar skall gälla även för barn som tas i förvar enligt LSU, om det inte finns synnerliga skäl att hålla barnet i förvar under en längre tid. Dessutom föreslås att utläningar över 18 år som hålls i förvar enligt LSU inte skall placeras i Migrationsverkets försvarslokaler utan i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Utländska barn under 18 år skall däremot inte utan synnerliga skäl kunna placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Vidare föreslås att ansvaret för att verkställa förvarsbesluten enligt LSU flyttas från Migrationsverket till Rikspolisstyrelsen (Säkerhetspolisen). Det föreslås även att för utläningar som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. i tillämpliga delar. Vissa lättnader skall dock därutöver kunna beviljas dessa utläningar.

Lagförslaget i betänkandet Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25)

Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

dels att 5 och 8 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall föras in en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

I ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 4 kap. 15 §, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § andra stycket, 5 § *andra* stycket och 6–11 §§, 7 kap. 7 §, 8 kap. 1–6, 14 och 16 §§, 9 kap. 1–3 §§ samt 11 kap. 5 och 6 §§ utlänningslagen (1989:529)

I ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 4 kap. 15 §, 5 kap. 5 §, 6 kap. 4 § *andra och tredje* stycket, 5 § *tredje* stycket och 6–11 §§, 7 kap. 7 §, 8 kap. 1–6, 14 och 16 §§, 9 kap. 1–3 §§ samt 11 kap. 5 och 6 §§ utlänningslagen (1989:529).

Bestämmelsen i 6 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen skall gälla även för ett utländskt barn under 18 år om det finns synnerliga skäl att hålla honom eller henne i förvar utöver den tid som 6 kap. 4 § tredje stycket utlänningslagen tillåter.

8 §

En utlänning får tas i förvar, om det finns ett beslut om utvisning enligt denna lag eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas och det finns anledning anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans identitet är oklar. *Om utlänningen är under sexton år, får han inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera.*

Under de förutsättningar som

En utlänning får tas i förvar, om det finns ett beslut om utvisning enligt denna lag eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas och det finns anledning anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige eller hans identitet är oklar.

Ett utländskt barn under 18 år får inte utan synnerliga skäl tas i förvar. Detsamma gäller hans eller hennes vårdnadshavare eller en av dem, om de är flera.

Under de förutsättningar som

anges i första stycket kan utläningen ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

anges i första och andra styckena kan utläningen ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

8 a §

Rikspolisstyrelsen svarar för att ett beslut om förvar enligt 8 § verkställs.

Utlänningar som hålls i förvar enligt denna lag skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Ett utländskt barn under 18 år får dock inte utan synnerliga skäl placeras i sådana lokaler.

För utlänningar som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. i tillämpliga delar. Utlänningarna skall därutöver beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

Remissinstanser – betänkandet Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25)

1. Riksdagens ombudsmän
2. Kammarrätten i Stockholm
3. Länsrätten i Stockholms län
4. Länsrätten i Skåne län
5. Justitiekanslern
6. Rikspolisstyrelsen
7. Polismyndigheten i Stockholms län
8. Polismyndigheten i Skåne län
9. Kriminalvårdsstyrelsens transporttjänst
10. Sveriges ambassad i Bosnien-Hercegovina
11. Sveriges ambassad i Nigeria
12. Sveriges ambassad i Ryska federationen
13. Sveriges ambassad i Syrien
14. Socialstyrelsen
15. Barnombudsmannen
16. Statskontoret
17. Riksrevisionsverket
18. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
19. Migrationsverket
20. Utlänningsnämnden
21. Integrationsverket
22. Kronobergs läns landsting
23. Stockholms stad
24. Göteborgs kommun
25. Fagersta kommun
26. Markaryds kommun
27. Olofströms kommun
28. Sundsvalls kommun
29. Säffle kommun
30. Ängelholms kommun
31. Svenska Kommunförbundet
32. Landstingsförbundet
33. Brottsförebyggande rådet, BRÅ
34. FN:s flyktingkommissariat – UNHCR, Stockholm
35. Sveriges advokatsamfund
36. Svenska Röda Korset
37. Rädda Barnen
38. Amnesty International - svenska sektionen
39. Caritas
40. Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd, FARR
41. Sveriges Kristna Råd
42. Islamiska samarbetsrådet
43. Riksförbundet för personer som arbetar med integrationsbefrämjande verksamhet, RIB
44. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar
45. Svenska Barnläkarföreningen

Sammanfattning av betänkandet Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv (SOU 2004:74)

Utlänningslagens tillämpning i en ny instans- och processordning

Kommittén har haft i uppdrag bl.a. att gå igenom och anpassa utlänningslagens materiella bestämmelser till en förändrad instans- och processordning för utlänningsärenden. Syftet är att bestämmelserna skall kunna tillämpas på ett rättssäkert, enhetligt och förutsebart sätt såväl i första instans som i domstol som andra instans vid en reformerad instans- och processordning.

Kommitténs huvudsakliga arbete har gått ut på att ge vissa tillståndsbestämmelser, nämligen de som gäller visering, uppehållstillstånd av humanitära skäl och arbetstillstånd, en tydligare utformning genom att i lagtext precisera de förutsättningar som enligt förarbeten och nu gällande praxis krävs för att tillstånd skall beviljas. Några bedömningsgrunder för dessa tillstånd har hittills inte framgått av utlänningslagen utan bestämts genom förarbetsuttalanden och praxis. Med de föreslagna preciseringarna av de viktigaste bedömningsgrunderna i lag, avses att kraven på rättssäkerhet, enhetlighet och förutsebarhet skall kunna uppfyllas.

Humanitära skäl

Under senare år har ett betydligt större antal personer beviljats uppehållstillstånd i Sverige av humanitära skäl än som fått stanna här som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt. Grunden för att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl har hittills reglerats som en av flera punkter i en bestämmelse som även omfattar uppehållstillstånd på grund av anknytning till anhörig etc. Som nämnts inledningsvis har det hittills inte i lagen angetts några kriterier för vad som utgör humanitära skäl.

Kommitténs förslag innebär att förutsättningarna för uppehållstillstånd av humanitära skäl regleras i en egen paragraf i kapitlet om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. I praktiken är det vanligt förekommande att uppehållstillstånd av humanitära skäl prövas utifrån en samlad bedömning av sökandens situation där flera olika omständigheter kan vägas in, såsom sjukdom, anknytning till Sverige, svåra förhållanden i hemlandet etc. Den nya bestämmelsen om humanitära skäl inleds därför med en generell grund som stadgar att uppehållstillstånd får beviljas om den samlade bedömningen av sökandens situation framstår som synnerligen ömmande.

I praxis finns dessutom vissa typsituationer som i sig kan vara tillräckliga för att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl. Dessa typsituationer är: om utlänningsen lider av livshotande sjukdom eller synnerligen allvarligt handikapp, om utlänningsen har fått särskild anknytning till Sverige medan han eller hon väntat på avgörande i sitt

ärende och om utlännningen under en lång tid inte beräknas kunna återsändas till hemlandet eller det land han eller hon kom från.

