

11 Hinder mot verkställighet

Den nya utlänningslagen innehåller bl.a. nya bestämmelser om åtgärder vid hinder mot verkställighet. Dessa har tagits in i 12 kap. utlänningslagen och i 18 och 19 §§ finns regler om förfarandet vid verkställighetshinder efter lagakraftätagande beslut om avvisning eller utvisning. De nya reglerna ska ses mot bakgrund av den äldre ordningen i 1989 års lag, vilken ofta ansågs fördröja återvändandet. Då kunde en ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) prövas efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning under förutsättning att omständigheterna inte prövats tidigare. Verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslutet förhindrades dock i sig inte av en ny ansökan, om inte beslutet inhiberades. Oavsett om inhibition meddelades av Utlänningsnämnden kom dock självmant återvändande eller verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslutet i många fall inte att ske innan den nya ansökan prövats.

Den nya ordningen för prövning av verkställighetshinder innebär att Migrationsverket får bevilja uppehållstillstånd om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns antingen ett hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § eller anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen eller, slutligen, medicinska hinder eller annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas. Är verkställighetshindret bestående får Migrationsverket bevilja permanent uppehållstillstånd. Föreligger det endast ett tillfälligt hinder mot verkställighet, får verket i stället bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Migrationsverket får enligt bestämmelsen också besluta om inhibition.

Om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 §, och dessa

omständigheter inte har kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare, ska Migrationsverket enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen, 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 ovan inte uppfyllda, ska Migrationsverket enligt lagtexten i stället besluta att inte bevilja ny prövning.

Beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen kan inte överklagas, medan beslut enligt 12 kap. 19 § samma lag kan överklagas till en migrationsdomstol och till Migrationsöverdomstolen.

Det här avsnittet innehåller en redogörelse för hur den nya ordningen för prövning av verkställighetshinder har fungerat och hur de nya reglerna har tillämpats. I samband därmed redovisas några frågor som väckts med anledning av den hittillsvarande tillämpningen. Jag lämnar också förslag till vissa ändringar av bestämmelserna.

11.1 Bakgrund

11.1.1 Tidigare lagstiftning

Bestämmelser om åtgärder vid hinder mot verkställighetshinder har funnits även i tidigare lagstiftning på utlänningsrättens område. Genom 1989 års utlänningslag (prop. 1988/89:86) infördes ett nytt system för prövning av ansökningar om uppehållstillstånd när det redan fanns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, som skulle verkställas. Det ansågs nödvändigt med regler som gjorde det möjligt att ändra ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, om nya omständigheter kommit fram som visade att utlänningens liv, hälsa eller frihet skulle äventyras om beslutet verkställdes. Enligt de nya regler som då infördes 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 utlänningen 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, prövades först av Migrationsverket och från den 1 juli 1994 av Utlänningsnämnden.

För att en ny ansökan skulle kunna bifallas och ett tidigare meddelat utvisnings- eller avvisningsbeslut upphävas skulle enligt förarbetena till 1989 års lagstiftning krävas att det fördes fram omständigheter, som inte hade prövats i det tidigare ärendet (prop. 1988/89:86 s. 119 f.). Det skulle således aldrig bli fråga om en förnyad prövning av vad som hade förekommit i ärendet, något som annars skulle innebära ett ställningstagande till frågan om den tidigare bedömningen hade varit riktig eller inte. Vidare krävdes att de omständigheter som åberopades antingen innebar att utlänningen hade rätt till asyl här eller innefattade synnerliga skäl av humanitär art. Utgångspunkten var vidare att det i stort sett alltid skulle krävas att utlänningen lämnade alla relevanta uppgifter i ärendet om avvisning eller utvisning och att de nya omständigheter som åberopades gjorde det uteslutet att avlägsna utlänningen ur landet. Principen att uppehållstillstånd normalt skulle sökas från hemlandet skulle också upprätthållas, vilket innebar att tillstånd borde vägras i fall då utlänningen på verkställighetsstadiet åberopade anknytning till Sverige.

Genom en lagändring år 1995 modifierades reglerna på så sätt att förutsättningarna för bifall till en ny ansökan ändrades från ”det annars finns synnerliga skäl av humanitär art” till ”det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning”. I förarbetena till den ändrade lagtexten erinrade regeringen om att man genom 1989 års lagstiftning hade velat undvika den tidsutdräkt i handläggningen som tidigare ordning gett upphov till och få en handläggning av utlänningsärenden som mer liknade den i andra förvaltningsärenden (prop. 1994/95:179 s. 44 f.). Samtidigt menade man att bestämmelserna hade fått en utformning som i vissa fall kunde medföra resultat som kunde te sig stötande, framför allt fall då en anknytning hade uppstått eller åberopats först efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning och det samtidigt var uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om anknytningen åberopats innan slutligt beslut meddelats i ärendet. Man ville därför ändra reglerna så att något fler ansökningar än hittills skulle komma att bifallas utan att det samtidigt skulle medföra en ökning av antalet ansökningar.

11.1.2 Gällande lagstiftning

Inom Utrikesdepartementet utarbetades under 2003 ett förslag till ny lagstiftning på området. Förslaget kom dock inte att genomföras med anledning av den kommande reformen av instans- och processordningen. I stället anpassades förslaget till den nya ordningen med domstolsprövning och ett nytt förslag lades fram i prop. 2004/05:170. Utgångspunkten i förslaget var att den dåvarande ordningen med prövning av ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skulle upphöra eftersom det hade medfört stora problem (prop. s. 223). Antalet nya ansökningar hade vida kommit att överstiga vad lagstiftaren förutsatte när 1989 års utlänningslag antogs och antalet nya ansökningar hade också fortsatt att öka stort. 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 hade en ökning skett. I många fall hade flera nya ansökningar givits in rörande samma avvisningsbeslut. En stor andel av Utlänningsnämndens resurser hade fått avsättas för handläggningen av nya ansökningar och den långa tiden mellan ansökan och verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, alternativt att uppehållstillstånd beviljas, innebar både psykiskt lidande för den enskilde och stora kostnader för samhället.

Regeringen anförde vidare att en väsentlig del av rättssäkerheten i utlänningsärenden är att sökanden kan räkna med ett slutligt beslut i sitt ärende inom rimlig tid, vilket emellertid inte var möjligt men den då gällande ordningen (prop. s. 224). Den kraftiga ökningen av antalet nya ansökningar under senare år kunde enligt regeringen delvis förklaras av att möjligheten till att ge in en ny ansökan om uppehållstillstånd hade 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 emellertid tänkt som ett extraordinärt prövningsförfarande som skulle komplettera den möjlighet att ansöka om resning som finns i förvaltningsärenden i allmänhet. Regeringen ansåg det därför angeläget att försöka kraftigt minska antalet fall som prövas på nytt efter lagakraftvunna beslut. Det ansågs framför allt nödvändigt att försöka komma ifrån de mycket långa vistelsetider som kunde bli följden av den dåvarande ordningen och som för den enskilde kunde leda till psykiskt och

fysiskt lidande. Att i enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga principer tillåta en ny ansökan om samma sak även om det tidigare beslutet skulle ha vunnit laga kraft, vore enligt regeringen inte tänkbart på utlänningsrättens område. Möjligheterna till ny prövning måste i stället begränsas till särskilt angivna situationer.

Enligt regeringen var det angeläget att möjligheten att på grund av nya omständigheter få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning prövat på nytt, skulle komma att framstå som det extraordinära prövningsförfarande det hade avsetts att vara (prop. s. 225). Den nya ordningen borde utformas på så sätt att den skulle ge ett starkare incitament till att alla relevanta skäl förs fram och prövas redan hos Migrationsverket i grundärendet. Det föreslogs därför bestämmelser som innebär att Migrationsverket numera har en skyldighet att ex officio pröva om nya omständigheter medför ett sådant hinder mot verkställigheten att det finns anledning att bevilja uppehållstillstånd. Om det inte har kommit fram sådan anledning, men utlänningen har åberopat nya omständigheter, har verket i stället under vissa förutsättningar en skyldighet att pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt.

Migrationsverkets prövning enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen

När det gäller Migrationsverkets prövning enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen anförde regeringen i propositionen bl.a. att hinder mot verkställigheten inte bara behöver utgöras av de hinder som räknas upp i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen (prop. 2004/05:170 s. 226). De hinder som nämns där, bl.a. risk för dödsstraff, tortyr och förföljelse vid ett återvändande till hemlandet, ska givetvis beaktas av Migrationsverket. Dessutom ska 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 sägs i förarbetena exempelvis vara fallet om utlänningens hemland eller tidigare vistelseland har 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 en person ska kunna utgöra ett praktiskt hinder mot verkställighet bör enligt vad regeringen uttalade i propositionen dock krävas att utlänningen själv medverkat för att en verkställighet ska kunna genomföras.

Ytterligare en situation när det kan finnas annan särskild anledning till att en verkställighet inte bör genomföras är om det i verkställighetsärendet kommer fram att utlänningen har blivit så svårt sjuk att det inte går att genomföra en verkställighet (prop. s. 226). Det är enligt regeringen inte sjukdomens svårighet i sig som ska bedömas, utan frågan om det aktuella sjukdomstillståndet utgör ett hinder mot verkställighet i det enskilda fallet. En verkställighet kan enligt förarbetena också framstå som orimlig om ärendet gäller barn som inte kan tas om hand i hemlandet på ett lämpligt sätt sedan dess vårdnadshavare avlidit eller barn som inte kan bosätta sig i en förälders hemland och därför riskerar att skiljas från föräldern under lång tid.

Regeringen framhöll i propositionen särskilt att utrymmet för att ta hänsyn till ekonomiska och sociala problem i ett verkställighetsärende är mycket begränsat. Detsamma avses gälla om det har uppstått en familjeanknytning till Sverige efter det att beslutet om avvisning eller utvisning meddelades, eftersom det i sådana fall går att få tillståndsfrågan prövad genom att en ansökan görs vid en svensk beskickning utomlands.

Verkställighetshinder av praktisk natur är inte sällan av övergående natur och Migrationsverket får i sådana fall enligt lagtexten förordna att verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning tills vidare ska avbrytas eller bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om hindret är bestående får Migrationsverket bevilja ett permanent uppehållstillstånd. Saknas grund för att meddela inhibition eller bevilja tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd, ska åtgärderna för att verkställa avlägsnandebeslutet fortsätta.

Ny prövning efter yrkande

Om en utlänningen anför att det finns omständigheter som utgör hinder mot verkställighet och Migrationsverket inte anser att det finns förutsättningar att bevilja uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen i 12 kap. 18 § utlänningslagen, ska verket i stället avgöra om omständigheterna enligt 12 kap. 19 § samma lag ska föranleda en ny prövning av ärendet. För att ny prövning ska bli aktuell i denna situation krävs för det första att utlänningen har åberopat nya omständigheter som kan antas utgöra sådant hinder mot verkställighet som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen.

Det är enligt uttalande i propositionen inte tillräckligt att de nya omständigheterna endast har karaktären av modifieringar eller tillägg till de ursprungligen åberopade omständigheterna (prop. 2004/05: 170 s. 227 ff.). Att det kan antas att de nya omständigheterna utgör ett bestående hinder mot verkställighet innebär vidare att det inte ska vara fråga om en mer eller mindre avlägsen möjlighet att de åberopade omständigheterna utgör verkställighetshinder, utan att verkställighetshinder ska bedömas föreligga i det enskilda fallet (prop. s. 300).

Det i 12 kap. 19 § uppställda kravet på att de åberopade omständigheterna ska vara nya avses enligt uttalanden i förarbetena inte gälla om omständigheterna har framkommit på verkställighetsstadiet och medfört att utlänningen då beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § (prop. s. 300). När tiden för tillståndet har löpt ut ska utlänningen enligt förarbetena således ha möjlighet att åberopa samma omständigheter på nytt om de fortfarande består.

En ytterligare förutsättning för att ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen är att sökanden inte har kunnat åberopa de nya omständigheterna redan i det tidigare ärendet eller att han eller hon har giltig ursäkt för att inte ha gjort detta. Vad som kan anses utgöra giltig ursäkt får avgöras i det enskilda ärendet. Ett exempel som nämns i förarbetena är att utlänningen i hemlandet har utsatts för traumatiska upplevelser som varit svåra att berätta om i ett tidigare skede (prop. s. 227).

En av de situationer där det kan bli aktuellt med en ny prövning är enligt propositionen (prop. s. 227–228) om utlänningen i ärendet rörande verkställighet av ett beslut 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 har 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. En situation som särskilt tas upp i propositionen är där skyddsbehovet tidigare har prövats i förhållande till ett land som det funnits anledning att anta skulle ta emot utlänningen, men som senare visar sig inte kommer att göra det. Det kan vidare förekomma att utlänningen i verkställighetsärendet presenterar nya dokument som visar att han eller hon kommer från ett annat land än vad som tidigare antagits 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 enligt förarbetena kravet att omständigheterna inte kunnat åberopas i grundärendet eller att utlänningen visar giltig ursäkt för att så inte har skett.

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 enligt förarbetena normalt inte skäl att pröva hela ärendet på nytt. Som exempel nämns fall då en ny handling ges in för att styrka tidigare påståenden.

Om Migrationsverket anser att de uppställda kraven för en ny prövning inte är uppfyllda ska verket besluta att inte bevilja ny prövning. Ett sådant beslut kan överklagas till en migrationsdomstol. Om domstolen till skillnad mot Migrationsverket anser att en ny prövning är påkallad, ska ärendet enligt propositionen normalt återförvisas för prövning av frågan om uppehållstillstånd (prop. s. 301). Enligt förarbetena behöver dock inte ärendet återförvisas om domstolen anser att utredningen i målet är tillräcklig för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Behovet av inhibition vid den fortsatta handläggningen i domstol kan enligt förarbetena tillgodoses genom de inhibitionsbestämmelser som normalt gäller i domstol.

Överlämnande av ärenden till regeringen i vissa fall

I 12 kap. 20 § utlänningslagen finns kompletterande bestämmelser som tillämpas om det finns hinder mot att verkställa en allmän domstols dom om utvisning på grund av brott. I sådana fall ska Migrationsverket överlämna ärendet om verkställighet till regeringen. Detsamma gäller om hinder mot verkställighet uppkommer i ett säkerhetsärende.

11.2 Migrationsverkets handläggning

Frågor om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning handläggs på Migrationsverket av mottagningsenheterna. Om det i samband med verkställighet av ett beslut uppkommer en fråga om hinder mot verkställighet ska mottagningsenheten överlämna frågan för bedömning till någon av verkets förvaltningsprocess-

enheter. Det är processförarna vid dessa enheter som prövar om verkställighetshinder föreligger eller inte och om uppehållstillstånd ska meddelas enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen eller ny prövning medges enligt 12 kap. 19 § samma lag.