I praxis förekommer också andra fall som skulle kunna utgöra egna typsituationer för humanitära skäl, såsom att sökanden kommer från ett land där det råder svåra förhållanden men där det inte finns förutsättningar att bevilja uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt (s.k. politisk-humanitära skäl). I utredningen har kommittén gått igenom och angett några sådana ytterligare omständigheter som kan vägas in i bedömningen av de humanitära skälen. Kommittén har dock bedömt att någon uttömmande reglering av typsituationer för humanitära skäl varken bör eller kan eftersträvas och att bedömningen av de humanitära skälen, utöver de tre angivna situationerna, får göras enligt den generella grunden.

Barnperspektivet

Av förarbetena till nu gällande lagstiftning framgår att den allmänna hänsyn till barnets bästa som uttrycks i en inledande portalparagraf i utlänningslagen bl.a. skall komma till uttryck genom att något lägre krav får ställas på styrkan av humanitära skäl när barn är berörda. Mot denna bakgrund och då kriterierna för uppehållstillstånd av humanitära skäl nu föreslås reglerade i en särskild bestämmelse, har kommittén funnit ett behov av att tydligt markera den mildare bedömning som skall göras då barn berörs.

Kommittén föreslår därför att bestämmelsen om humanitära skäl för uppehållstillstånd kompletteras med en egen bestämmelse som rör uppehållstillstånd av humanitära skäl för barn. Innebörden av den föreslagna bestämmelsen är att tillstånd får beviljas även då de omständigheter som föreligger i barnets ärende inte är av samma allvar och tyngd som skulle ha krävts i fråga om vuxna personer. Genom att införa en egen bestämmelse för humanitära skäl i barnärenden avser kommittén att tydligare synliggöra de intentioner som ligger bakom utlänningslagens portalparagraf om hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt. Den nya bestämmelsen syftar också till att tillämpningen av humanitära skäl i barnärenden skall göras något mer generös än i dag. Dessutom är bestämmelsen avsedd att markera att barnets individuella skäl för uppehållstillstånd måste prövas särskilt och inte som en del av föräldrarnas ärende.

Kommittén påpekar vikten av barnperspektivet även i den del av utredningen som rör Migrationsverkets handläggning och beslutsfattande. Prioriteringen av barnärenden, kortare handläggningstider, att ärendena handläggs av särskilt utbildade personer samt vikten av att barnets rätt att komma till tals säkerställs, har tagits upp som väsentliga punkter att genomföra. Eftersom arbete med dessa frågor för närvarande pågår inom Migrationsverket har kommittén dock inte lagt fram några egna förslag på hur genomförandet skall ske.

Visering

Kommittén föreslår att kriterier för enhetlig visering och nationell visering anges i utlänningslagen, medan regeringens bemyndigande att i förordning meddela föreskrifter kvarstår för andra, speciella viseringsformer såsom transitvisering, nödfallsvisering och liknande.

Vissa bestämmelser om enhetlig visering har hittills funnits i utlänningsförordningen. Bestämmelserna rör praktiska frågor om giltighet och vilka myndigheter som får utfärda visering, men innehåller inte kriterier för själva bedömningen av när enhetlig visering skall beviljas. Några kriterier för när enhetlig visering skall beviljas finns dock i Schengenkonventionen (artikel 5). Dessutom har det utvecklats en fast praxis rörande enhetlig visering som innebär att visering inte beviljas om det finns en risk av viss styrka för att sökanden kommer att stanna i Sverige eller någon annan Schengenstat efter viseringstidens utgång.

Kommittén föreslår att förutsättningarna för enhetlig visering fortsättningsvis skall regleras i utlänningslagen. I samband därmed föreslår kommittén att de praktiska tillämpningsföreskrifter som nu anges i utlänningsförordningen förs över till utlänningslagen, men också att det i lagtexten införs kriterier för när enhetlig visering skall utfärdas. I den nya bestämmelsen om enhetlig visering förs in dels vissa kriterier som framgår av Schengenkonventionen, dels den bedömning av sökandens återvändandeavsikt som tillämpas i praxis. De kriterier som hämtats från Schengenkonventionen innebär att sökanden skall ha gällande pass eller annan handling som skall godtas som pass, att syftet och förutsättningarna med vistelsen i landet kan visas av sökanden, att sökanden har ekonomiska förutsättningar att klara vistelsen och utresan, att inreseförbud inte har meddelats sökanden samt att han eller hon inte anses äventyra ordning och säkerhet inom Schengenområdet.

Dessutom anges den tillkommande förutsättningen för visering, nämligen att risken för att sökanden skall stanna kvar i Sverige eller annat Schengenland efter viseringstidens utgång inte bedöms vara alltför hög. Kommittén har ansett att gällande praxis i detta avseende bäst kan uttryckas med att visering inte får beviljas om det framstår som sannolikt att sökanden har en annan avsikt med vistelsen än den uppgivna eller att utlänningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenområdet efter viseringstidens utgång.

Om inte alla förutsättningar för att bevilja enhetlig visering är uppfyllda, kan enligt nu gällande ordning nationell visering beviljas. Förutsättningarna för detta – om det är nödvändigt av humanitära skäl, på grund av Sveriges internationella förpliktelser eller om det annars finns ett starkt nationellt intresse – anges för närvarande i utlänningsförordningen. Bestämmelsen innehåller också uppgifter om tiden för nationell visering och vissa praktiska tillämpningsföreskrifter. Kommitténs förslag innebär att bestämmelsen om nationell visering förs över i oförändrat skick från utlänningsförordningen till utlänningslagen.

Kommittén har funnit att enhetlig visering och nationell visering framstår som väl avgränsade och allmänna former av visering och att det därigenom är lämpligt att reglera förutsättningarna för dessa i utlänningslagen. För övriga former av visering, såsom visering för flygplatstransitering, nödfallsvisering, visering för sjömän eller

gemensam visering för flera utlänningar, gäller speciella förutsättningar. Gemensamt för dessa viseringsformer är dessutom att de är mer begränsade i tid än vad som är fallet för enhetlig och nationell visering. Kommittén har inte funnit det möjligt att föra över förutsättningarna för samtliga viseringsformer till utlänningslagen och har därför stannat för att regeringen genom bemyndigande skall få meddela ytterligare föreskrifter om visering. Därigenom får de särskilda viseringsformerna även fortsättningsvis regleras i förordning.

Arbetsstillstånd

Utöver helt grundläggande bestämmelser om att arbetsstillstånd får ges för viss tid, begränsas till visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som krävs, innehåller utlänningslagen inte någon reglering av förutsättningarna för arbetsstillstånd. Regeringen har, med stöd av ett allmänt bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om arbetsstillstånd, meddelat tillämpningsföreskrifter och angett särskilda undantag från kravet på arbetsstillstånd. Dessa bestämmelser finns i utlänningsförordningen. De egentliga kriterierna för när arbetsstillstånd beviljas framgår dock av riktlinjer som meddelas av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS).