Beslut enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen sätts alltid upp särskilt och med överklagandehänvisning. När det gäller beslut enligt 12 kap. 18 § samma lag har förvaltningsprocessenheternas rutiner förändrats över tiden. Inledningsvis gjordes endast en tjänsteanteckning om att frågan om verkställighetshinder hade prövats, men inte lett till någon ändring av tidigare beslut. Nu skrivs i stället ett formligt men kortfattat beslut, som sökanden får del av. Till att börja med registrerades inte heller besluten enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, vilket gör att statistiken för 2006 inte är helt rättvisande.

Utgångspunkten för Migrationsverkets handläggning är sedan år 2007 att beslut i fråga om uppehållstillstånd ska fattas inom en månad om verket meddelar beslut om inhibition enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Beslut i fråga om prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen ska fattas inom en månad från det att utlänningen har åberopat nya omständigheter. Om verket beviljar ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen ska beslut i fråga om uppehållstillstånd fattas inom tre månader.

Under perioden 31 mars–31 december 2006 avgjorde Migrationsverket drygt 3 400 ärenden angående verkställighetshinder. År 2007 avgjordes drygt 7 800 och 2008 drygt 7 500 ärenden. Mellan 60–70 procent av ärendena avgjordes inom en månad. Närmare uppgifter om handläggningstider finns i tabellen nedan.

Antalet ärenden om verkställighetshinder bör ses i jämförelse med antalet avgjorda grundärenden hos Migrationsverket. Frågor om verkställighetshinder torde huvudsakligen förekomma i ärenden där sökanden tidigare har åberopat skyddsskäl som grund för sin ansökan om uppehållstillstånd. År 2007 avgjorde Migrationsverket drygt 32 000 asylärenden. I knappt 9 000 ärenden avslogs ansökan och i 15 000 ärenden bifölls den. (10 000 ärenden avslutades genom avskrivning enligt Dublinförordningen eller annat beslut.) År 2008 avgjorde Migrationsverket drygt 33 000 asylärenden. I drygt 18 000 ärenden avslogs ansökan och i drygt 8 000 bifölls den. Antalet avgjorda ärenden om verkställighetshinder hos Migrationsverket var dessa år drygt 7 800 respektive 7 500. Antalet avgjorda ärenden om verkställighetshinder var således ungefär detsamma dessa två år,

men andelen ärenden i förhållande till antalet avslag minskade kraftigt från 89 procent till 41 procent.

Tabell 11.1 Ärenden om verkställighetshinder (V-UT) avgjorda 2006–2008, Migrationsverket

	2006	2007	2008
V-UT prövade enligt 12 kap. 18 § UtIL			
<i>avgjorda totalt</i>	1 092	2 901	3 529
<i>varav inom en månad, antal</i>	750	1 844	2 540
<i>varav inom en månad, andel</i>	69 %	64 %	72 %
<i>genomsnitt dagar</i>	31	53	41
V-UT prövade enligt 12 kap. 19 § UtIL			
<i>avgjorda totalt</i>	2 318	4 921	4 000
<i>varav inom en månad, antal</i>	1 611	3 066	2 719
<i>varav inom en månad, andel</i>	69 %	62 %	68 %
<i>genomsnitt dagar</i>	29	54	36
Prövade V-UT totalt			
<i>avgjorda totalt</i>	3 410	7 822	7 529
<i>varav inom en månad, antal</i>	2 361	4 910	5 259
<i>varav inom en månad, andel</i>	69 %	63 %	70 %
<i>genomsnitt dagar</i>	30	54	39

Källa: Migrationsverket, Årsredovisning 2008, tabell 10.

Enligt Migrationsverkets årsredovisning för 2008 beviljade verket ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen i 126 ärenden år 2007 och 141 ärenden år 2008. I sammanlagt 68 respektive 78 ärenden avgjordes frågan om uppehållstillstånd under samma år (tabell 11.2). Av de sammanlagt knappt 4 700 ärenden om ny prövning vilka avgjordes under 2007, beviljades således uppehållstillstånd i 47 fall, dvs. i en procent av ärendena. År 2008 beviljades uppehållstillstånd i 46 av 4 000 prövade ärenden, dvs. i lite drygt en procent av ärendena. Handläggningstiderna för de ärenden som resulterade i uppehållstillstånd var båda åren omkring 125 dagar i genomsnitt från det att beslut om ny prövning togs av Migrationsverket.

Tabell 11.2 Verkställighetshinder prövade enligt 12 kap. 19 § UtIL 2006–2008

	2006	2007	2008
Ärenden där verket beslutat pröva frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § UtIL	67	68	78
<i>varav bifall</i>	41	47	46
<i>varav avslag</i>	26	21	32
Ärenden där verket beslutat att enligt 12 kap. 19 § UtIL inte bevilja ny prövning	2 276	4 612	3 922

Källa: Migrationsverket, Årsredovisning 2008, tabell 15

När det gäller statistik över Migrationsverkets beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen bör det uppmärksammas att verket i inledningskedet inte registrerade sådana beslut. Numera registreras de dock och av årsredovisningarna kan utläsas på vilken grund Migrationsverket i förekommande fall har meddelat uppehållstillstånd och om permanent eller tillfälligt tillstånd har meddelats. Siffrorna i tabellen nedan bör ses mot bakgrund av det totala antalet prövade ärenden enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, vilket framgår av den inledande tabellen i detta avsnitt. Såvitt kan utläsas av statistiken för 2006 beviljade således Migrationsverket uppehållstillstånd, permanent eller tillfälligt, i tretton procent av de ärenden som prövades enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. År 2007 var bifallsfrekvensen tolv procent och år 2008 fem procent.

Tabell 11.3 Verkställighetshinder, beviljade tillstånd enligt 12 kap. 18 § UtIL 2006–2008

Grund för tillstånd	2006	2007	2008
Skyddsskäl totalt	17	47	46
<i>varav permanent uppehållstillstånd</i>	16	45	46
<i>varav tidsbegränsat uppehållstillstånd</i>	1	2	0
Mottagarlandet inte villigt ta emot utlänningen totalt	9	14	25
<i>varav permanent uppehållstillstånd</i>	6	13	24
<i>varav tidsbegränsat uppehållstillstånd</i>	3	1	1
Medicinska hinder eller annan särskild anledning totalt	120	304	110
<i>varav permanent uppehållstillstånd</i>	84	233	94
<i>varav tidsbegränsat uppehållstillstånd</i>	36	71	16
Totalt	146	365	181
<i>varav permanent uppehållstillstånd</i>	106	291	164
<i>varav tidsbegränsat uppehållstillstånd</i>	40	74	17

Källa: Migrationsverket, Årsredovisning 2008, tabell 16.

11.3 Domstolarnas handläggning

Migrationsverkets beslut enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen att inte bevilja ny prövning av frågan uppehållstillstånd kan överklagas till migrationsdomstolarna och till Migrationsöverdomstolen. Mål om verkställighetshinder ska enligt migrationsdomstolarnas egna verksamhetsmål ha en medianålder om högst en månad. Migrationsöverdomstolens eget mål för medianåldern är två månader. År 2007 och 2008 var medianåldern för de då avgjorda verkställighetsmålen 0,4 månader i migrationsdomstolarna och 0,7 respektive 0,6 månader i Migrationsöverdomstolen. En noggrannare redogörelse för handläggningstiderna i domstolarna finns i kapitel 6.

Antalet inkomna, avgjorda och balanserade verkställighetsmål framgår av tabellerna nedan. Det kan konstateras att antalet mål inkomna till migrationsdomstolarna år 2007 motsvarar ungefär hälften av de ärenden där Migrationsverket avslagit begäran om ny prövning (jfr tabell 11.2). För 2008 motsvarade de inkomna målen ungefär en tredjedel av de ärenden där Migrationsverket hade meddelat avslagsbeslut. Statistiken visar också att sökandena i knappt hälften av de vid migrationsdomstolarna avgjorda målen klagade vidare till Migrationsöverdomstolen.

Tabell 11.4 Inkomna, avgjorda och balanserade mål vid migrationsdomstolarna 2006–2007

Utveckling för verkställighetsmålen	2006	2007	2008
Inkomna mål	757	2 321	1 331
Avgjorda mål	622	2 346	1 387
Balanserade mål	135	110	55

Källa: Domstolsverket, Årsredovisning 2008, tabell 16

Tabell 11.5 Inkomna, avgjorda och balanserade mål vid Migrationsöverdomstolen 2006–2007

Utveckling för verkställighetsmålen	2006	2007	2008
Inkomna mål	224	1 098	567
Avgjorda mål	181	1 083	598
Balanserade mål	43	58	28

Källa: Domstolsverket, Årsredovisning 2008, tabell 19

11.4 Rättsfall från Migrationsöverdomstolen

Migrationsöverdomstolen har genom ett antal refererade avgöranden gett Migrationsverket och migrationsdomstolarna vägledning för tolkningen och tillämpningen av bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen. I två rättsfall har domstolen dragit upp de formella gränserna för den prövning som ska göras med anledning av bestämmelserna i 12 kap. 19 § utlänningslagen. Migrationsöverdomstolen har visat att begreppet omständighet i 12 kap. 19 § utlänningslagen kan utgöras av både nya landförhållanden och sådana förhållanden som hänför sig till utlänningens person. Vad som krävs för att en omständighet ska anses vara ny har också prövats, men endast i ett fall. Begreppet giltig ursäkt har tolkats i ett refererat fall och ett icke-refererat fall. Samtliga dessa domar återges i sammanfattning nedan. Dessutom återges två domar från Migrationsöverdomstolen, vilka inte har refererats, men som har betydelse för tillämpningsområdet för regeln i 12 kap. 19 § utlänningslagen.

MIG 2007:6

Ett beslut om avvisning, som upphört att gälla innan den nya utlänningslagen trädde i kraft, kan inte läggas till grund för prövning enligt 12 kap. nya utlänningslagen.

Utlänningsnämnden avlog 2005 sökandens ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd och beslutade att han skulle avvisas. Sökanden lämnade landet, men kom senare tillbaka. I juni 2006 ingav han en ansökan om asyl m.m. Migrationsverket behandlade ansökan som ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft, men fann inte anledning att bevilja sökanden prövning enligt 12 kap. 19 § nya utlänningslagen. Migrationsdomstolen avlog överklagandet. Migrationsöverdomstolen konstaterade efter överklagande att det tidigare avvisningsbeslutet hade upphört att gälla och förlorat sina rättsverkningar. Enligt Migrationsöverdomstolen kunde det inte anses rimligt att utan lagstöd till den enskildes nackdel tillämpa reglerna om verkställighet retroaktivt, varför det ifrågavarande avvisningsbeslutet inte kunde läggas till grund för prövning enligt 12 kap. utlänningslagen. Sökandens ansökan borde således inte ha

prövats som ett ärende om verkställighet enligt 12 kap. utlänningslagen utan som en ansökan om uppehållstillstånd m.m. enligt samma lag. Migrationsöverdomstolen biföll överklagandet och upphävde migrationsdomstolens dom och Migrationsverkets beslut.

MIG 2007:13

I verkställighetsärende enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen kan påstådda brister i Migrationsverkets utredning inte anses utgöra en giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheter tidigare och kan därmed inte föranleda en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd.

En kvinna och hennes två döttrar ansökte om uppehålls- och arbetstillstånd, men fick avslag. Sedan beslutet hade fått laga kraft, åberopade de nya omständigheter och anförde att både modern och äldsta dottern riskerade att utsättas för övergrepp vid ett återvändande till hemlandet samt att den äldsta dottern också riskerade tvångsgifte. Familjen ansåg att de hade giltig ursäkt för att inte tidigare ha åberopat de aktuella förhållandena. Kvinnan anförde att hon var starkt påverkad av de kulturella och traditionella förhållningsregler som rådde i hennes hemland och att hon därför inte hade vågat berätta om de nu åberopade förhållandena för den manlige handläggaren vid Migrationsverket. Hon påpekade också att handläggningen vid Migrationsverket hade gått så fort att hon inte hade fått tillfälle att berätta allt samt att det hade tagit tid för henne att anpassa sig till ett helt annat samhälle, med helt andra förutsättningar för henne som kvinna. Migrationsverket fann inte anledning att avbryta verkställigheten med tillämpning av 12 kap. 18 § utlänningslagen eller bevilja en ny prövning med stöd av 12 kap. 19 § samma lag. Migrationsdomstolen ansåg däremot att vad familjen hade anfört innebar att de hade rätt till en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen och återförvisade målet till Migrationsverket för handläggning. Migrationsverket överklagade till Migrationsöverdomstolen som konstaterade att de nya omständigheter som familjen hade åberopat hade förelegat och varit kända för dem redan vid tidpunkten för det lagakraftvunna beslutet. Frågan var därför om familjen hade visat giltig ursäkt för att inte ha åberopat dessa omständigheter tidigare.

När det gällde tolkningen av begreppet "giltig ursäkt" anförde Migrationsöverdomstolen följande.

Asylprocessen är utformad så att den innefattar garantier för att prövningen skall kunna ske på ett så rättssäkert sätt som möjligt redan inom den ordinarie processen, hos Migrationsverket och migrationsdomstolarna. En process som skall utmyнна i ett lagakraftvunnet beslut i ett ärende rörande en fråga om avvisning eller utvisning. En asylsökande kan därför endast i undantagsfall anses ha giltig ursäkt för att inte ha åberopat alla för prövningen relevanta omständigheter innan ett sådant lagakraftvunnet beslut föreligger. När ett ärende har nått verkställighetsstadiet skall det alltså endast undantagsvis kunna bli fråga om prövning av omständigheter som inte har kunnat åberopats tidigare. Om utlänningen kan anses ha visat "giltig ursäkt" för att inte ha åberopat dessa tidigare får avgöras i det enskilda ärendet. I förarbetena nämns som exempel att utlänningen i hemlandet utsatts för traumatiska upplevelser som varit svåra att berätta om i ett tidigare skede eller att det rör sig om nya tidigare okända sakuppgifter som utlänningen inte kunnat eller bort känna till (prop. 2004/05:170 s. 227). Migrationsöverdomstolen gör därför bedömningen att innebörden av begreppet "giltig ursäkt" skall ges en restriktiv tolkning.

Migrationsöverdomstolen framhöll att det som familjen ansåg utgöra giltig ursäkt hänförde sig till bl.a. Migrationsverkets handläggning, vilken enligt familjens uppfattning i vissa delar hade bedrivits på ett olämplig och alltför skyndsamt sätt. Migrationsöverdomstolen fann emellertid att de påstådda bristerna i Migrationsverkets utredning inte kunde anses utgöra en sådan giltig ursäkt som avses i 12 kap. 19 § utlänningslagen. Inte heller vad familjen åberopat i övrigt kunde anses innefatta en sådan giltig ursäkt som skulle berättiga till en ny prövning. Migrationsöverdomstolen anförde sammanfattningsvis att oavsett om de åberopade nya omständigheterna var att anse som hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen, hade familjen inte visat giltig ursäkt för att inte åberopa omständigheterna tidigare. Det saknas därmed grund för att med tillämpning av 12 kap. 19 § utlänningslagen ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning.

MIG 2007:52

Ansökan om prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen har ansetts vara förfallen då tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats av Migrationsverket under handläggningen i Migrationsöverdomstolen.

En familj ansökte om asyl m.m. men fick avslag på sin ansökan. Beslutet vann laga kraft. Migrationsverket beslutade senare att inte bevilja uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen eller en ny prövning enligt 12 kap. 19 § samma lag. Migrationsdomstolen avslog familjens överklagande av verkets beslut att inte medge en ny prövning. Därefter beslutade Migrationsverket att med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen bevilja familjen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige. Skälet för beslutet var att kvinnan i familjen var gravid och graviditeten så långt framskriden att det förelåg praktiska hinder för verkställighet av avvisningsbesluten. Familjen överklagade migrationsdomstolens dom och yrkade att de skulle beviljas en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Migrationsöverdomstolen anförde att en grundförutsättning för en prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen är att det är fråga om ett ärende om verkställighet. Eftersom Migrationsverket hade beviljat familjen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och då avvisningsbeslut inte får verkställas under den tid då ett sådant tillstånd gäller, ansåg Migrationsöverdomstolen att det då inte förelåg något ärende om verkställighet. Det saknades därmed förutsättningar för att göra en prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Målet avskrevs från vidare handläggning.

MIG 2007:55

Migrationsverket har möjligheter att vidta utredningsåtgärder inför bedömningen av frågan om en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen ska beviljas.

A ansökte om uppehållstillstånd, men Migrationsverket avslog ansökan och beslutet vann laga kraft. A åberopade därefter att han hade dömts till döden i sitt hemland. Till styrkande av detta gav han in en kopia av en dom, daterad i tiden efter det lagakraftvunna avvisningsbeslutet. Migrationsverket fann inte anledning att avbryta verkställigheten av avvisningsbeslutet med tillämpning av 12 kap. 18 § utlänningslagen eller att bevilja A ny prövning enligt 12 kap. 19 § samma lag. I sitt beslut anförde Migrationsverket bl.a.

att verket hade låtit översätta den i kopia ingivna domen och att den var falsk. Det förelåg enligt Migrationsverket därför inte några nya omständigheter som kunde antas utgöra sådant bestående hinder mot verkställighet som avses i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen. A överklagade beslutet till migrationsdomstolen och yrkade att han skulle beviljas en ny prövning. Migrationsdomstolen ställde in verkställigheten, undanröjde verkets beslut att inte bevilja prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen och visade målet åter till verket för en sådan prövning. Enligt migrationsdomstolen utgjorde domen en sådan ny omständighet som avses i 12 kap. 19 § utlänningslagen och Migrationsverket hade också inlett en ny prövning av de nytillkomna omständigheterna och prövat frågan om skydd med anledning av den återopade domen, men utan att förordna om inhibition eller offentligt biträde och utan att uttala sig i fråga om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Migrationsverket överklagade domen.

Migrationsöverdomstolen anförde bl.a. följande.

Migrationsverket har i ett verkställighetsärende enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen att inledningsvis fastslå om omständigheter som återopas verkligen är nya, dvs. är sådana som inte har återopats tidigare i ärendet om uppehållstillstånd och som alltså inte avser att modifiera eller utgöra tillägg till redan återopade omständigheter. Om omständigheterna befinns vara nya, skall verket därefter avgöra om det är fråga om omständigheter som hänför sig till utlänningsens behov av skydd i Sverige. Omständigheterna skall vara sådana som kan antas utgöra ett bestående hinder mot verkställighet som avses i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen. De ytterligare förutsättningar som skall föreligga för att en ny prövning skall beviljas framgår av 12 kap. 19 § utlänningslagen. Om förutsättningarna inte är uppfyllda skall verket besluta att inte bevilja ny prövning.

Det ligger i sakens natur att Migrationsverket, inom ramen för bedömningen av om det föreligger förutsättningar för en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd, har relativt stor frihet att utreda ärendet innan man kan anses ha övergått till att göra en ny prövning. Vilka utredningsåtgärder som är nödvändiga får avgöras från fall till fall. Att låta översätta samt kontrollera äkthet och autenticitet av ingivna dokument faller dock helt klart inom ramen för vad verket har möjlighet att göra inför bedömningen av om en ny prövning skall inledas. Verket kan i så fall, beroende på omständigheterna, inhibera verkställigheten av avlägsnandebeslutet i avvaktan på resultatet av utredningsåtgärderna.

Migrationsöverdomstolen ansåg att den av A först i verkställighetsärendet återopade omständigheten, att A i sitt hemland hade

dömts till döden i tiden efter det lagakraftvunna avvisningsbeslutet, var att anse som ny i den mening som avses i 12 kap. 19 § utlänningslagen. Frågan om prövning enligt nämnda bestämmelse skulle beviljas A var avhängig av om den nya omständigheten kunde antas utgöra ett bestående hinder mot verkställighet. Enligt Migrationsöverdomstolen kunde Migrationsverket genom sina utredningsåtgärder inte anses ha inlett en prövning av frågan om uppehållstillstånd. Den åberopade nya omständigheten kunde enligt domstolen emellertid inte lämnas utan avseende och den åberopade domen inte heller avfärdas som falsk utan en närmare kontroll. Domstolen ansåg därför att den av A åberopade nya omständigheten i vart fall var sådan att den kunde antas utgöra ett bestående hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen. Det fanns därför förutsättningar för att ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Migrationsverkets överklagande avsågs därför.

MIG 2008:6

Bedömningen av om en omständighet som åberopas i ett verkställighetsärende är att anse som ny, ska ske inte bara i förhållande till det lagakraftvunna avlägsnandebeslutet utan även i förhållande till det som prövats utan någon begränsning i sak genom andra beslut som fattats under verkställighetsstadiet.

A ansökte om uppehålls- och arbetstillstånd, men hennes ansökan avsågs och beslutet vann laga kraft. A gav därefter in ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § 1989 års utlänningslag och anförde att hinder förelåg mot att verkställa avvisningsbeslutet eftersom hon hade konverterat. Migrationsverket beslutade först att inte bevilja A uppehållstillstånd enligt nämnda lagrum och, i ett senare beslut, att inte bevilja ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt nuvarande 12 kap. 19 § utlänningslagen och inte heller avbryta verkställigheten av avvisningsbeslutet. Verket motiverade sitt beslut med att A inte hade åberopat några nya omständigheter utan att hennes asylskäl i allt väsentligt hade prövats av Migrationsverket och Utlänningsnämnden i det lagakraftvunna beslutet.

A överklagade Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen som anförde att frågan om nya omständigheter

föreligger ska avgöras i förhållande till det lagakraftvunna beslutet om avvisning som är tillämpligt i det aktuella verkställighetsärendet. Den omständigheten att A hade konverterat hade visserligen prövats av Migrationsverket i beslutet enligt 2 kap. 5 b § 1989 års utlänningslag, men omfattades inte av prövningen i det lagakraftvunna avvisningsbeslutet. Den uppgivna konverteringen var enligt migrationsdomstolen därför att betrakta som en ny omständighet. Domstolen ansåg vidare att förutsättningarna för en ny prövning var uppfyllda och biföll därför överklagandet.

Migrationsverket överklagade domen till Migrationsöverdomstolen som bl.a. anförde följande.

Varken i förarbetena till den nuvarande utlänningslagen eller till den tidigare utlänningslagen relateras den nya omständigheten uttryckligen till avvisnings- eller utvisningsbeslutet. I specialmotiveringen till 1989 års utlänningslag poängteras att möjligheten att göra en ny ansökan inte får leda till att samma omständigheter blir föremål för en ny prövning (prop. 1988/89:86 s. 149). I förarbetena till nuvarande utlänningslag anföras att kravet på att omständigheterna skall vara nya inte gäller om omständigheterna framkommit på verkställighetsstadiet och medfört att utlänningsen då beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen (prop. 2004/05:170 s. 300).

Migrationsöverdomstolen konstaterade att det förhållandet att A hade konverterat hade prövats av Migrationsverket i beslutet enligt 2 kap. 5 b § 1989 års utlänningslag. Enligt Migrationsöverdomstolen borde bedömningen av huruvida återopade omständigheter är att anse som nya inte enbart hänföra sig till det som prövats genom det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning utan även till det som prövats genom beslut som fattats under verkställighetsstadiet, då den återopade omständigheten bedömts utan någon begränsning i sak. Eftersom den konversion som A återopade redan hade prövats fullt ut och sålunda inte var ny, saknades det enligt Migrationsöverdomstolen förutsättning att ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning. Migrationsverkets överklagande bifölls därför, migrationsdomstolens dom undanröjdes och verkets beslut fastställdes.

MIG 2008:12

UNHCR:s rapport om att situationen i Sri Lanka på väsentliga punkter har förvärrats för den grupp som klaganden tillhör har ansetts innebära en sådan ny omständighet som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställighet som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen. Skäl för att bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § samma lag föreligger därför.

A ansökte om uppehålls- och arbetstillstånd. Migrationsverket avlog hans ansökan och avvisade honom till Sri Lanka. Utlänningsnämnden fastställde beslutet. I ett beslut den 30 juni 2006 fann Migrationsverket inte anledning att avbryta verkställigheten av avvisningsbeslutet med tillämpning av 12 kap. 18 § utlänningslagen eller att bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § samma lag. Beslutet vann laga kraft. I december samma år ansökte A åter om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd med hänvisning till den förvärrade situationen på Sri Lanka. Migrationsverket beslutade dock att inte bevilja någon ny prövning. Verket anförde att den allmänna situationen på Sri Lanka inte var sådan att den utgjorde hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen, eftersom det fanns inre flyktalternativ.

A överklagade beslutet och hänvisade till en ny rapport från FN:s flyktingkommissarie, UNHCR, enligt vilken det inte finns någon realistisk möjlighet till inre flykt på Sri Lanka. Migrationsdomstolen avlog överklagandet och anförde att vad A har anfört angående inre flykt inte kunde anses vara sådana omständigheter att de borde föranleda en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. A överklagade domen.

Migrationsöverdomstolen anförde bl.a. följande.

A:s ansökan om uppehållstillstånd avlogs av Migrationsverket och Utlänningsnämnden med hänvisning till att det inte var styrkt att A var eftersökt av LTTE. Vidare konstaterades att för det fall han ändå skulle utsättas för trakasserier hade han möjlighet att söka skydd i andra delar av Sri Lanka. När UNHCR därefter i en rapport gör bedömningen att tamiler från norra och östra Sri Lanka liksom från Colombo bör beviljas skydd på grund av den rådande situationen i landet och att något inre flyktalternativ inte existerar måste detta i och för sig anses utgöra en ny omständighet enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.

Migrationsöverdomstolen ställde sig därefter frågan om denna nya omständighet också kunde antas utgöra ett sådant bestående hinder mot verkställighet som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen. Migrationsöverdomstolen vägde den information som framkommit i UNHCR:s rapport mot uppgifter i en rapport från brittiska inrikesdepartementet och fann att det i vart fall fanns anledning att anta att det kunde föreligga ett sådant bestående hinder mot verkställighet som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen. Det fanns därför enligt Migrationsöverdomstolen skäl att bevilja A en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen och målet överlämnades till Migrationsverket för sådan prövning.

MIG 2008:20

Möjligheten att erhålla ny prövning av frågan om uppehållstillstånd i verkställighetsärenden är ett extraordinärt rättsmedel som ska tillämpas restriktivt. När återopade skyddsskäl är hänförliga endast till en del av ursprungslandet, ska möjligheten till internflykt beaktas vid bedömning av om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd ska beviljas.

Migrationsverket avlog genom beslut den 3 maj 2004 A:s ansökan om uppehållstillstånd m.m. och beslöt att avvisa honom till Afghanistan. Sedan A överklagat beslutet, beslutade Utlänningsnämnden att avslå hans överklagande och avvisningsbeslutet vann därmed laga kraft. Migrationsverket beviljade därefter A ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd med stöd av 2 kap. 5 b § i den numera upphävda utlänningslagen. Beslutet om avvisning upphävdes inte. A ansökte om fortsatt uppehållstillstånd och anförde att han inte kunde återvända till hemlandet på grund av fara för livet.

När det tidsbegränsade tillståndet hade gått ut fattade Migrationsverket beslut att inte bevilja A uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen och inte heller ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § samma lag.

A överklagade beslutet enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen till migrationsdomstolen, vilken dock avlog överklagandet. A klagade till Migrationsöverdomstolen som konstaterade att A hade anført att det förändrade säkerhetsläget inom Ghazniprovinzen, Kabul och andra orter i Afghanistan var sådana nya omständigheter som

utgjorde grund för verkställighetshinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen och att dessa omständigheter inte hade kunnat åberopas tidigare. Domstolen, som vid sin prövning utgick från att A kom från Ghazniprovinen, ansåg att vad som framkommit om den försämrade säkerhetssituationen i Ghazniprovinen var en ny omständighet i den mening som avses i 12 kap. 19 § utlänningslagen. Frågan var om denna nya omständighet också kunde antas utgöra ett sådant bestående hinder mot verkställighet som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen.

I denna del menade Migrationsöverdomstolen att säkerhetsläget i Afghanistan inte var lika allvarligt i hela landet. Med anledning av det måste domstolen ta ställning till om ett internt flyktalternativ över huvud taget skulle beaktas vid bedömning av om ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen skulle beviljas eller om ny prövning först måste beviljas för att internt flyktalternativ över huvud taget ska kunna prövas. Frågan hade enligt domstolen inte berörts i förarbetena till utlänningslagen. Eftersom 12 kap. 3 § utlänningslagen innehåller en direkt hänvisning till 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen och möjligheten till internflykt utgör en integrerad del av skyddsbedömningen i grundärenden, ansåg domstolen det naturligt att det inte kan antas föreligga verkställighetshinder av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning om det finns ett internt flyktalternativ i landet. När åberopade skyddsskäl är hänförliga endast till en del av ursprungslandet, blir det enligt Migrationsöverdomstolen därför nödvändigt att även beakta möjligheten till internflykt vid bedömning av om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen ska beviljas.

Vid en samlad bedömning av omständigheterna i målet ansåg Migrationsöverdomstolen att – även om situationen i Afghanistan var svår för återvändande afghaner – det fick anses vara fullt möjligt, relevant och rimligt för A att använda ett internt flyktalternativ till t.ex. Kabul. Han hade därmed inte åberopat sådana nya omständigheter som kunde antas utgöra bestående hinder mot verkställigheten av det lagakraftvunna avvisningsbeslutet och hans överklagande avslogs.