Kommitténs förslag innebär att det, förutom de praktiska tillämpningsbestämmelserna som redan finns i utlänningslagen, dessutom i utlänningslagen skall införas generella kriterier för när arbetsstillstånd får beviljas. De föreslagna kriterierna bygger på AMS nuvarande riktlinjer och innebär att arbetsstillstånd får beviljas inom områden där det råder tillfällig brist på arbetskraft eller för säsongsarbete. En ytterligare förutsättning är att arbetskraftsbehovet inte kan fyllas inom landet eller genom rekrytering från EES-området eller Schweiz. Arbetsstillstånd får också beviljas vid internationellt utbyte utan att någon arbetsmarknadsprövning behöver göras. I kommitténs förslag ingår också att en bedömning skall göras av bl.a. arbetsavtalets anställningsvillkor och arbetstid. Även dessa kriterier bygger på nu gällande riktlinjer från AMS.

De bestämmelser som nu angetts gäller personer för vilka arbetet är den främsta grunden för att resa in och vistas i Sverige. I praktiken är det också vanligt förekommande att arbetsstillstånd beviljas som en direkt följd av att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har beviljats, t.ex. då den egentliga grunden för uppehållstillstånd är familjeanknytning. I de fallen behöver inte någon arbetsmarknadsprövning göras för att arbetsstillstånd skall beviljas. För närvarande saknas en uttrycklig reglering av denna möjlighet att bevilja arbetsstillstånd. Kommittén anser att en särskild bestämmelse för dessa fall bör införas i utlänningslagen, av innebörd att arbetsstillstånd får ges till en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Ett specialfall av tillstånd för att arbeta i Sverige gäller arbetskraftsinvandring för permanent vistelse i Sverige. För närvarande beviljas ett relativt litet antal personer per år sådant tillstånd. I de fall tillstånd beviljas sker detta genom att permanent uppehållstillstånd, och därigenom inte arbetsstillstånd, ges. För närvarande regleras detta genom riktlinjerna från AMS, men kan inte i övrigt utläsas av utlänningslagen

eller utlänningsförordningen. Av AMS riktlinjer framgår att permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl får beviljas personer med särskild kompetens inom ett visst yrke eller ett visst företag, s.k. nyckelpersoner. Vidare framgår att dessa nyckelpersoner bör vara högt utbildade eller högt kvalificerade med särskild betydelse för näringslivet eller kulturlivet i regionen och att arbetsgivarens behov av arbetskraft utgör ett hinder för expansion eller för att upprätthålla verksamheten.

Bestämmelserna om arbetskraftsinvandring är föremål för översyn inom Utredningen om översyn av regelverket kring arbetskraftsinvandring, N 2004:09. Nya bestämmelser om permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl kan därigenom komma att föreslås inom ramen för det arbetet. Kommittén har valt att nu föreslå en bestämmelse som bygger på AMS gällande riktlinjer. Bestämmelsen innebär att en utlänning med särskilda kvalifikationer, som uppfyller de generella kraven för arbetstillstånd och som har erbjudits långsiktig anställning i Sverige, får beviljas permanent uppehållstillstånd i stället för arbetstillstånd.

Regleringen av arbetstillstånd innehåller omfattande regler för bl.a. EES-medborgare och deras anhöriga. Dessa bestämmelser finns för närvarande i utlänningsförordningen. Kommittén har bedömt att bestämmelserna är alltför detaljerade för att kunna föras över till utlänningslagen. Behovet av att så enkelt som möjligt kunna ändra bestämmelserna innebär också att denna reglering även fortsättningsvis bör ingå i ett allmänt bemyndigande för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om undantag från arbetstillstånd.

Övriga bestämmelser i utlänningslagen

I samband med att kommittén gått igenom de olika tillståndsbestämmelserna har ordningen på bestämmelserna också lagts om så att de allmänna definitionerna och uppgifter om vilka tillstånd som krävs har samlats i ett kapitel. I samma kapitel anges också undantag från tillstånden.

De materiella reglerna och förutsättningarna för tillstånden har samlats i ett kapitel. Genom att uppehållstillstånd av humanitära skäl föreslås utgöra en egen bestämmelse, har kommittén funnit anledning att göra även vissa av de nuvarande bestämmelserna om uppehållstillstånd mer överskådliga och under skilda rubriker samla bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning, humanitära skäl, arbete m.m. respektive Sveriges internationella åtaganden.

Bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning har utvecklats något för att bättre återspegla de förutsättningar som framgår av bl.a. förarbetena till gällande lagstiftning eller där praxis annars framstått som otvetydig. I samband därmed har kommittén föreslagit att det i lagtexten införs ett krav på särskilt visat beroendeförhållande vid uppehållstillstånd för annan nära anhörig än maka, make, sambo eller barn. Vidare har kommittén föreslagit en ny punkt rörande uppehållstillstånd för umgänge med ett i Sverige bosatt barn. En av de nu gällande förutsättningarna för uppehållstillstånd, nämligen att utlänningen har särskild anknytning till Sverige, har

utvecklats så att det av lagtexten framgår vissa av de typsituationer som enligt praxis ingår under bestämmelsen.

Förutsättningarna för att tidsbegränsa uppehållstillstånd har hittills inte framgått av lagen annat än för vissa särskilt angivna fall. Kommittén föreslår en ny bestämmelse i utlänningslagen som anger att tidsbegränsat uppehållstillstånd, utöver de tidigare särskilt angivna samt vissa ytterligare fall, får beviljas endast om det föreligger särskilda skäl mot att bevilja permanent uppehållstillstånd. Kommittén har därutöver föreslagit nya bestämmelser för tidsbegränsning av uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder samt i vissa fall då uppehållstillstånd beviljas av humanitära skäl grundat på vårdbehov.

Bemyndiganden

Utlänningslagen innehåller flera bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter. För visering, uppehållstillstånd av humanitära skäl och arbetstillstånd har regeringen sålunda vidsträckta bemyndiganden att genom förordning styra över tillämpningen. Eftersom kommittén nu föreslår en precisering av tillståndsbestämmelserna i lag, minskar samtidigt utrymmet att meddela föreskrifter i förordning. Behovet av att regeringen skall kunna meddela föreskrifter är dock för visering och arbetstillstånd sådant att ett bemyndigande bör finnas kvar. I fråga om uppehållstillstånd av humanitära skäl anser dock kommittén, efter en avvägning mellan å ena sidan regeringens behov av att kunna meddela föreskrifter och å andra sidan behovet av en klar och förutsebar lagreglering, att regeringens bemyndigande att i förordning precisera förutsättningarna inte skall kvarstå.

I övriga delar har kommittén funnit att bemyndigandena kan kvarstå oförändrade.

Migrationsverkets handläggning och beslutsfattande

Inför en övergång till överprövning av Migrationsverkets beslut i domstol, har kommittén även haft i uppdrag att se över Migrationsverkets ärendehantering och beslutsfattande. Målet är att kraven på enhetliga och förutsebara beslut inom rimlig tid skall kunna uppfyllas inom en förändrad instansordning och att systemet skall ha en hög grad av rättssäkerhet.

Kommittén konstaterar att det är av stor vikt att tyngdpunkten i prövningen ligger i Migrationsverket. Ärendena måste därför vara fullständigt utredda och sökanden måste ha fått tillfälle att föra fram alla de omständigheter som han eller hon vill åberopa. En enhetlig handläggning bör så långt möjligt eftersträvas såväl inom som mellan regionerna. Kommittén har särskilt pekat på handläggningen i asylärenden och ordningen för muntlig handläggning i sådana ärenden. Den förändrade form för muntliga sammanträden som sedan en tid tillämpas inom hela Migrationsverket anser kommittén vara en positiv förändring i riktning mot en mer domstolsliknande handläggning. Kommittén har dock inte lämnat några förslag till förändring av utlänningslagens bestämmelse om muntlig handläggning i asylärenden,

utan bedömer att de förändrade formerna för det muntliga inslaget rymms inom nuvarande reglering.

På vissa andra områden har kommittén föreslagit att åtgärder skall vidtas. Det rör sig dock inte om frågor som behöver regleras i lag, utan sådant som kan styras genom Migrationsverkets interna verksinstruktioner. Ett av de områden där kommittén finner behov av förändring är spridningen och tillgängligheten av praxis. Vägledande avgöranden bör publiceras i större utsträckning än vad som nu sker. Även för vissa områden där det för närvarande inte finns egentliga prejudikatavgöranden, bör det finnas ett system för att sortera ut och publicera principiellt viktiga beslut.

Lagförslag i betänkandet Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv (SOU 2004:74)

Förslag till utlänningslag

*Nuvarande lydelse*¹¹

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

I denna lag finns föreskrifter om

- krav för att utlänningar skall få resa in i och vistas i Sverige (2 kap.),
- visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd (3 och 4 kap.),
- skyddsbehövande (5 kap.),
- avvissning och utvisning (6 kap.),
- kontroll- och tvångsåtgärder (7 kap.),
- förvar och uppsikt (8 kap.),
- verkställighet av beslut om avvissning och utvisning (9 kap.),
- verkställighet av beslut om förvar (10 kap.),
- handläggningen av ärenden hos Migrationsverket (11 kap.),
- överklagande (12 kap.),
- domstolar i utlänningsmål (13 kap.),
- skyldighet att lämna uppgifter (14 kap.),
- offentligt biträde (15 kap.),
- kostnadsansvar (16 kap.),
- straffbestämmelser (17 kap.),
- särskilda bemyndiganden (18 kap.).

I denna lag finns föreskrifter om

- *lagens innehåll och tillämpning* (1 kap.)
- krav för att utlänningar skall få resa in i, vistas *och arbeta* i Sverige (2 kap.)
- visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd (3 kap.)
- *tillfälligt skydd* (4 kap.)
- skyddsbehövande (5 kap.)
- *återkallelse av tillstånd* (6 kap.)
- avvissning och utvisning (7 kap.)
- kontroll- och tvångsåtgärder (8 kap.)
- förvar och uppsikt (9 kap.)
- verkställighet av beslut om avvissning och utvisning (10 kap.)
- verkställighet av beslut om förvar (11 kap.)
- handläggningen av ärenden hos Migrationsverket (12 kap.)
- överklagande (13 kap.)
- domstolar i utlänningsmål (14 kap.)
- skyldighet att lämna uppgifter (15 kap.)
- offentligt biträde (16 kap.)
- kostnadsansvar (17 kap.)
- straffbestämmelser (18 kap.)

och

- särskilda bemyndiganden (19 kap.)

¹¹ Den nuvarande lydelsen avser förslaget till ny utlänningslag i lagrådsremissen Ny instans- och processordning i utlänningsärenden, se betänkandets *bilaga 3*.

7 §

Med Schengenkonventionen avses i denna lag konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, och med Schengenstat avses en stat som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna.

2 kap.

2 §

Regeringen får föreskriva undantag från kravet på innehav av pass.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Migrationsverket får föreskriva vilka handlingar som får godtas som pass. Regeringen får vidare föreskriva i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningar.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Migrationsverket får föreskriva vilka handlingar som får godtas som pass. Regeringen får vidare föreskriva i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningar.

3 §

Utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige skall ha *visering*, om de inte har uppehållstillstånd.

Utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige skall ha *ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under en viss kortare tid (visering)*, om de inte har uppehållstillstånd.

4 §

Utlänningar som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om *de inte har gällande visering*.¹²

Utlänningar som vistas i Sverige mer än tre månader skall, om de inte har visering, ha uppehållstillstånd under begränsad tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

6 §

Utlänningar skall ha tillstånd för att arbeta i Sverige (arbetstillstånd), om de inte har permanent uppehållstillstånd.

Utlänningar skall ha tillstånd för att arbeta i Sverige *på grund av anställning här eller utomlands* (arbetstillstånd), om de inte har permanent uppehållstillstånd.

¹² Jfr lagrådsremissens 3 kap. 4 §

7 §

Kraven på visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 3, 4 och 6 §§ för inresa, vistelse och arbete gäller inte medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Medborgare i dessa länder har rätt att utan särskilt tillstånd resa in i Sverige och att vistas och arbeta här.

Kraven på *pass*, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 1, 3, 4 och 6 §§ för inresa, vistelse och arbete gäller inte medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge. Medborgare i dessa länder har rätt att utan särskilt tillstånd resa in i Sverige *direkt från en Schengenstat* och att vistas och arbeta här.

8 §

Regeringen får föreskriva att även andra utlänningar än medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge *utan särskilt tillstånd* får resa in i Sverige och vistas och arbeta här.

Regeringen får föreskriva att även andra utlänningar än medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge får resa in i Sverige, vistas och arbeta här *utan pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd*.

9 §

I fråga om följande personer tillämpas bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd endast i den utsträckning som regeringen föreskriver:

- diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater samt deras familjer och deras anställda, och
- främmande staters kurirer.

I fråga om andra utlänningar som är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall skall de inskränkningar iaktas som följer av den lagen.¹³

3 kap.

1 §

Visering innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid. Visering får förenas med de villkor och begränsningar som kan behövas.