MIG 2008:32

Bestämmelserna i 12 kap. 19 § utlänningslagen om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd är inte tillämpliga i ett lagakraftvunnet ärende om verkställighet av ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen.

A och B reste in i Sverige och ansökte om asyl m.m. Det framkom att de tidigare hade ansökt om asyl på Cypern. Migrationsverket beslutade att överföra A och B till Cypern samt att avvisa deras asylansökan m.m. Beslutet vann laga kraft och ärendet överlämnades till polismyndigheten för verkställighet.

Migrationsverket avslog därefter en begäran från A och B om en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. A och B överklagade beslutet till migrationsdomstolen, som emellertid avslog överklagandet. A och B överklagade till Migrationsöverdomstolen som anförde bl.a. följande.

Enligt 1 kap. 9 § utlänningslagen ska vad som föreskrivs om avvisning och utvisning i denna lag i tillämpliga delar gälla för ett beslut att enligt Dublinförordningen överföra en asylsökande till en annan medlemsstat.

Migrationsöverdomstolen har i rättsfallet MIG 2006:4 slagit fast att detta innebär att ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen ersätter ett beslut om avvisning eller utvisning från Sverige och ska förenas med en avvisning av asylansökan. Av Dublinförordningen framgår att medlemsstaterna inte är skyldiga att pröva själva asylfrågan om den asylsökande i stället överförs till en annan medlemsstat enligt Dublinförordningen. En överföring enligt Dublinförordningen innebär således att det inte sker någon materiell prövning av asylansökan i Sverige.

Bestämmelserna i 12 kap. 19 § utlänningslagen avser situationer då det i ett ärende om verkställighet av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, meddelat av Migrationsverket eller migrationsdomstol, kommer fram nya omständigheter, i betydelsen omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet. Förfarandet är tänkt som en nödvändig, kompletterande extraordinär omprövningsmöjlighet i migrationsärenden. En tillämpning av bestämmelserna i 12 kap. 19 § utlänningslagen förutsätter således att frågan om uppehållstillstånd tidigare har prövats i sak, vilket inte sker vid en överföring enligt Dublinförordningen.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts finner Migrationsöverdomstolen att det som föreskrivs i 12 kap. 19 § utlänningslagen om avvisning och utvisning inte gäller för beslut om överföring enligt Dublinförordningen. A:s och B:s begäran om en ny prövning av deras

asylansökan m.m. skulle således inte ha prövats av underinstanserna utan i stället ha avvisats.

Migrationsöverdomstolen undanröjde därför underinstansernas avgöranden och avvisade A:s och B:s begäran om en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.

MIG 2008:36

I mål där utlänning med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen beviljats ny prövning av frågan om uppehållstillstånd är prövningen begränsad till de nya omständigheter som är hänförliga till utlänningsens behov av skydd i Sverige. Det är också nödvändigt att även de skyddsskäl som utlänningsen åberopat i den tidigare processen omfattas av den nya prövningen.

I. UM 3147-07

A ansökte om uppehålls- och arbetstillstånd, flyktingförklaring och resedokument år 2004. Hans ansökan avslogs av Migrationsverket och beslutet vann laga kraft.

Migrationsverket fann inte anledning att bevilja A en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. A överklagade verkets beslut till migrationsdomstolen som undanröjde det överklagade beslutet och visade målet åter till Migrationsverket för en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Migrationsdomstolen ansåg att det som framkommit om den politiska händelseutvecklingen, i första hand en upptrappning av iranska myndigheters aktioner mot PJAK (Partî Jîyanî Azadî Kurdistan), skulle betraktas som en ny omständighet samt att denna omständighet kunde antas utgöra ett sådant bestående hinder mot verkställighet som avses i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen. Med hänsyn till händelseutvecklingen i Iran under våren 2006 bedömde migrationsdomstolen att A inte hade kunnat åberopa omständigheten tidigare eller i vart fall haft giltig ursäkt för att inte ha gjort detta.

Efter en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd beslutade Migrationsverket att avslå A:s ansökan om uppehållstillstånd. A överklagade till migrationsdomstolen, som avslog överklagandet, och därefter till Migrationsöverdomstolen.

Migrationsöverdomstolen tog upp frågan om A hade haft rätt att överklaga Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen.

Domstolen anförde att det i 14 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om bl.a. överklagande av avslag på en ansökan om uppehållstillstånd och av beslut att inte bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen, men att det saknas motsvarande bestämmelser rörande beslut om nekat uppehållstillstånd efter det att en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen beviljats. Av förarbetena framgår dock att tanken varit att Migrationsverkets beslut att inte bevilja uppehållstillstånd efter beslut om ny prövning ska kunna överklagas till migrationsdomstol (prop. 2004/05:170 s. 228). Migrationsöverdomstolen ansåg att detta bl.a. överensstämmer med artikel 2 b i asylprocedurdirektivet, enligt vilken en ansökan om internationellt skydd antas vara en asylansökan om inte personen i fråga uttryckligen begär en annan typ av skydd som det kan ansökas om separat, samt artikel 39.1 a i samma direktiv, enligt vilken asylsökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot beslut som fattats om en asylansökan. När en utlänning vars avvísings- eller utvisningsbeslut fått laga kraft inför Migrationsverket återoppar nya omständigheter hänförliga till sitt skyddsbehov får detta, enligt Migrationsöverdomstolens mening, anses utgöra en sådan ansökan om internationellt skydd som får antas vara en asylansökan enligt artikel 2 b asylprocedurdirektivet och som ger sökanden rätt till en prövning inför domstol. Migrationsverkets beslut att avslå klagandens ansökan om uppehållstillstånd efter det att ny prövning beviljats enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen var enligt Migrationsöverdomstolen således överklagbart.

Migrationsöverdomstolen behandlade därefter processramen för ny prövning av frågan om uppehållstillstånd på verkställighetsstadiet och framhöll att det av förarbetena framgår att den nya ordningen för prövning av verkställighetshinder är avsett att utgöra ett extraordinärt prövningsförfarande. Prövningen inom ramen för 12 kap. 19 § utlänningslagen är enligt Migrationsöverdomstolen således begränsad och bestämmelsen är tillämplig endast i de fall de nya omständigheterna hänför sig till utlänningens behov av skydd från förhållandena på den plats dit han eller hon ska återvända. Processramen vid en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd utgörs enligt Migrationsöverdomstolen därför främst av de nya omständigheter som föranlett beslutet att bevilja en ny prövning. Det är enligt Migrationsöverdomstolen emellertid också nödvändigt att även de skyddsskäl som utlänningen återoppat i den tidigare processen omfattas av den nya prövningen. Det är endast

vid en sådan sammantagen bedömning som det enligt domstolen är möjligt att bedöma om de skyddsskäl som utlänningen åberopar utgör ett sådant bestående verkställighetshinder som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen och som kan leda till uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Vid den nya prövningen ska dock sådana omständigheter som anknytning till Sverige eller skäl av humanitär art inte vägas in. Sådana grunder för uppehållstillstånd får enligt Migrationsöverdomstolen prövas inom ramen för den bedömning som Migrationsverket ska göra enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.

Vid en sammantagen bedömning av de nya omständigheterna och de skyddsskäl som A hade åberopat i grundärendet fann Migrationsöverdomstolen i likhet med migrationsdomstolen att A inte hade förmått visa att de åberopade skyddsskälen utgjorde ett sådant bestående hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen. Förutsättningarna för att bevilja A uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt förelåg därmed inte och Migrationsöverdomstolen avtog därför överklagandet.

II. UM 687-08

B ansökte om uppehålls- och arbetstillstånd. Hennes ansökan avstogs av Migrationsverket som beslutade att utvisa henne till Iran. Beslutet vann laga kraft.

Migrationsverket avtog sökandens begäran om ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716). B överklagade beslutet till migrationsdomstolen som undanröjde det överklagade beslutet och visade målet åter till verket för ny prövning av frågan om uppehållstillstånd.

Efter ny prövning avtog Migrationsverket B:s ansökan om uppehållstillstånd. B överklagade beslutet till migrationsdomstolen som undanröjde Migrationsverkets beslut och visade målet åter till Migrationsverket för ny handläggning. Migrationsdomstolen anförde bl.a. att Migrationsverkets prövning i det överklagade beslutet hade begränsats till att avse frågor om verkställighetshinder i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen. En prövning av frågan om uppehållstillstånd måste enligt domstolen dock avse olika grunder för att bevilja sådant tillstånd. Vid bedömningen av skyddsbehov är det enligt migrationsdomstolen i första hand 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen som kan komma i fråga. Migrationsdomstolen noterade vidare att B vid den nya prövningen av frågan om

uppehållstillstånd hade anfört rätt till uppehållstillstånd på grund av giftermål med en svensk medborgare, men att Migrationsverket inte hade prövat om B hade rätt till uppehållstillstånd på den grunden. Migrationsdomstolen ansåg därför att det inte hade skett en sådan ny prövning av frågan om uppehållstillstånd som B hade rätt till, att det överklagade beslutet därför borde undanröjas och målet visas åter till Migrationsverket för ny prövning av frågan om uppehållstillstånd.

Migrationsverket överklagade migrationsdomstolens beslut till Migrationsöverdomstolen, som ifråga om talerätt och processramen uttalade sig på samma sätt som ovan (UM 3147-07). Mot bakgrund av det sagda fann Migrationsöverdomstolen att migrationsdomstolen inte hade haft skäl att undanröja och återförvisa beslutet för ny handläggning på den grunden att Migrationsverket begränsat sin prövning av frågan om uppehållstillstånd. Migrationsöverdomstolen undanröjde därför migrationsdomstolens beslut och visade målet åter till migrationsdomstolen för ny handläggning.

Dom den 29 mars 2007 (UM 746-06)

I det aktuella fallet hade Migrationsverket avslagit en begäran om ny prövning beträffande en utlänning och samtidigt i avslagsbeslutet angivit att det lagakraftvunna beslutet om avvisning skulle verkställas till Bosnien-Hercegovina istället för Serbien och Montenegro. Migrationsdomstolen ansåg att ändringen var till nackdel för utlänningen och stred mot bestämmelsen i 13 kap. 13 § utlänningslagen och upphävde därför Migrationsverkets förordnande. Även Migrationsöverdomstolen ansåg att förordnandet skulle undanröjas. Domstolen hänvisade bl.a. till bestämmelsen i 12 kap. 4 § utlänningslagen, enligt vilken ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet. Domstolen konstaterade att uttalanden i förarbetena gav vid handen att lagstiftarens avsikt varit att ny asylprövning i förhållande till ett annat land skulle vara möjlig när det land dit verkställighet ska ske enligt lagakraftvunnet beslut vägrar ta emot utlänningen. Denna avsikt har, som domstolen konstaterade, dock inte kommit till uttryck i lagtexten. Mot bakgrund av detta ansåg Migrationsöverdomstolen att Migrationsverkets beslut att inom

ramen för en prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen ändra ett lagakraftvunnet beslut på så sätt att avvisning ska ske till ett annat land, inte var förenligt med den lydelse som bestämmelserna i 12 kap. 4 § och 19 § erhållit. Migrationsöverdomstolen angav att Migrationsverket i stället, såsom utlänningslagen är utformad, hade att inleda en ny utredning om uppehållstillstånd och att prövning då fick ske mot det land som utpekades som utlänningens hemland.

Dom den 29 november 2007 (UM 3102-07)

Domen gällde en man som hade fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och skulle avlägsnas till Iran. Han hade fått ett tillfälligt uppehållstillstånd enligt den äldre utlänningslagen, eftersom avlägsnandebeslutet då inte gick att verkställa med tvång. När det tillfälliga tillståndet hade löpt ut begärde han på nytt uppehållstillstånd. Migrationsverket prövade hans ansökan enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen, konstaterade att mannen inte hade åberopat några nya omständigheter och avlog begäran om ny prövning. Migrationsdomstolen anförde efter överklagande att mannen tidigare bara hade åberopat skyddsbehov mot Iran, vilket innebar att Migrationsverket inte hade beaktat vad han hade anfört om sitt skyddsbehov mot Irak. Migrationsdomstolen undanröjde därför det överklagade beslutet och återförvisade målet till Migrationsverket för ny prövning av frågan om det fanns förutsättningar för att bevilja en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Migrationsöverdomstolen hänvisade för sin del till bestämmelsen i 12 kap. 4 § utlänningslagen, av vilken följer att ett beslut om avvisning ska verkställas genom att utlänningen sänds till det land, eller om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet. Av den bestämmelsen följer enligt Migrationsöverdomstolen att verkställande myndighet i ärende om verkställighet är förhindrad att pröva frågan om avvisning till ett land som inte omfattas av det lagakraftvunna avlägsnandebeslutet och att myndigheten aldrig ska kunna fatta beslut om verkställighet till ett land gentemot vilket en utlännings behov av skydd inte har prövats. Migrationsöverdomstolen hänvisade vidare till sin dom den 29 mars 2007 (UM 746-06, refererad ovan) i vilken domstolen slagit fast att det vid prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen inte är möjligt att pröva asylskäl mot ett annat land än det som omfattas av det lagakraftvunna beslutet. Eftersom det enligt Migrationsöver-

domstolen således inte var möjligt att inom ramen för 12 kap. 19 § utlänningslagen pröva eventuella skyddsskäl mot Irak skulle migrationsdomstolens dom undanröjas i den delen.

Dom den 18 februari 2009 (UM 7731-08)

Domen gäller en kvinna från Eritrea och hennes tre barn som hade fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd. I ansökan om ny prövning anförde de i huvudsak samma omständigheter som tidigare och inkom med handlingar för att påvisa den bristande respekten för mänskliga rättigheter i Eritrea. Migrationsverket avslog begäran om ny prövning. Efter överklagande avslog även migrationsdomstolen denna begäran, med hänvisning till att klaganden inte hade åberopat sådana nya omständigheter som kunde antas utgöra hinder mot verkställighet.

I Migrationsöverdomstolen berättade kvinnan att hon och de två äldsta döttrarna var könsstympade, men att den yngsta flickan ännu inte hade könsstympats. Modern var emot att flickan skulle utsättas för ingreppet, men menade att risken för könsstympning var stor om familjen tvingades återvända till hemlandet. Familjen ansåg att de hade giltig ursäkt för att inte ha framfört detta tidigare, eftersom de inte förut hade förstått att risk för könsstympning kunde utgöra skyddsskäl. Det hänvisades i sammanhanget till ett vägledande beslut från Migrationsverket, vilket hade meddelats två dagar efter migrationsdomstolens dom.