Utlänningar får beviljas visering om de

1. *har ett gällande pass eller annan handling som skall godtas som pass,*
2. *vid behov kan uppvisa*

¹³ Paragrafen återfinns i lagrådsremissens förslag 1 kap. 6 §.

dokument, av vilka framgår syftet med och förutsättningarna för den planerade vistelsen i landet samt har tillräckliga medel för sitt uppehälle såväl under vistelsen som för återresa till utreselandet eller transitresa till ett sådant tredje land som medger inresa, eller på laglig väg kan skaffa sig sådana medel,

3. inte har meddelats inreseförbud, och

4. inte anses äventyra den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser.

Visering får inte beviljas om det framstår som sannolikt att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna eller att utlänningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång.

2 §

En visering för inresa och vistelse i högst tre månader skall, om förutsättningar föreligger enligt 1 §, utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen. En enhetlig visering är giltig vid inresa och vistelse i Schengenstaterna på sätt som framgår av viseringen.

En enhetlig visering får inte införas i ett pass eller resedokument som inte är giltigt. Dokumentets giltighet skall överstiga viseringen med minst tre månader. Giltigheten av en enhetlig visering får inte omfatta en Schengenstat som inte har godkänt dokumentet.

En enhetlig visering skall meddelas av den behöriga myndigheten i den stat som är resans huvudmål eller, om detta inte går att fastställa, av den Schengenstat till vilken utlänningen först anländer.

3 §

En enhetlig visering, som har utfärdats av en behörig myndighet i någon av de stater som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna, gäller i Sverige.

En enhetlig visering enligt *Schengenkonventionen* som har utfärdats av en behörig myndighet i någon *Schengenstat* gäller i Sverige.

4 §

Uppehållstillstånd innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

En visering som ger tillstånd att resa in i och vistas i Sverige men inte i en annan *Schengenstat* får utfärdas, trots att utlänningen inte uppfyller samtliga krav i 1 §, om det är nödvändigt av humanitära skäl, på grund av Sveriges internationella förpliktelser eller om det annars finns ett starkt nationellt intresse.

En nationell visering får, när det finns särskilda skäl, beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. En sådan visering får endast när det finns särskilda skäl beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller.

Om en nationell visering utfärdas, skall övriga *Schengenstater* underrättas.

5 §

Regeringen får meddela föreskrifter om visering.¹⁴

Regeringen får meddela *ytterligare* föreskrifter om visering.

6 §

Uppehållstillstånd i Sverige skall enligt bestämmelserna i 5 kap. 4 § i vissa fall ges till flyktingar och till skyddsbehövande i övrigt. Uppehållstillstånd skall utöver vad som följer av 5 kap. 4 § ges till utlänningar som tas emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till

¹⁴ Paragrafen återfinns i lagrådsremissens 3 kap. 2 §.

Sverige (flyktingkvot).¹⁵

7 §

Uppehållstillstånd får *också* ges till

1. utlänningar som är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har fått uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,

2. barn som är ogifta samt är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,

3. barn som är ogifta och som adopterats eller som avses bli adopterade av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om utlänningen inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

– har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

– gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller

– gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

4. utlänningar som på något annat sätt än som avses under 1–3 är nära anhöriga till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om de har ingått i

Uppehållstillstånd får ges till

1. utlänningar som är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har *beviljats* uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,

2. barn som är ogifta samt är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,

3. barn som är ogifta och som adopterats eller som avses bli adopterade av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om utlänningen inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

– har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

– gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller

– gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

4. utlänningar som på något annat sätt än som avses under 1–3 är nära anhöriga till någon som är bosatt i Sverige eller som har *beviljats* uppehållstillstånd för bosättning här, om de har ingått i samma hushåll som den personen

¹⁵ Uppehållstillstånd i Sverige skall enligt bestämmelserna i 5 kap. 4 § i vissa fall ges till flyktingar och till skyddsbehövande i övrigt. Uppehållstillstånd skall utöver vad som följer av 5 kap. 4 § ges till utlänningar som tas emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (flyktingkvot).

¹⁶ Denna del utgörs av lagrådsremissens 3 kap. 6 §.

samma hushåll som den personen,

5. utlänningar som annars har särskild anknytning till Sverige,

6. utlänningar som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige,

7. utlänningar som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt, och

8. utlänningar som önskar vistas här i landet för studier eller besök.

När en ansökan om uppehållstillstånd grundas på ett beslut om adoption som har meddelats av svensk domstol, skall den anknytning som har uppkommit genom beslutet godtas i ärendet om uppehållstillstånd.¹⁶

Upphållstillstånd får också ges till utlänningar som

1. är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, eller

2. har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här, om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges.

och det föreligger ett särskilt visat beroendeförhållande mellan släktingarna,

5. utlänningar som är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, om förhållandet framstår som seriöst,

6. utlänningar som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om förhållandet framstår som seriöst,

7. utlänningar som skall utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett i Sverige bosatt barn.

När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd, utöver vad som följer av första stycket, också beviljas utlänningar som är adopterade i Sverige i vuxen ålder, är anhöriga till skyddsbehövande, har vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd eller i andra fall än som sägs i 1–7 har särskild anknytning till Sverige.

När en ansökan om uppehållstillstånd grundas på ett beslut om adoption som har meddelats av svensk domstol, skall den anknytning som har uppkommit genom beslutet godtas i ärendet om uppehållstillstånd.

8 §¹⁷

Upphållstillstånd får beviljas utlänning för vilken det vid en samlad bedömning av hans eller hennes situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att utlänningen bör tillåtas att stanna i Sverige (humanitära skäl).

¹⁷ Paragrafen motsvaras av lagrådsremissens 3 kap. 6 § 6 p.

Humanitära skäl skall alltid anses föreligga om

1. utlänningen på grund av livshotande sjukdom eller synnerligen allvarligt handikapp har behov av vård samt

– vården i Sverige kan leda till en påtaglig och varaktig förbättring av utlänningens tillstånd,

– utlänningen inte kan få motsvarande vård i hemlandet eller annat land som han eller hon kommer från och

– de ekonomiska åtaganden som direkt eller indirekt kan bli följden för Sverige inte talar mot att uppehållstillstånd beviljas,

2. utlänningen, utan att själv ha varit orsak till fördröjning av den slutliga prövningen av ansökan om uppehållstillstånd, har vistats lagligen i Sverige under en sådan tid och under sådana förhållanden att han eller hon har fått en särskild anknytning till landet, eller

3. det föreligger sådana omständigheter som skulle utgöra ett bestående hinder mot att verkställa ett avvisningsbeslut.

9 §

För att uppehållstillstånd av humanitära skäl skall beviljas ett barn, behöver de omständigheter som föreligger i barnets ärende inte vara av samma allvar och tyngd som krävs i fråga om vuxna personer.

10 §¹⁸

Uppehållstillstånd får ges till

1. utlänningar som har beviljats arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt och,

2. utlänningar som önskar vistas här i landet för studier och besök.

Uppehållstillstånd på grund av arbete beviljas också enligt 29 §.

¹⁸ Paragrafens p 1 och 2 motsvaras av lagrådsremissens 3 kap. 6 § p 7 och 8.

11 §

Om inte synnerliga skäl talar mot det, skall uppehållstillstånd ges,

– om det följer av ett internationellt avtal som Sverige har anslutit sig till, eller

– om ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda bifaller ett klagomål som har riktats mot Sverige.¹⁹

Om inte synnerliga skäl talar emot det, skall uppehållstillstånd ges om ett internationellt organ som har av Sverige erkänd rätt att pröva klagomål från enskilda bifaller ett klagomål som har riktats mot Sverige i fråga som har samband med uppehållstillstånd.

12 §

Regeringen får meddela föreskrifter om

– uppehållstillstånd av humanitära skäl, och

– uppehållstillstånd för studier och besök.

Regeringen får också meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får beviljas, om det följer av en överenskommelse med främmande stat.²⁰

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier och besök.

Regeringen får också meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med främmande stat, samt att uppehållstillstånd får återkallas för de utlänningar som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer även i andra fall än de som anges i 6 kap. 3 §.

13 §

När en ansökan om ett uppehållstillstånd enligt 6–7 §§ prövas skall det beaktas om det finns skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av utlänningens brottslighet eller brottslighet i förening med någon annan omständighet som hänger samman med utlänningen. Om det finns sådana skäl skall de vägas mot de skäl utlänningen anger som grund för uppehållstillstånd.²¹

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt 7–10 §§ skall det beaktas om det finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av utlänningens brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. Om det finns sådana skäl skall de vägas mot de skäl som föreligger för uppehållstillstånd.

14 §

Tidsbegränsat uppehållstillstånd

¹⁹ Paragrafen motsvaras av lagrådsremissens 3 kap. 8 §.

²⁰ Paragrafen utgör lagrådsremissens 3 kap. 9 §.

²¹ Paragrafen utgör lagrådsremissens 3 kap. 10 §.

får, utöver vad som följer av 15–21 §§ och 4 kap., beviljas endast om det föreligger särskilda skäl mot att bevilja permanent uppehållstillstånd.

15 §

Om det på grund av en utlännings förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas, skall ett uppehållstillstånd som ges tidsbegränsas.²²

16 §

Utlänningar som med stöd av 7 § beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning skall vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detsamma gäller när uppehållstillstånd beviljas utlännings barn *med stöd av 6 §*.²³

Utlänningar som med stöd av 7 § 5 eller 6 beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning skall vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detsamma gäller när uppehållstillstånd i *sådant fall* beviljas utlännings barn.

17 §

Ett uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 8 § på grund av sjukdom skall vara tidsbegränsat om utlännings sjukdom eller behov av vård i Sverige är av övergående natur.

18 §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning för vilken det skulle råda ett hinder, som inte kan bedömas vara bestående, mot att verkställa ett avvisningsbeslut.

19 §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges en utlänning som behöver vård enligt lagen (1990:252) med särskilda bestämmelser om vård av unga.²⁴

²² Paragrafen motsvaras av lagrådsremissens 3 kap 11 §.

²³ Paragrafen utgörs av lagrådsremissens 3 kap. 12 §.

²⁴ Paragrafen utgörs av lagrådsremissens 3 kap. 13 §.

20 §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges ett barn eller en man, om barnets eller mannens närvaro i Sverige är nödvändig för att en faderskapsutredning skall kunna genomföras.²⁵

21 §

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd getts ett barn enligt 13 eller 14 §, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges också till barnets vårdnadshavare.²⁶

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd getts ett barn enligt 19 eller 20 §§, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges också till barnets vårdnadshavare.

22 §

En utlänning som med stöd av 12 § har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får ges ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består.

Utlänningar som har familjeanknytning enligt 7 § och som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,

2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller

3. andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd.²⁷

En utlänning som med stöd av 16 § har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får ges ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består.

Utlänningar som har familjeanknytning enligt 7 § 5 eller 6 och som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,

2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller

3. andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd.

23 §

Utlänningar som vill ha Utlänningar som vill ha

²⁵ Paragrafen utgörs av lagrådsremissens 3 kap. 14 §.

²⁶ Paragrafen utgörs av lagrådsremissens 3 kap. 15 §.

²⁷ Paragrafen utgörs av lagrådsremissens 3 kap. 16 §.

uppehållstillstånd i Sverige skall ha beviljats sådant tillstånd före inresan i landet.

Detta gäller dock inte om

1. en utlännning *som flykting eller skyddsbehövande i övrigt har rätt till uppehållstillstånd* enligt 5 kap.,

2. en utlännning av humanitära skäl bör få bosätta sig här i landet,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlännning med familjeanknytning med stöd av 6 eller 7 §, eller

4. det annars finns synnerliga skäl.

Utlänningar får beviljas uppehållstillstånd trots vad som sägs i första stycket om

– de enligt 6 § första stycket 1, 2, 3, 4, 5 eller 7 § har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och

– det skäligen inte kan krävas att de återvänder till ett annat land för att lämna in ansökan där.²⁸

uppehållstillstånd i Sverige skall ha beviljats sådant tillstånd före inresan i landet. *En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.*

Detta gäller dock inte om

1. en utlännning *kan beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 4 kap. 2–4 §§ eller har rätt till uppehållstillstånd här som skyddsbehövande* enligt 5 kap.,

2. en utlännning av humanitära skäl *som anges i 8 §* bör få bosätta sig i landet,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlännning med familjeanknytning med stöd av 7 §, eller

4. det annars finns synnerliga skäl.

Utlänningar får beviljas uppehållstillstånd trots vad som sägs i första stycket

– om de enligt 7 § har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och

– om det inte skäligen kan krävas att de återvänder till ett annat land för att lämna in ansökan där.

24 §

En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av ett besök eller någon annan tidsbegränsad vistelse här i landet får beviljas trots vad som föreskrivs i 17 § första stycket, om det finns vägande skäl för förlängningen.²⁹

En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av ett *pågående* besök eller någon annan tidsbegränsad vistelse här i landet får beviljas trots vad som föreskrivs i 23 § första stycket, om det finns vägande skäl för förlängningen.

²⁸ Paragrafen utgör lagrådsremissens 3 kap. 17 §.

²⁹ Paragrafen utgör lagrådsremissens 3 kap. 18 §.

24 a §

Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd beviljas endast om beslutet om avvisning eller utvisning har upphävts enligt 9 kap. 18, 19 eller 20 §. Detta gäller dock inte om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas med stöd av 9 kap. 18, 19 eller 20 §.

En ansökan om uppehållstillstånd får beviljas trots vad som föreskrivs i första stycket,

– om det följer av föreskrifter som regeringen meddelat enligt 9 § andra stycket, eller

– om uppehållstillstånd beviljas med stöd av 8 §.