Migrationsverket anförde att det förelåg omständigheter som kunde antas utgöra bestående hinder mot verkställighet beträffande yngsta dottern och att hon också fick anses ha haft giltig ursäkt. Övriga familjemedlemmar borde enligt Migrationsverket dock inte beviljas någon ny prövning.

Mot bakgrund av vad som framkommit om att familjens yngsta dotter riskerade att utsättas för könsstympning om hon skulle återvända till Eritrea, fann Migrationsöverdomstolen att det fanns anledning att anta att det förelåg hinder mot verkställighet. Klaganden fick vidare "anses ha haft giltig ursäkt" för att uppgiften inte hade lämnats tidigare. Det fanns därför skäl att bevilja samtliga klagande ny prövning.

11.5 Migrationsverkets vägledande beslut

I Migrationsverkets databas Lifos finns publicerat ett antal vägledande beslut i ärenden om hinder mot verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Genom dessa har Migrationsverket bidragit till praxis framför allt genom att tolka och tillämpa bestämmelsen i 12 kap. 18 § utlänningslagen. Verket har bl.a. tillämpat begreppet annan särskild anledning i två ärenden om verkställighetshinder beträffande barn med uppgivenhetssyndrom. Migrationsverket har också i ett antal ärenden bedömt frågan om det förelegat praktiska verkställighetshinder i förhållande till ett antal olika länder eller landsdelar. Eftersom beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen inte kan komma under domstols prövning är Migrationsverkets vägledande beslut av stort intresse för tillämpningen av den bestämmelsen. Det gäller särskilt de beslut som rör verkställighetshinder som inte hänför sig till utlänningsens behov av skydd. Den senare typen av verkställighetshinder ska bedömas även enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen och kan därmed bli föremål för domstolarnas prövning. Om de aktuella besluten har prövats av domstol eller ej, framgår inte av Lifos. Samtliga vägledande beslut refereras trots det nedan.

Beslut 12 mars 2007

Denna dag fattades två beslut gällande barn med uppgivenhetssyndrom. Det första beslutet gällde ett barn utan egen spontanmotorik och utan kontakt med föräldrar eller vårdpersonal. Barnet fick näring via sond och bedömdes vara i behov av en trygg tillvaro och kontinuerliga vårdinsatser. I det andra fallet var det fråga om ett barn med uppgivenhetssyndrom av allvarlig art och med kraftigt nedsatt förmåga att kommunicera och klara dagliga rutiner. Även detta barn fick näring via sond. I diagnostiskt hänseende uppfyllde barnet kriterierna för posttraumatiskt stressyndrom, det fanns risk för att sjukdomen skulle fördjupas och en mycket lång behandlingsperiod bedömdes nödvändig. I båda fallen beviljades permanent uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen, men inte på den grunden att barnets sjukdom hindrade verkställighet utan för att det inte längre kunde anses rimligt att kräva att barnen skulle återvända till sina hemländer (12 kap. 18 § första stycket 3 utlänningslagen).

Beslut den 27 mars 2007

Beslutet gällde en kvinna som var gravid med beräknad nedkomst i mitten av maj samma år. Med hänsyn till att hennes graviditet var långt framskriden och att flertalet flygbolag inte accepterar höggravida kvinnor som passagerare beviljades kvinnan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd till mitten av augusti samma år.

Beslut den 30 mars 2007

En man från norra Irak hade ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut. Ett därefter meddelat tillfälligt uppehållstillstånd hade löpt ut. Mannen begärde på nytt uppehållstillstånd, vilket föranledde Migrationsverket att pröva om det förelåg hinder mot verkställighet. Mannen hade inte anfört några sådana skyddsskäl som avses i 12 kap. 19 § utlänningslagen, varför prövningen gjordes mot bestämmelsen i 12 kap. 18 § samma lag. Migrationsverket konstaterade att Migrationsöverdomstolen i ett avgörande i februari månad samma år hade konstaterat att det inte förelåg några verkställighetshinder när det gällde Irak och att det, särskilt när det gällde norra Irak, normalt inte fanns några hinder mot att återvända dit. Mot den bakgrunden ansåg verket inte att det förelåg något hinder mot att verkställa beslutet.

Beslut den 15 maj 2007

Beslutet gällde en man från Kabul som genom lagakraftägande beslut hade avvisats till Afghanistan. Han hade därefter fått ett tillfälligt uppehållstillstånd, som dock hade löpt ut. Han ansökte på nytt om uppehållstillstånd på grund av situationen i hemlandet. Hans ansökan prövades mot reglerna i 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen. Migrationsverket konstaterade att mannen inte hade åberopat någon ny omständighet som kunde antas utgöra ett politiskt verkställighetshinder och beviljade därför inte någon ny prövning enligt 12 kap. 19 § samma lag. Migrationsverket ansåg vidare att det inte kunde anses råda väpnad konflikt eller andra svåra motsättningar i den del av landet som mannen kom från och att det var praktiskt möjligt för honom att återvända till Afghanistan. Han hade dessutom sin familj kvar i Kabul. Det

saknades därför förutsättningar att bevilja tillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.

Beslut den 5 juli 2007

En man från södra Irak hade blivit avvisad genom beslut som vann laga kraft. Han hade fått ett tillfälligt uppehållstillstånd, som emellertid hade löpt ut. Därefter ansökte han på nytt om uppehållstillstånd. Hans ansökan behandlades enligt 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen. Migrationsverket konstaterade att mannen inte hade åberopat någon ny omständighet som kunde antas utgöra ett politiskt verkställighetshinder, varför ny prövning inte beviljades. Vidare menade Migrationsverket att säkerhetsläget i den del av landet som mannen kom ifrån var sådana att det inte kunde anses råda svåra motsättningar, det fanns reseförbindelser och det var praktiskt möjligt för mannen att självmant återvända. Det saknades därför förutsättningar att bevilja tillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.

Beslut den 22 november 2007

Detta beslut gällde en man från Afghanistan. Han hade tidigare avvisats och beslutet hade fått laga kraft. Senare fick han ett tillfälligt uppehållstillstånd. När det löpte ut begärde han uppehållstillstånd på nytt. Migrationsverket prövade hans begäran med stöd av reglerna i 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen och konstaterade därvid att förhållandena i Afghanistan hade ändrats på sådant sätt att det utgjorde nya omständigheter. Det rädde inre väpnad konflikt i den aktuella delen av södra Afghanistan. Mannen kunde enligt Migrationsverkets bedömning emellertid söka skydd i Kabul och det ansågs rimligt att kräva av honom att han skulle göra det. Mot bakgrund härav ansåg Migrationsverket att det inte förelåg hinder mot verkställighet varken enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen eller 12 kap. 19 § samma lag.

Beslut den 4 december 2007

En man från Turkiet avvisades genom ett beslut som vann laga kraft. Han begärde ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen, men hans begäran avslogs. Han åberopade på nytt hinder mot verkställighet på den grunden att hans hustru var sjuk, att hustrun och han hade fått ett barn tillsammans samt att han måste ta hand om henne och barnet. Om han skulle behöva återvända skulle han behöva göra värnplikt i Turkiet och därför vara skiljd från hustrun och barnet i två års tid. Migrationsverket anförde att det, när familjeanknytning har uppstått efter det att ett avvisningsbeslut har meddelats, är frågan om det finns ”annan särskild anledning” att beslutet inte bör verkställas (12 kap. 18 § första stycket 3 utlänningslagen). Enbart den omständigheten att mannen och hustrun hade fått barn tillsammans utgjorde enligt Migrationsverket inte hinder mot verkställighet. Utredningen visade inte att hustrun inte kunde ta hand om barnet och det fanns inte heller i övrigt några omständigheter som gjorde att det av annan särskild anledning fanns hinder mot verkställighet. Det saknades därför förutsättningar att bevilja mannen uppehållstillstånd.

Beslut den 30 oktober 2008

En kvinna från Iran hade fått beslut om avvisning. Sedan beslutet hade fått laga kraft anförde hon att det förelåg hinder mot verkställighet eftersom hon hade fått ett barn tillsammans med en man som var svensk medborgare. Även barnet hade svenskt medborgarskap och rätt att vistas i landet. Föräldrarna hade gemensam vårdnad om barnet, som vid tiden för beslutet var fem månader. Migrationsverket anförde att det var till barnets bästa att vara förenad med båda sina föräldrar, vilket talade för att kvinnan skulle få uppehållstillstånd. Å andra sidan hade kvinnan vistats illegalt i Sverige i närmare tre år, vilket skulle beaktas vid bedömningen av om hon hade rätt till uppehållstillstånd på grund av anknytning. Med hänsyn till detta och till att handläggningstiden vid Sveriges ambassad i Teheran för ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning var mindre än sex månader, fanns det enligt Migrationsverket inte förutsättningar att bevilja kvinnan uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen.

11.6 Överväganden

11.6.1 Allmänna överväganden

Bedömning: De nya bestämmelserna om prövning av verkställighetshinder har medfört markant kortare handläggningstider. Ett stort antal ärenden har visserligen prövats, men prövningen är förhållandevis begränsad och orsakar inte samma tidsutdräkt som förut. Ny prövning av ansökan om uppehållstillstånd beviljas i mycket få fall.

Den äldre utlänningslagen innebar att en utlänning som hade avisats eller utvisats genom ett lagakraftvunnet beslut, hade möjlighet att inför verkställighet av beslutet få prövat om det förelåg hinder mot verkställigheten. Den prövningen skulle göras inom ramen för en ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT), om ansökan grundades på omständigheter som inte hade prövats förut i ärendet och om utlänningen antingen hade rätt till asyl här eller det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. Möjligheten att få en ansökan prövad på nytt var tänkt att utgöra ett extraordinärt förfarande. Tvärtemot vad som var tanken kom emellertid antalet nya ansökningar att öka kraftigt och ordningen med ny ansökan blev till slut närmast en del av det ordinära prövningsförfarandet. I många fall gavs flera nya ansökningar in rörande samma avvisningsbeslut. Möjligheten till ny ansökan medförde att ett ärende inte fick ett naturligt slut, utan handläggningen kunde fortsätta så länge nya ansökningar gavs in. En stor del av Utlänningsnämndens arbete fick avsättas för att handlägga nya ansökningar och tiden mellan ansökan och verkställighet av beslut ökade med de nackdelar det innebar för den enskilde.

Regeringen ansåg inför införandet av den nya instans- och processordningen att det var nödvändigt att försöka minska antalet nya ansökningar och tillskapa en ordning som skulle komma att framstå som det extraordinära förfarande det var avsett att utgöra. Samtidigt måste man i viss utsträckning tillåta att frågan om uppehållstillstånd prövas även efter det att lagkraftägande beslut om avvisning eller utvisning föreligger, eftersom situationen i utlänningsärenden kan förändras på ett sådant sätt att det tidigare beslutet varken kan eller bör verkställas. Regeringens ambition var således att finna en konstruktion som begränsade rätten till en ny

prövning av frågan om uppehållstillstånd till de fall då det verkligen finns behov av sådan prövning. Samtidigt var man angelägen om att utforma den nya lagstiftningen på ett sådant sätt att den som söker uppehållstillstånd ska få ett starkare incitament att föra fram alla relevanta skäl redan vid prövningen av grundärendet hos Migrationsverket.

Det förslag som slutligen lades fram i propositionen och antogs av riksdagen innebär att Migrationsverket ex officio ska göra en prövning av om det föreligger något hinder mot verkställighet. Frågan kan komma upp med anledning av ett yrkande från utlänningen, men även utan yrkande ska Migrationsverket således ta upp frågan till bedömning. Det är både skyddsskäl och andra skäl som Migrationsverket ska ta hänsyn till. Där tidigare uppehållstillstånd kunde beviljas på verkställighetsstadiet om det ”annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning”, gäller numera att uppehållstillstånd kan beviljas om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen eller det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas. Om Migrationsverket inte anser att det finns skäl att bevilja uppehållstillstånd kan beslutet inte överklagas.

När det gäller sådana verkställighetshinder som avses i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen ansåg regeringen att den ovan beskrivna konstruktionen inte var tillräcklig. Det behövde också införas en möjlighet för en utlänning att överklaga Migrationsverkets beslut till domstol, för det fall att utlänningen anser att skyddsskäl hindrar en verkställighet. För att inte ett nytt ärende om uppehållstillstånd måste öppnas så snart utlänningen gör gällande att det finns nya omständigheter av skyddskaraktär som måste bedömas, infördes istället en ordning som innebär ett slags preliminär bedömning av saken. Om utlänningen gör gällande verkställighetshinder på grund av skyddsskäl ska Migrationsverket pröva bl.a. om det kan antas föreligga ett bestående sådant hinder. Först om det kan antas och om övriga i lagen angivna förutsättningar är uppfyllda ska en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd göras. Om Migrationsverket finner att kraven för att tillåta en ny prövning inte är uppfyllda utan avslår begäran om ny prövning, kan det beslutet överklagas.

Den nya ordningen innebär således till skillnad från den äldre att Migrationsverket inte måste göra en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd så snart utlänningen för fram nya omständigheter

i ett verkställighetsärende. Det är endast om de i 12 kap. 19 § utlänningslagen angivna kraven är uppfyllda som en ny prövning över huvud taget kan komma ifråga. Genom bestämmelsen i 12 kap. 19 § infördes ett slags prövningstillstånd som begränsar rätten till ny prövning av ett ärende efter laga kraft. Därutöver finns en öppning i 12 kap. 18 § utlänningslagen som innebär att Migrationsverket på verkställighetsstadiet ska beakta om verkställighetshinder föreligger och då bevilja uppehållstillstånd. Frågan är nu om de nya bestämmelserna har gett den avsedda effekten – att minska antalet nya ansökningar och korta handläggningstiderna, samtidigt som frågor om verkställighetshinder får den prövning som är nödvändig.

Handläggningstider

Beslut ifråga om verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen ska för Migrationsverkets del fattas inom en månad om verket meddelar inhibition. Statistiken utvisar att cirka 65–70 procent av besluten enligt 12 kap. 18 § fattas inom en månad. Om en utlänning gör gällande verkställighetshinder på andra skäl än skyddsskäl är det endast beslut enligt 12 kap. 18 § som kan förekomma och då kommer ärendet alltså att i två tredjedelar av alla fall vara avgjorda inom en månad. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett ärende enligt 12 kap. 18 § var 2008 drygt 40 dagar.

Gäller saken skyddsskäl och prövning enligt 12 kap. 19 § ska Migrationsverket besluta i fråga om ny prövning ska tillåtas inom en månad från det att utlänningen har åberopat nya omständigheter. Dessa ärenden avgörs till 60–70 procent inom en månad. Genomsnittstiden var 2008 lite drygt 35 dagar. Om sedan nya prövning beviljas ska beslut i frågan om uppehållstillstånd fattas inom tre månader. I genomsnitt har dessa ärenden under 2007 och 2008 tagit cirka 125 dagar att handlägga från det att beslutet om ny prövning togs.

Om ny ansökan inte beviljas med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen kan utlänningen överklaga till migrationsdomstolen. Verkställighetsmålen handläggs med förtur i migrationsdomstolarna och målet är att medianåldern inte ska överstiga en månad. I realiteten avgörs målen snabbare än så; medianåldern var endast 0,4 månader under 2007 och 2008. Att det går så

förhållandevis fort att avgöra verkställighetsmålen jämfört med asylmålen beror naturligtvis på att det endast är en summarisk bedömning som domstolen ska göra. Det som ska prövas är om utlänningen har åberopat nya omständigheter, om det kan antas att det föreligger verkställighetshinder av angivet slag och slutligen om utlänningen har kunnat åberopa de nya omständigheterna tidigare eller annars har visat giltig ursäkt. En sådan prövning är varken så tidskrävande eller resurskrävande som prövningen av ett asylmål som måste penetreras i varje detalj. Verkställighetsmålen anses också till sin karaktär vara sådana att de som regel kan avgöras utan nämnd och utan muntlig förhandling, vilket ytterligare ökar förutsättningarna för en snabb handläggning. Det innebär givetvis inte att det aldrig finns utrymme för förhandling i verkställighetsmål eller att alla sådana mål avgörs utan nämnd.

I Migrationsöverdomstolen ska mål enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen avgöras inom två månader enligt domstolens egen målsättning. I realiteten var medianåldern 0,7 månader år 2007 och 0,6 månader år 2008. Även i Migrationsöverdomstolen är handläggningstiden således mycket kort.

Om en utlänning får avslag av Migrationsverket på sin begäran om ny prövning och överklagar beslutet kan man sammanfattningsvis som regel räkna med att det kan ta ett par månader innan målet är slutligt avgjort i Migrationsöverdomstolen. Om ny prövning beviljas tillkommer naturligtvis den tid det tar att få ärendet prövat av migrationsdomstolen och, vid avslag där, att få saken prövad i domstolarna. Den sammanfattande bedömningen måste emellertid bli att de nya bestämmelserna har medfört en markant minskning av handläggningstiderna efter det att ett beslut om avvisning eller utvisning har fått laga kraft. Från att ett ärende i princip inte hade någon riktig slutpunkt kan en fråga om eventuellt verkställighetshinder som gäller skyddsskäl idag avgöras inom cirka tre månader från det att frågan om verkställighetshinder väcks till dess att Migrationsöverdomstolen har avgjort frågan slutligt. Om en ny prövning beviljas får man räkna med att saken tar ytterligare tre månader i Migrationsverket. Om frågan avser verkställighetshinder av andra skäl än skyddsskäl, t.ex. praktiska verkställighetshinder eller sjukdom, kan man utgå från att frågan i de flesta fall avgörs inom en månad och i vart fall som regel inom två månader. Reformen har när det gäller minskningen av handläggningstider således varit framgångsrik.

Antalet ärenden om verkställighetshinder

Som tidigare framgått har Migrationsverket haft ett stort antal ärenden om verkställighetshinder att handlägga. Sammanlagt 7 800 ärenden avgjordes under 2007 och 7 500 ärenden under 2008. Dessa siffror gäller både ärenden enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen och 12 kap. 19 § samma lag. För år 2007 var antalet avgjorda ärenden om verkställighetshinder nästan lika många (90 procent) som antalet ärenden där Migrationsverket avslag asylansökan. Det skulle betyda att de asylsökande som fick avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd nästan alltid begärde ny prövning på grund av verkställighetshinder. För 2008 ser bilden emellertid annorlunda ut. Antalet ärenden om verkställighetshinder hos Migrationsverket var visserligen nästan lika stort det året, men sett i relation till antalet avslagna asylärenden hade andelen minskat till ungefär 40 procent. Att siffrorna för 2007 är så höga kan bl.a. bero på att många av dem som då begärde ny prövning var sådana som tidigare hade fått tillfälligt uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen och vars tillstånd löpte ut under 2007. Siffrorna för 2008 kan ha påverkats i motsatt riktning av att förhållandevis fler då valde att återvända till sina hemländer.

En ytterligare förklaring till minskningen av antalet ärenden om verkställighetshinder i förhållande till antalet avslagsbeslut kan vara att det har tagit viss tid för den nya lagstiftningen att få genomslag. Det har visat sig att många anser reglerna svåra att tillämpa och det är inte otänkbart att de asylsökande och deras ombud inledningsvis arbetade i den gamla lagstiftningens anda. Även för Migrationsverket har det naturligtvis tagit viss tid att finna de rätta formerna för hur ärenden om verkställighetshinder ska handläggas och hur de bör bedömas. Sedan Migrationsöverdomstolen genom sin praxis har visat hur den nya lagstiftningen ska tillämpas och det även genom Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas praxis står klart att bestämmelserna ska användas mycket restriktivt, kan benägenheten att påkalla ny prövning ha minskat. Några säkra slutsatser går emellertid inte att dra ännu.

Det förhållandet att omkring 7 500 ärenden om verkställighetshinder har prövats av Migrationsverket varje år kan lätt leda tanken till att reformen inte har motsvarat förväntningarna. Det är fortfarande ett mycket stort antal ärenden som på ett eller annat sätt prövas i fråga om verkställighetshinder. Till skillnad från den tidigare ordningen innebär emellertid inte prövning enligt 12 kap.

19 § utlänningslagen en sådan ny prövning av frågan om uppehållstillstånd som tidigare gjordes inom ramen för en s.k. ny ansökan (NUT). Den prövning som görs enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen är ännu mer begränsad i förhållande till de tidigare nya ansökningarna. Under år 2007 beviljade Migrationsverket efter prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen ny prövning i 126 ärenden och år 2008 i 141 ärenden. Detta måste anses vara en mycket kraftig minskning av antalet nya prövningar i förhållande till tidigare ordning och pekar snarast mot att den nya ordningen har fått den effekt som varit avsedd. Den som gör gällande verkställighets hinder av skyddskaraktär får sin sak prövad inom ramen för 12 kap. 19 § utlänningslagen och kan också överklaga ett avslagsbeslut, men en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd kommer endast i fråga i undantagsfall. En ny prövning av frågan om uppehållstillstånd efter det att beslut om avvísning eller utvisning har fått laga kraft har därmed fått den undantagskaraktär som varit lagstiftarens avsikt.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de nya bestämmelserna i 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen om åtgärder vid hinder mot verkställighet har lett till att nya omständigheter i förhållandevis liten utsträckning leder till ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Ett förhållandevis stort antal ärenden om verkställighets hinder prövas dock av Migrationsverket. Den bedömning som då görs är emellertid av mer summarisk karaktär och leder inte till de tidsutdräkter som den tidigare ordningen med ny prövning innebar. Migrationsöverdomstolen har genom sin praxis avgränsat tillämpningsområdet för bestämmelserna, uttolkat vissa av de begrepp som förekommer i bestämmelserna och i något avseende också angett hur beviskraven ska tolkas. Migrationsverket har genom sina vägledande beslut i flera fall angett framför allt hur de praktiska möjligheterna att verkställa ett beslut bör bedömas mot bakgrund av den politiska situationen i ett visst land. De nya bestämmelserna synes således i huvudsak fylla sitt syfte. Samtidigt har det från både domare, Migrationsverkets processförare och offentliga biträden framförts kritik mot bestämmelserna i olika avseenden. Denna kritik och de övriga frågor som bestämmelserna ger upphov till tas upp i de följande avsnitten.

11.6.2 Sambandet mellan 12 kap. 18 § och 12 kap. 19 § utlänningslagen

Bedömning: I 12 kap. 18 § utlänningslagen finns bestämmelser om vad som ska gälla vid hinder mot verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen är huvudsakligen avsedd att begränsa den allmänna rätt till en ny prövning som normalt föreligger i förvaltningsärenden. Reglerna har i paragrafen sammanfogats med bestämmelser om åtgärder vid hinder mot verkställighet. Ett ytterligare syfte med reglerna är att möjliggöra en flerstansprövning av nya asylskäl. Det bör i annat sammanhang övervägas om man inte borde skilja på regler om åtgärder vid hinder för verkställighet och regler för när ny prövning av en fråga om uppehållstillstånd kan tillåtas.

En av de frågor som har återkommit vid diskussioner med dem som har att tillämpa reglerna i 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen är svårigheten att förstå hur de hänger ihop, eller rättare sagt, vad som egentligen skiljer 12 kap. 18 § från 12 kap. 19 §. Skyddsskäl förekommer i båda bestämmelserna och om dessa skyddsskäl inte kan föranleda beslut om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 §, kan de enligt 12 kap. 19 § i stället föranleda en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Frågan har ställts varför en ny prövning ska göras när det redan har konstaterats att uppehållstillstånd inte kan meddelas enligt 12 kap. 18 §. Det gäller inte minst som det är ofrånkomligt att någon form av prövning görs även enligt 12 kap. 18 §.

I praktiken kan det också vara svårt att skilja mellan situationer då 12 kap. 18 § utlänningslagen bör tillämpas och fall då i stället 12 kap. 19 § bör komma ifråga. Det framgår inte minst av Migrationsverkets beslut som inte sällan innefattar en prövning enligt båda bestämmelserna. Prövningen utgår som regel från vad sökanden på verkställighetsstadiet har anfört i en skrivelse till Migrationsverket; en skrivelse som ofta är författad av sökanden själv eller ett ickerättsbildat ombud. Handlingarna kan vara betecknade allt från vädjan till ny ansökan om uppehållstillstånd. Som regel blandas olika skäl för att sökanden ska få stanna i landet och vad som rubriceras som en ny ansökan om uppehållstillstånd kan visa sig innehålla endast andra omständigheter än sådana som

avses i 12 kap. 1–3 §§ och som därför inte kan föranleda en ny prövning. I andra fall kan en skrift inledas med att sökanden förklarar sig vidhålla sina tidigare skyddsskäl, varefter sökanden argumenterar bara för andra typer av verkställighetshinder än sådana som innefattar skyddsskäl. I samtliga dessa fall tenderar Migrationsverkets beslutsfattare att uppfatta skrivelserna på ett generöst sätt. Så snart något anges som kan uppfattas som skyddsskäl, görs en prövning enligt 12 kap. 19 §. Om skriften rubriceras ny ansökan om uppehållstillstånd eller sökanden begär en ny prövning av saken, prövas ärendet också enligt 12 kap. 19 § eftersom det uppfattas som enda möjligheten att få en ansökan prövad på nytt.

Ett annat exempel på svårigheten att skilja mellan 12 kap. 18 § och 12 kap. 19 § visar sig i överklagandena av Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolarna. Det förekommer att sökanden överklagar ett avslagsbeslut enligt 12 kap. 19 § till domstolen och anför, inte bara skyddsskäl, utan också andra skäl emot verkställighet. Det finns också exempel på fall då skyddsskäl över huvud taget inte anförs, utan enbart skäl av annat slag. Ett sådant överklagande är i praktiken förgäves, eftersom det helt saknas förutsättningar för bifall. Att överklaganden formuleras på det här sättet kan hänga ihop med att Migrationsverket i ett och samma beslut har prövat frågan om verkställighetshinder både enligt 12 kap. 18 § och 12 kap. 19 §. Det kan också vara bestämmelsernas konstruktion som gör det svårt för klagandena att förstå skillnaden mellan beslut enligt 12 kap. 18 §, som inte kan överklagas, och beslut enligt 12 kap. 19 §, som kan överklagas. Det förhållandet att frågan om verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ förekommer i både 12 kap. 18 § och 12 kap. 19 § kan förklara en del av tillämpningssvårigheterna. En annan orsak till problemen kan vara att reglerna enligt sin ordalydelse visserligen handlar om åtgärder vid verkställighetshinder, men enligt förarbetena också är avsedda att reglera i vilken utsträckning en utlänning har rätt att få en ny ansökan om uppehållstillstånd prövad.

Enligt bestämmelsen i 12 kap. 18 § får uppehållstillstånd beviljas om det efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns hinder mot verkställighet av visst angivet slag. Enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen ska under vissa ytterligare förhållanden i stället en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd beviljas. En ny prövning innebär i praktiken att Migrationsverket öppnar ett nytt

grundärende, låt vara att den prövning som kommer till stånd inom ramen för ärendet enligt Migrationsöverdomstolens praxis ska begränsas till sådana skyddsskäl som sägs i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen. Mot bakgrund av detta måste formuleringarna i 12 kap. 18 § utlänningslagen innebära att uppehållstillstånd ska kunna meddelas utan att någon ny prövning inom ramen för ett nytt grundärende kommer till stånd. Frågan om uppehållstillstånd ska alltså kunna bedömas redan vid en genomgång av materialet och det ska utan en helt ny prövning av ärendet stå klart att uppehållstillstånd bör beviljas. Enligt Migrationsverket kan verket dock även inför en bedömning enligt 12 kap. 18 § vidta tämligen omfattande utredningsåtgärder innan beslut fattas (jfr MIG 2007:55). Sammanfattningsvis bör lagstiftningen alltså uppfattas på det sättet att uppehållstillstånd kan meddelas med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen om det, utan att en ny prövning av ärendet behöver göras, står klart att uppehållstillstånd bör beviljas på grund av verkställighetshinder. Om verkställighetshinder inte anses föreligga vid denna prövning kan Migrationsverket, om skyddsskäl åberopas, avgöra om ett nytt grundärende ska öppnas och frågan om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder prövas på nytt inom ramen för det ärendet.

Av förarbetena till 12 kap. 19 § utlänningslagen framgår emellertid att avsikten med den bestämmelsen inte främst har varit att reglera när frågan om eventuellt verkställighetshinder ska kunna utredas utöver vad som följer av 12 kap. 18 § samma lag, utan i stället att begränsa möjligheten att få en ansökan om uppehållstillstånd prövad på nytt. I propositionen konstateras att den tidigare ordningen med ny prövning hade medfört stora problem och därför behövde ersättas med en ny ordning. Bestämmelserna i 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen skulle med anledning av detta ersätta vad som tidigare hade gällt. När förslaget presenterades i lagrådsremissen anförde Lagrådet bl.a. (prop. 2004/05:170 s. 502) att det inom förvaltningsrätten som regel gäller att en sökande som har fått avslag på sin ansökan hos en förvaltningsmyndighet är oförhindrad att ansöka på nytt och även har rätt att få den nya ansökan prövad av myndigheten. Om och i vilken utsträckning man genom den föreslagna ordningen i 18 och 19 §§ avsåg att skära av den allmänna rätten till prövning av ny ansökan framgick enligt Lagrådet inte uttryckligen av det remitterade förslaget.