Beviljas uppehållstillstånd enligt andra stycket, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla.³⁰

Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd beviljas endast om beslutet om avvisning eller utvisning har upphävts enligt 10 kap. 18, 19 eller 20 §. Detta gäller dock inte om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas med stöd av 10 kap. 18, 19 eller 20 §.

En ansökan om uppehållstillstånd får beviljas trots vad som föreskrivs i första stycket,

– om det följer av föreskrifter som regeringen meddelat enligt 12 § andra stycket, eller

– om uppehållstillstånd beviljas med stöd av 11 §.

Beviljas uppehållstillstånd enligt andra stycket, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla.³¹

25 §

Det som föreskrivs i 17 och 18 §§ om att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i landet och om när uppehållstillstånd ändå får beviljas gäller också för arbetstillstånd.³²

En utlänning som vill ha arbetstillstånd i Sverige skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om arbetstillstånd får inte bifallas efter inresan utom i fall som avses i 23 § andra stycket och 24 §, vilka bestämmelser tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetstillstånd.

26 §

Arbetstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse ett visst slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.³³

27 §

Arbetstillstånd får, om inte arbetskraftsbehovet kan fyllas inom

³⁰ Paragrafen utgörs av lagrådsremissens 3 kap. 19 §.

³¹ Efter lagrådsremissen har regeringen i prop. 2003/04:59, Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden, föreslagit en ändrad reglering av prövning av ny ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut.

³² Paragrafen utgörs av lagrådsremissens 3 kap. 20 § andra stycket.

³³ Paragrafen motsvarar lagrådsremissens 3 kap 20 § första stycket.

landet eller genom rekrytering från ett land som är anslutet till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz, ges till en utlänning som erbjudits anställning inom ett yrkesområde där det råder tillfällig brist på arbetskraft eller erbjudits säsongsarbete.

Arbetstillstånd får också ges till en utlänning som deltar i internationellt utbyte.

Vid bedömningen skall särskilt beaktas om arbetsavtalets anställningsvillkor överensstämmer med villkoren på den svenska arbetsmarknaden inom branschen, om arbetstiden är av sådan omfattning att arbetstagaren får en tillräcklig försörjning under vistelsen i landet och om bostadsfrågan är löst.

28 §

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd.

29 §

En utlänning med särskilda kvalifikationer, som uppfyller kraven för arbetstillstånd enligt 27 § och har erbjudits långsiktig anställning i Sverige får, i stället för arbetstillstånd, beviljas permanent uppehållstillstånd.

30 §

Vid prövning av frågor om arbetstillstånd som har principiell betydelse eller som i övrigt är av större vikt skall berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer få tillfälle att yttra sig.³⁴

31 §

Regeringen får meddela föreskrifter om arbetstillstånd.³⁵

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd.

³⁴ Paragrafen motsvarar lagrådsremissens 3 kap. 21 §.

³⁵ Paragrafen utgör lagrådsremissens 3 kap. 22 §.

32 §

Beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av Migrationsverket. Beslut om visering och uppehållstillstånd får också meddelas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).³⁶

33 §

Regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, Migrationsverket får ge andra myndigheter rätt att besluta om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Regeringen får ge ett organ som är knutet till Sveriges exportråd rätt att besluta om visering.

Regeringen får ingå överenskommelse med en stat, som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna, om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om visering.³⁷

34 §

Att den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning får besluta om uppehållstillstånd framgår av 6 kap. 18 §.³⁸

Att den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning får besluta om uppehållstillstånd framgår av 7 kap. 18 §.

6 kap.

7 §

Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet skall hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall särskilt beaktas

Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet skall hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl *av det slag som anges i 3 kap. 8 §* talar mot att tillståndet återkallas.

³⁶ Paragrafen utgör lagrådsremissens 3 kap. 23 §.

³⁷ Paragrafen utgör lagrådsremissens 3 kap. 24 §.

³⁸ Paragrafen motsvarar lagrådsremissens 3 kap. 25 §.

utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.³⁹

Därvid skall särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

³⁹ Paragrafen utgör lagrådsremissens 4 kap. 6 §.

Remissinstanser – betänkandet Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv (SOU 2004:74)

1. Riksdagens ombudsmän
2. Riksrevisionen
3. Hovrätten för Västra Sverige
4. Stockholms tingsrätt
5. Kammarrätten i Stockholm
6. Kammarrätten i Göteborg
7. Länsrätten i Stockholms län
8. Länsrätten i Göteborg
9. Länsrätten i Skåne län
10. Justitiekanslern
11. Domstolsverket
12. Rikspolisstyrelsen
13. Socialstyrelsen
14. Barnombudsmannen
15. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
16. Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
17. Handikappombudsmannen
18. Statskontoret
19. Migrationsverket
20. Utlänningsnämnden
21. Sveriges ambassad i Bangkok
22. Sveriges ambassad i Moskva
23. Sveriges ambassad i Teheran
24. Integrationsverket
25. Arbetsmarknadsstyrelsen
26. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet
27. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet
28. Uppsala läns landsting
29. Stockholms läns landsting
30. Stockholms stad
31. Göteborgs kommun
32. Malmö kommun
33. Falkenbergs kommun
34. Hofors kommun
35. Hultsfreds kommun
36. Svenska Kommunförbundet
37. Landstingsförbundet
38. Malmö allmänna sjukhus
39. Uppsala akademiska sjukhus
40. Flyktingmedicinskt centrum i Linköping
41. Flyktingenheten inom PBU, Rosenlunds sjukhus
42. Sveriges Domareförbund
43. Svenska Barnläkarföreningen
44. Svenska Läkaresällskapet
45. Svenska Psykologförbundet
46. FN:s flyktingkommissariat – UNHCR, Stockholm

47. Sveriges advokatsamfund
48. Tjänstemännens Centralorganisation, TCO
49. Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO
50. Landsorganisationen i Sverige, LO
51. Föreningen Svenskt Näringsliv
52. Nämndemännens Riksförbund
53. Svenska Röda Korset
54. Rädda Barnen
55. Amnesty International - Svenska sektionen
56. Caritas
57. Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd, FARR
58. Länderkommittén för f.d. Jugoslavien
59. Sveriges Kristna Råd
60. Islamiska samarbetsrådet
61. Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen
62. Svensk Flyktinghjälp – SWERA
63. ECPAT – Sverige
64. Riksförbundet för personer som arbetar med integrationsbefrämjande verksamhet, RIB
65. Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, SIOS
66. Riksförbundet för sexuellt likaberättigade
67. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar

Sammanfattning av promemorian Verkställighetsärenden och muntlig förhandling i en ny instans- och processordning i utlänningsärenden (UD2004/51921/MAP)

I denna promemoria behandlas två frågor där det finns behov av ytterligare beredning och överväganden med anledning av införandet av en ny instans- och processordning i utlänningsärenden. Utgångspunkten för förslagen är att Migrationsverkets beslut i utlänningsärenden inte längre skall överklagas till Utlänningsnämnden, utan till migrationsdomstolar, de länsrätter som regeringen bestämmer. En migrationsdomstols beslut skall kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen som sista instans, Kammarrätten i Stockholm.

Den första frågan som behandlas i promemorian är hur en regel om muntlig förhandling i domstol skall kunna utformas. I promemorian föreslås bl.a. att muntlig förhandling skall hållas i mål om avvisning och utvisning, som rör frågor om skyddsbehov, om utlänningsärendet begär det och förhandlingen inte är obehövlig och heller inte särskilda skäl talar mot det.

Den andra frågan som behandlas i promemorian är hur en prövning av verkställighetshinder, som uppkommit eller åberopats av en utlänning efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, skall utformas i en ny instans- och processordning där Migrationsverkets beslut överklagas till domstol. Förslaget som läggs fram i denna promemoria utgår i stort från lagförslaget i propositionen Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden (prop. 2003/04:59). Det som föreslås i promemorian syftar till att anpassa lagförslaget i propositionen till en ordning där Migrationsverkets beslut överklagas till domstol. Förslaget innebär i princip att Migrationsverket ges en befogenhet att besluta om att ny prövning skall äga rum i fråga om uppehållstillstånd samt, i avvaktan på att en ny prövning slutförs, besluta om inhibition i verkställighetsärendet.

Lagförslag i promemorian Verkställighetsärenden och muntlig förhandling i en ny instans- och processordning i utlänningsärenden (UD2004/51921/MAP)

Förslag till utlänningslag

Ändringar avseende prövning av verkställighetshinder

8 kap.⁴⁰

13 a § Om det kommer fram nya omständigheter i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft och som innebär att

1. det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2, 3 eller 4 §, eller
 2. det finns anledning anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlännen eller det finns annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas,
- får Migrationsverket, om hindret är bestående, bevilja permanent uppehållstillstånd.

Föreligger endast ett tillfälligt hinder mot verkställighet, får verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Migrationsverket får också besluta om inhibition.

13 b § Om utlännen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft åberopar nya omständigheter

1. som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 4 §, och
2. dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlännen tidigare, eller utlännen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare,

skall Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning samt besluta om inhibition i verkställighetsärendet.

Är förutsättningarna enligt första stycket inte uppfyllda skall Migrationsverket inte bevilja ny prövning.

13 c § Om det i ett verkställighetsärende som avser en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott kommer fram att verkställigheten inte kan genomföras, skall Migrationsverket skyndsamt med eget yttrande lämna över detta till regeringen för prövning enligt 7 kap. 16 §.

⁴⁰ Kapitlets samt paragrafernas numrering följer förslaget i prop. 2003/04:59. 13 b § har ändrats i förhållande till propositionen. I övrigt motsvarar bestämmelserna ordningen i propositionen med några redaktionella och språkliga justeringar.

Om verkställighetsärendet avser ett beslut om avvísning eller utvisning där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet tidigare prövats av regeringen och det kommer fram att verkställigheten inte kan genomföras, skall Migrationsverket skyndsamt med eget yttrande lämna över ärendet till regeringen för prövning. Regeringen får vid prövning av verkställighetsärenden enligt detta stycke besluta om inhibition och uppehållstillstånd samt upphäva beslutet om avvísning eller utvisning.

15 § Ett beslut om avvísning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Om beslutet har förenats med förbud att återvända till Sverige under längre tid än fyra år, upphör beslutet om avvísning eller utvisning att gälla när tiden för återreseförbudet går ut.

Ett beslut om utvisning som har meddelats av allmän domstol upphör alltid att gälla när tiden för återreseförbudet går ut.

Om permanent uppehållstillstånd meddelas, upphör ett beslut om avvísning eller utvisning att gälla.

Övergångsbestämmelse

x. Ärenden enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen (1989:529) som har kommit in till Utlänningsnämnden men inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft, skall överlämnas till den migrationsdomstol inom vars domkrets ärendet om utlänningsens avvísning eller utvisning först prövades. Ansökan skall handläggas enligt äldre föreskrifter. Migrationsdomstolens beslut får inte överklagas.

12 kap. Överklagande⁴¹

x § Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning enligt 8 kap. 13 b § får överklagas till en migrationsdomstol.

Migrationsdomstolens beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Ändringar avseende muntlig förhandling

x §⁴² Förfarandet är skriftligt. I handläggningen kan ingå muntlig förhandling enligt andra–fjärde styckena.

Muntlig förhandling skall hållas i mål om avvísning och utvisning i frågor om skyddsbehov enligt 5 kap. 1–3 §§⁴³, om det begärs av en enskild part och förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

⁴¹ Kapitlets namn och numrering följer förslaget i lagrådsremissen Ny instans- och processordning i utlänningsärenden från juni 2002. Underrubriken är ny liksom paragrafen.

⁴² Paragrafen är ny.

⁴³ 5 kap. 1–3 §§ enligt lagrådsremissens förslag

Muntlig förhandling skall vidare hållas i migrationsdomstol i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd avseende de utlänningar som omfattas av avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Även i mål som rör avvisning eller vägran att bevilja uppehållstillstånd skall muntlig förhandling hållas i migrationsdomstol, om det begärs av en enskild part som omfattas av avtalen och som ansökt om uppehållstillstånd. I detta fall får dock muntlig förhandling underlåtas, om den skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

I övrigt får muntlig förhandling hållas, om det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

Remissinstanser – promemorian
Verkställighetsärenden och muntlig förhandling i en
ny instans- och processordning i utlänningsärenden
(UD2004/51921/MAP)

1. Riksdagens ombudsmän
2. Riksrevisionen
3. Hovrätten för Västra Sverige
4. Stockholms tingsrätt
5. Kammarrätten i Stockholm
6. Länsrätten i Stockholms län
7. Länsrätten i Göteborg
8. Länsrätten i Skåne län
9. Justitiekanslern
10. Domstolsverket
11. Rikspolisstyrelsen
12. Säkerhetspolisen
13. Barnombudsmannen
14. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
15. Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
16. Migrationsverket
17. Utlänningsnämnden
18. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet
19. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet
20. FN:s flyktingkommissariat – UNHCR, Stockholm
21. Sveriges advokatsamfund
22. Svenska Röda Korset
23. Rädda Barnen
24. Amnesty International - Svenska sektionen
25. Caritas
26. Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd (FARR)
27. Länderkommittén för f.d. Jugoslavien
28. Sveriges Kristna Råd
29. Islamiska samarbetsrådet
30. Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen
31. Svensk Flyktinghjälp - SWERA
32. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar
33. ECPAT - Sverige
34. Svenska Barnläkarföreningen
35. Nämnden för kyrkolivets utveckling
36. Chefsföreningen inom Svenska Polisförbundet
37. Sveriges Psykologförbund
38. Riksförbundet för personer som arbetar med integrationsfrämjande verksamhet, RIB