Som svar på Lagrådets uttalande anförde regeringen att redan institutet ny ansökan om uppehållstillstånd enligt den då gällande

lagen innebar en begränsning av den allmänna förvaltningsrättsliga princip till vilken Lagrådet hänvisade (prop. s. 224–225). Det var enligt regeringen nödvändigt att också i den nya lagen begränsa möjligheterna till ny prövning till särskilt angivna situationer. Utlänningen borde dock fortfarande ha möjlighet att söka uppehållstillstånd på nytt efter det att beslutet om avvisningen eller utvisningen har verkställts. Regeringen redogjorde därefter för hur reglerna i 12 kap. 18 och 19 §§ borde utformas.

Av detta framgår tydligt att regeringens avsikt med bestämmelserna i 12 kap. 19 § utlänningslagen har varit att begränsa den allmänna rätt till en ny prövning som normalt föreligger i förvaltningsärenden. Reglerna om när ny prövning av frågan om uppehållstillstånd kan tillåtas har i paragrafen emellertid sammanfogats med bestämmelser om åtgärder vid hinder mot verkställighet. Samtidigt fyller bestämmelsen i 12 kap. 19 § en annan funktion – nämligen att möjliggöra en flerinstansprövning av nya asylskäl, vilket under vissa förutsättningar krävs enligt rådets direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (asylprocedurdirektivet). Troligen är detta en del av förklaringen till svårigheterna att tolka och tillämpa bestämmelsen och att förstå vilken betydelse den har i förhållande till 12 kap. 18 § utlänningslagen. En lösning på problemet skulle därför kunna vara att skilja på reglerna om åtgärder vid hinder för verkställighet och regler om när ny prövning kan tillåtas. Det kan även övervägas om bestämmelsen i nuvarande 12 kap. 19 § utlänningslagen borde placeras i ett annat sammanhang än i anslutning till reglerna om verkställighetshinder. På det sättet skulle det bli än tydligare att bestämmelsen inte i första hand är avsedd att reglera vad som ska ske om verkställighetshinder föreligger, utan under vilka förutsättningar en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd kan tillåtas. Samtidigt skulle man i så fall troligen behöva tillåta överklagande av Migrationsverkets beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, åtminstone i de fall då skyddsskäl berörs. Ändringar av den här karaktären får emellertid betydelse för lagens systematik på ett sätt som gör att de bör övervägas i annat sammanhang, då man också kan ta hänsyn till effekterna för lagen i dess helhet. Jag lägger därför inte nu fram något förslag till författningsändringar i det här avseendet.

11.6.3 Tillämpningsområdet för bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen

Bedömning och förslag: Bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen begränsar inte rätten för en utlänning att få en ansökan om uppehållstillstånd prövad i förhållande till ett annat land än det som beslutet om avvisning eller utvisning avser. På motsvarande sätt inskränker bestämmelsen inte heller rätten till ny prövning för den som ska överföras enligt Dublinförordningen.

Bestämmelsen i 5 kap. 18 § utlänningslagen bör justeras så att den inte ger intryck av att frågan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om avlägsnande inte kan prövas annat än i enlighet med 12 kap. 18 och 19 §§ samma lag.

Förhållandet mellan ett tidigare beslut om avlägsnande till ett land och ett nytt beslut avseende ett annat land, bör utredas i annat sammanhang.

Migrationsöverdomstolen har i ett antal avgöranden uttalat sig om hur bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen ska tillämpas. Domstolen har i två avgöranden tagit upp frågan om hur man ska förfara om utlänningen inte kan verkställas till det eller de land som ursprungligen var tänkt. Frågan om bestämmelsens tillämplighet i Dublinärenden har också prövats. I det här avsnittet redovisas innebörden av Migrationsöverdomstolens avgöranden och det diskuteras om några författningsändringar krävs med anledning av domstolens praxis.

Prövning i förhållande till nytt land

I UM 746-06 har Migrationsöverdomstolen konstaterat att bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen inte kan tillämpas på så sätt att det vid ett avslag på begäran om ny prövning går att ändra det tidigare lagakraftvunna avlägsnandebeslutet till ett annat land. Detta följer enligt domstolen av paragrafens ordalydelse i förening med bestämmelsen i 12 kap. 4 § utlänningslagen. Ett beslut om avvisning eller utvisning får enligt den paragrafen inte verkställas till något annat land än som anges i beslutet. I stället skulle sökanden enligt Migrationsöverdomstolen ges en helt ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Det skulle då samtidigt prövas om

sökanden hade skyddsskäl mot det land som numera utpekades som hemlandet.

I UM 3102-07 prövades en likartad fråga. En man som hade fått sin ansökan prövad mot Iran visade sig vid verkställighet vara medborgare i Irak. Både Migrationsverket och migrationsdomstolen prövade enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen om mannen med anledning av detta skulle få en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Migrationsverket ansåg att nya omständigheter inte hade åberopats och avslog begäran om ny prövning. Migrationsdomstolen fann att mannens skyddsbehov mot Irak inte hade prövats och återförvisade målet till Migrationsverket för ny prövning av frågan om det fanns förutsättningar för att bevilja en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Migrationsöverdomstolen ansåg emellertid, med hänvisning till bestämmelsen i 12 kap. 4 § utlänningslagen och UM 746-06, att det inte var möjligt att inom ramen för 12 kap. 19 § utlänningslagen pröva eventuella skyddsskäl mot Irak. Migrationsdomstolens dom undanröjdes därför.

Om man läser de båda rättsfallen tillsammans torde slutsatsen bli att domstolen även i UM 3102-07 hade tänkt sig att Migrationsverket skulle pröva mannens skyddsskäl mot Irak i ett nytt grundärende. Av förarbetena framgår dock att regeringen tänkte sig att 12 kap. 19 § utlänningslagen skulle tillämpas även om en utlänningsärende presenterar nya dokument eller liknande som visar att han eller hon kommer från ett annat land än som tidigare uppgett och att det av den anledningen skulle bli aktuellt att pröva skyddsbehovet i förhållande till ett annat land än vad som skett i ärendet om avvisning eller utvisning (prop. 2004/05:170 s. 228). Migrationsöverdomstolens ställningstagande kan troligen förklaras med att domstolen inte ansett sig kunna ge 12 kap. 19 § utlänningslagen en så begränsande betydelse som förarbetena ger uttryck för, när lagtextens ordalydelse inte står i överensstämmelse härmed. Konsekvensen av Migrationsöverdomstolens ställningstagande är att bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen inte begränsar rätten att på nytt få en ansökan om uppehållstillstånd prövad, annat än i förhållande till det land eller de länder som beslutet om avvisning eller utvisning avser. Om en utlänningsärende gör gällande att han egentligen kommer från ett annat land än vad som framgår av beslutet om avlägsnande, ska skyddsskäl mot det nya landet prövas i ett nytt grundärende oavsett om de förutsättningar som anges i 12 kap. 19 §

utlänningslagen föreligger eller inte. Den prövningen ska vara fullständig och inte begränsad till frågan om verkställighetshinder föreligger, på det sätt som annars gäller när ny prövning beviljas enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (MIG 2008:36). Det är också först efter en sådan prövning som det är möjligt att fatta ett nytt beslut om avvisning eller utvisning till det nya landet.

Det kan givetvis övervägas om bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen borde utvidgas i enlighet med vad som anfördes i lagförarbetena. Frågan är dock om det är rimligt med en ordning som innebär att en utlännings rätt till uppehållstillstånd inte med säkerhet prövas om det kommer fram att utläningen är från ett annat land än vad man först utgick från. Den i förarbetena tänkta modellen skulle i fallet UM 3102-07 ha inneburit att en prövning inte hade kunnat komma till stånd annat än om mannen hade haft giltig ursäkt för att inte tidigare ha visat upp sitt irakiska pass. Hade det ansetts att han inte hade giltig ursäkt och någon ny prövning därför inte hade beviljats, skulle det tidigare lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning inte heller kunna ändras. Mannen skulle därmed inte kunna verkställas till Irak, och för övrigt inte heller till Iran. Något uppehållstillstånd skulle inte heller kunna beviljas. En sådan ordning är inte lämplig.

Som framgår längre fram i detta avsnitt föreslår jag emellertid att giltig ursäkt ska tas bort som en förutsättning för att ny prövning ska beviljas. Om bestämmelsen i 12 kap. 19 § under sådana förhållanden skulle ha tillämpats på mannen som egentligen var från Irak, skulle det ha lett till att mannen hade fått en ny prövning redan om det hade kunnat antas föreligga hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen. Vid denna nya prövning hade i enlighet med Migrationsöverdomstolens praxis dock endast mannens skyddsskäl prövats, inte om han exempelvis kunde ha rätt till uppehållstillstånd med anledning av 5 kap. 6 § utlänningslagen. En sådan ordning kan visserligen anses godtagbar eftersom det trots allt ger sökanden en begränsad prövning av de nya skyddsskäl som åberopas. Skulle verkställighetshinder emellertid inte anses föreligga och en ny prövning därför inte beviljas, skulle man återigen komma i situationen att mannen varken skulle kunna utvisas enligt det tidigare beslutet eller beviljas ett uppehållstillstånd. Migrationsöverdomstolens modell framstår därför som betydligt bättre, särskilt som det ger sökanden möjlighet till en bedömning även av om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter i förhållande till det nya landet. Den

samlade bedömning som ska göras enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen kan ge ett helt annat resultat vid prövning mot ett nytt land, särskilt ifråga om möjligheter till sjukvård. Jag anser att en utlänning inte bör avskäras från rätten att få frågan om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter prövad mot sitt rätta hemland och menar att Migrationsöverdomstolens ordning för hur prövningen ska göras, även ur den aspekten är den bästa.

I det här sammanhanget bör man också överväga hur man bör förfara om en utlänning som har begärt uppehållstillstånd på andra skäl än skyddsskäl, senare blir utvisad och först på verkställighetsstadiet gör gällande att han eller hon har rätt till asyl. Som exempel kan nämnas att någon har fått tillfälligt uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning, men tillståndet återkallas med anledning av att förhållandet har upphört. Först sedan utvisningsbeslutet har fått laga kraft, åberopar utlänningen skyddsskäl mot hemlandet. Ska frågan om utlänningens behov av skydd tas upp till prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen eller har utlänningen rätt till en helt ny prövning i ett grundärende? På motsvarande sätt kan man ställa sig frågan om hur man bör behandla en student som fått sitt tillfälliga uppehållstillstånd för studier återkallat och först efter det att utvisningsbeslutet har fått laga kraft åberopar att han eller hon har rätt till asyl mot hemlandet.

Av lagförarbetena framgår att tanken har varit att 12 kap. 19 § utlänningslagen skulle tillämpas bl.a. i situationer då det inte funnits anledning att pröva utlänningens skyddsbehov tidigare på grund av att han eller hon åberopat andra tillståndsgrunder (prop. 2004/05:170 s. 227–228). Frågan om utlänningens behov av skydd mot hemlandet har emellertid inte prövats i en sådan situation. Som Migrationsöverdomstolen har pekat på i UM 3102-07 följer av 12 kap. 4 § utlänningslagen att en verkställande myndighet i ett ärende om verkställighet aldrig ska kunna fatta ett beslut om verkställighet till ett land gentemot vilket en utlänning eventuella skyddsbehov inte har prövats (prop. 2003/04:50 s. 30). Det borde därför inte vara möjligt att verkställa ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning som på verkställighetsstadiet för första gången gör gällande skyddsbehov och det oavsett om utlänningen hade kunnat föra fram sina skyddsskäl tidigare eller inte. Det finns uppgifter som tyder på att Migrationsverket i praktiken tolkar 12 kap. 19 § utlänningslagen med försiktighet och inte tillämpar bestämmelsen i ett fall som det

angivna, utan prövar frågan om utlänningens skyddsbehov i ett nytt grundärende. Andra uppgifter pekar på att Migrationsverket i ett sådant fall anser att bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen ska tillämpas, eftersom det då är fråga om prövning mot samma land som tidigare. Praxis från Migrationsöverdomstolen saknas här.

På motsvarande sätt kan det ifrågasättas om inte en utlännings skyddsbehov alltid bör prövas i ett nytt grundärende för det fall att saken kommer upp först vid verkställighet av ett sådant beslut om avvisning som inte har föregåtts av en asylansökan. Utlänningens behov av skydd har inte heller i det fallet prövats tidigare. Av lagtexten framgår inte annat än att 12 kap. 19 § utlänningslagen är tillämplig även i ett sådant fall. I praktiken synes dock inte bestämmelsen tillämpas. I stället överlämnas frågan om uppehållstillstånd till en asylprövningsenhet för utredning och bedömning.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag att ett beslut om avlägsnande inte bör verkställas till ett land gentemot vilket en utlännings eventuella skyddsbehov inte tidigare har prövats. Det kan ifrågasättas om inte detta för tydlighetens skull borde framgå av lagtexten. Det kan emellertid inte uteslutas att Migrationsöverdomstolen senare kan komma att identifiera fler situationer då bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen inte kan anses inskränka rätten till ny prövning. En bestämmelse i lagtexten som enbart tar sikte på det förhållandet att ansökan inte har prövats mot ett visst land, skulle därmed bli missvisande. Jag anser därför inte att något förtydligande bör införas i lagtexten.

I 5 kap. 18 § tredje stycket utlänningslagen finns en bestämmelse enligt vilken det i fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som har vunnit laga kraft, gäller vad som föreskrivs i 8 kap. 14 § och 12 kap. 18–20 §§ samma lag. Regeln är enligt förarbetena avsedd att ge upplysning om vad som gäller ifråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avlägsnas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft (prop. 2004/05:170 s.285). Eftersom bestämmelsen ger intryck av att frågan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om avlägsnande inte kan prövas annat än i enlighet med de angivna bestämmelserna, bör en justering göras.

Nytt eller ändrat beslut om avvisning eller utvisning

De problem som diskuteras i avsnittet ovan väcker frågor om hur man i samband med ny prövning ska se på tidigare meddelade beslut om avlägsnande. Enligt 12 kap. 22 § första stycket utlänningslagen upphör ett beslut om avvisning eller utvisning i princip att gälla fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Ett beslut om avvisning eller utvisning har således rättskraft under en fyraårstid och kan inte ändras utan stöd i lag. Sådant stöd finns när det gäller beslut om utvisning på grund av brott, vilket enligt 8 kap. 14 § utlänningslagen får upphävas av regeringen under vissa förhållanden. Migrationsverket får också enligt 12 kap. 16 § första stycket samma lag upphäva beslut om avvisning eller utvisning om verket vid omprövning beviljar tillfälligt uppehållstillstånd. Om verket inte upphäver beslutet om avvisning eller utvisning, får beslutet enligt samma bestämmelse i vart fall inte verkställas. Motsvarande gäller enligt bestämmelsens andra stycke om migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller regeringen beviljar ett tidsbegränsat tillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning. Slutligen finns en bestämmelse i 12 kap. 22 § tredje stycket utlänningslagen enligt vilken beslut om avvisning eller utvisning upphör att gälla om permanent uppehållstillstånd meddelas (jfr 7 kap. 15 § äldre utlänningslagen enligt vilken beslut om avvisning eller utvisning fick upphävas om uppehållstillstånd meddelades efter ny prövning).

Om ny prövning beviljas enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen och permanent uppehållstillstånd därefter meddelas upphör således det tidigare utvisningsbeslutet att gälla enligt 12 kap. 22 § samma lag. Något förordnande därom behövs inte. För det fall att uppehållstillstånd inte meddelas står däremot det tidigare utvisningsbeslutet kvar. Eftersom beslutet har rättskraft kan det inte ändras till att avse exempelvis något annat land än tidigare. Om en ny prövning görs i ett nytt grundärende förenas däremot ett eventuellt avslagsbeslut i praktiken med ett nytt beslut om utvisning till det land som sökanden prövats mot i det nya ärendet. Det kan ifrågasättas om det inte bör framgå av lagtexten hur man ska förfara i en sådan situation.

Om Migrationsverket med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen beviljar tillfälligt uppehållstillstånd får det tidigare meddelade beslutet om avvisning eller utvisning för närvarande inte upphävas. Detta följer motsatsvis av bestämmelsen i 12 kap. 16 § första

stycket första meningen, vilken bara gäller vid verkets omprövning av beslut. I andra meningen i samma bestämmelse sägs dock att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas om Migrationsverket meddelar ett tidsbegränsat tillstånd. Bestämmelsen torde tillämpas, inte bara vid Migrationsverkets omprövning av beslut, utan även vid beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen (jfr dock Wikrén, Utlänningslagen, En kommentar på Internet, kommentaren till 12 kap. 16 § första stycket andra meningen). Lagstiftningen kan även i det här hänseendet behöva förtydligas.

De problem jag har tagit upp här hänger samman med utlänningslagens struktur och bör, innan ändringar föreslås, belysas på ett mer övergripande sätt än vad som är möjligt inom ramen för den här utredningen. Jag lägger därför inte fram några förslag i det här avseendet, men anser att saken bör tas upp i annat sammanhang.

Ny prövning i Dublinärenden

I rättsfallet MIG 2008:32 har Migrationsöverdomstolen konstaterat att reglerna i 12 kap. 19 § utlänningslagen inte är tillämpliga på Dublinärenden. I domskälen anförde Migrationsöverdomstolen inledningsvis att ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen ersätter ett beslut om avvisning eller utvisning från Sverige och ska förenas med en avvisning av asylansökan (jfr MIG 2006:4). Av Dublinförordningen framgår att medlemsstaterna inte är skyldiga att pröva själva asylfrågan om den asylsökande i stället överförs till en annan medlemsstat enligt Dublinförordningen. En överföring enligt Dublinförordningen innebär enligt Migrationsöverdomstolen således att det inte sker någon materiell prövning av asylansökan i Sverige. Bestämmelserna i 12 kap. 19 § utlänningslagen avser enligt domstolen emellertid situationer då det i ett verkställighetsärende kommer fram nya omständigheter, i betydelsen omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet. En tillämpning av bestämmelserna i 12 kap. 19 § utlänningslagen förutsätter enligt Migrationsöverdomstolen på grund av detta att frågan om uppehållstillstånd tidigare har prövats i sak, vilket inte sker vid en överföring enligt Dublinförordningen. Migrationsöverdomstolen ansåg därför att sökandenas begäran om ny prövning inte skulle ha prövats av underinstanserna utan i stället avvisats.

Som framgått tidigare gäller inom förvaltningsrätten som regel att en sökande som har fått avslag på sin ansökan är oförhindrad att ansöka på nytt och få även den nya ansökan prövad av myndigheten (prop. 2004/05:170 s. 502). Lagrådet framhöll i sitt yttrande att det av förslaget i lagrådsremissen inte framgick om de föreslagna bestämmelserna i 12 kap. 18 och 19 §§ var avsedda att inskränka den allmänna rätten till prövning av ny ansökan. Regeringen anförde emellertid som svar på detta att reglerna var avsedda att utgöra en inskränkning i den allmänna principen om rätt till ny prövning (prop. s. 224). Som tidigare har konstaterats kom detta emellertid inte till uttryck i lagtexten. När nu Migrationsöverdomstolen har konstaterat att regeln i 12 kap. 19 § utlänningslagen inte är tillämplig på Dublinärenden, torde det innebära att den allmänna rätten till prövning av ny ansökan inte är inskränkt såvitt gäller dessa ärenden. Den som har fått sin ansökan om uppehållstillstånd avvisad med anledning av ett beslut enligt Dublinförordningen om överföring till annat medlemsland, skulle därmed ha rätt att ansöka om uppehållstillstånd på nytt. Om verkställighetshinder skulle uppkomma skulle även det kunna prövas i en ny ansökan om uppehållstillstånd. Migrationsverket skulle därvid få pröva om någon av undantagsbestämmelserna i Dublinförordningen är tillämpliga och, om så skulle vara fallet, bedöma ärendet enligt nationell rätt. Hur Migrationsöverdomstolen har sett på saken går inte att utläsa av den nyss återgivna domen. Det kan dock konstateras att domstolen inte berört frågan i domskälen.

Ett beslut att överföra någon enligt Dublinförordningen verkställs även om beslutet inte har fått laga kraft (artikel 20.1 e i 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]). Om den som ska överföras till annat land enligt Dublinförordningen på nytt ansöker om uppehållstillstånd, hindrar det således inte att beslutet om överföring verkställs. Under sådant förhållande torde en rätt till ny prövning av en asylansökan från den som ska överföras till annat land enligt Dublinförordningen inte få någon större praktisk betydelse.

11.6.4 Omfattningen av ny prövning efter beslut enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen

Bedömning och förslag: Processramen vid en ny prövning efter beslut enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen utgörs enligt Migrationsöverdomstolen av sådana skyddsskäl som avses i 12 kap. 1 – 3 §§ samma lag. Detta bör framgå av lagtexten. Frågan om hur reglerna om uppehållstillstånd förhåller sig till reglerna om verkställighetshinder bör belysas i annat sammanhang.

Migrationsöverdomstolen har i fallet MIG 2008:36 kommit fram till att i mål, där en utlänning med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen har beviljats en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd, är prövningen begränsad till de omständigheter som är hänförliga till utlänningens behov av skydd i Sverige. Frågan om uppehållstillstånd på grund av t.ex. anknytning eller synnerligen ömmande omständigheter ska enligt domstolen således inte bedömas.

Migrationsöverdomstolens ställningstagande har ifrågasatts med hänvisning till att domstolen i ett tidigare avgörande uttalat att samtliga omständigheter som åberopas till stöd för uppehållstillstånd innan ett lagakraftvunnet avgörande föreligger ska prövas i processen och att denna rör en och samma sak – uppehållstillstånd – oberoende av på vilken grund rätt till sådant tillstånd hävdas (MIG 2007:31). Detta gäller emellertid, som uttryckligen framgår av domskälen i det målet, en prövning av frågan om uppehållstillstånd *innan* ett lagakraftvunnet avgörande föreligger. Vad det här är fråga om är vilken prövning som ska göras av frågan om uppehållstillstånd *efter* laga kraft. Migrationsöverdomstolen har konstaterat att den nya ordningen för prövning av verkställighetshinder är avsett att utgöra ett extraordinärt prövningsförfarande, att prövningen är begränsad och bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen tillämplig endast om de nya omständigheter som åberopas hänför sig till utlänningens behov av skydd. Processramen vid en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd ska därför enligt Migrationsöverdomstolen utgöras främst av de nya omständigheter som föranlett beslutet att bevilja en ny prövning. Även tidigare åberopade skyddsskäl måste dock omfattas av den nya prövningen för att en sammantagen bedömning av skyddsskälen ska kunna

göras. Den begränsade prövning som enligt Migrationsöverdomstolen således ska göras om en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd tillåts efter laga kraft, skiljer sig alltså från den prövning som ska göras innan lagakraftvunnet beslut föreligger. En fullständig prövning av frågan om uppehållstillstånd ska som ovan nämnts även göras om det på verkställighetsstadiet kommer fram att utlänningen kommer från ett land mot vilket han eller hon inte tidigare prövats.

Migrationsöverdomstolen synes, enligt vad som framgår av den ovan nämnda domen, ha utgått från att sådana bestående verkställighetshinder som avses i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen kan leda till uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Såvitt kan bedömas är bestämmelserna om verkställighetshinder emellertid inte helt överensstämmande med reglerna i 5 kap. 1 § utlänningslagen om rätt till uppehållstillstånd. Reglerna om verkställighetshinder förefaller i stället att vara något mer generösa. Beviskravet för att verkställighetshinder föreligger synes också vara lägre än det beviskrav som i praxis ställs för att uppehållstillstånd ska beviljas. Frågan är därför om det alltid är möjligt att bevilja en utlänning uppehållstillstånd såsom flykting eller skyddsbehövande i övrigt om det konstateras att verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ föreligger. Sannolikt har det i vart fall inte varit avsikten att den som med anledning av verkställighetshinder inte kan avlägsnas, alltid ska beviljas skydd. En flykting, som enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § utlänningslagen har rätt till uppehållstillstånd, får exempelvis vägras sådant tillstånd 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. Undantagsregeln tar enligt förarbetena 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 flyktingkonventionen, t.ex. brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och liknande gärningar eller grova icke-politiska brott som förövats innan utlänningen kom till Sverige (prop. 1988/89:86 s. 156). En person som visserligen är flykting men enligt dessa regler inte har rätt till asyl, kan ändå omfattas av bestämmelserna om verkställighetshinder. Vad som gäller då framgår inte av lagtexten, men i förarbetena till nu gällande utlänningslag sägs att det i praxis ändå har beviljats uppehållstillstånd i dessa fall, men då med stöd av bestämmelserna om humanitära skäl (prop. 2004/05:170 s. 193).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att reglerna om rätt till uppehållstillstånd och reglerna om verkställighetshinder inte är överensstämmande och inte heller verkar avsedda att vara det. I praxis förefaller dock uppehållstillstånd beviljas om verkställighetshinder förekommer. I sådana fall kan tillståndet inte alltid grundas på någon av skyddsreglerna. Det kan också förekomma fall, i vart fall vid prövning i grundärenden, då bestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen om ömmande omständigheter tillämpas. Det förhållandet att det förekommer sådant verkställighetshinder som sägs i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen torde därför inte alltid kunna leda till uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. I praktiken åberopar Migrationsverket som grund för uppehållstillstånd efter ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen i stället som regel 12 kap. 1–3 §§ samma lag.

Resonemanget ovan visar att utlänningslagens systematik inte helt låter sig förenas med Migrationsöverdomstolens uttalande i MIG 2008:36 att prövningen ska avse sådana omständigheter som kan utgöra verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ och som kan leda till uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Frågan om hur reglerna om rätt till uppehållstillstånd förhåller sig till bestämmelserna om verkställighetshinder är emellertid inte okomplicerad och har betydelse inte bara för prövningen av verkställighetshinder efter laga kraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, utan också vid den prövning som enligt 8 kap. 17 § utlänningslagen ska göras innan ett sådant beslut har fattats. Även om detta är något som skulle behöva belysas närmare och eventuellt också föranleda ändringar i lagtexten, är det inte möjligt göra det att inom ramen för mitt uppdrag. Förtydliganden eller ändringar i lagtexten på det här området kan dessutom få betydelse för asylprocessen i dess helhet. Saken bör därför tas upp i annat sammanhang, där effekterna av en ändring för utlänningslagen i dess helhet kan beaktas. I avvaktan på en sådan översyn föreslår jag dock att lagtexten preciseras på så sätt att det framgår att processramen vid en ny prövning utgörs av sådana skyddsskäl som framgår av 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen.

11.6.5 Kravet på giltig ursäkt

Förslag: Kravet på giltig ursäkt i 12 kap. 19 § utlänningslagen kan leda till att ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning verkställs trots att det kan antas finnas ett sådant verkställighetshinder som sägs i 12 kap. 1–3 §§ samma lag. Eftersom det här kan vara fråga om absoluta verkställighetshinder bör det alltid utredas om ett sådant hinder föreligger, oavsett om utlänningsbeslutet på ett tidigare stadium hade kunnat föra fram de nya omständigheter det är fråga om. Kravet på giltig ursäkt i 12 kap. 19 § utlänningslagen bör därför upphävas.

Av 12 kap. 19 § utlänningslagen följer att en fråga om uppehållstillstånd ska tas upp på nytt om en utlänning i ett verkställighetsärende åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap. 1–3 §§ samma lag och dessa omständigheter inte har kunnat åberopas av utlänningsbeslutet tidigare eller utlänningsbeslutet visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare.

Möjligheten att på grund av nya omständigheter få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning prövat på nytt är avsett att utgöra ett extraordinärt prövningsförfarande (prop. 2004/05:170 s. 225). Kravet på giltig ursäkt är ämnat att ge uttryck för detta och är också menat att medföra ett starkare incitament till att alla relevanta skäl förs fram och prövas redan hos Migrationsverket när ansökan prövas första gången. I kravet på giltig ursäkt inbegrips enligt förarbetena att utlänningsbeslutet skyndsamt efter det att nya omständigheter kommit fram redovisar dessa för myndigheterna. Vad som kan anses som giltig ursäkt får avgöras i det enskilda ärendet. Som exempel på en situation då giltig ursäkt kan föreligga nämns i förarbetena att utlänningsbeslutet i hemlandet har utsatts för traumatiska upplevelser som varit svåra att berätta om i ett tidigare skede (prop. s. 227). Det kan också röra sig om nya tidigare okända sakuppgifter som utlänningsbeslutet inte kunnat eller bort känna till.

Kravet på giltig ursäkt är således en betydelsefull del i den nya ordning som syftar till att begränsa antalet nya ansökningar. Det ska också utgöra en drivkraft för den som söker uppehållstillstånd att lämna alla uppgifter av betydelse så tidigt som möjligt under prövningen. Det förhållandet att giltig ursäkt kan krävas för en ny

prövning har emellertid föranlett både domare, Migrationsverkets personal, offentliga biträden och referensgruppen att ställa frågan om det kan finnas utlänningar som omfattas av bestämmelserna om verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen, men som inte får vare sig uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § samma lag eller en ny prövning med stöd av 12 kap. 19 §, därför att de inte har haft giltig ursäkt för att inte tidigare ha återopat den nya omständighet som visar att verkställighetshinder föreligger. Den situation man avser kan bäst illustreras med ett exempel.

A har ansökt om asyl på grund av sin politiska aktivitet i hemlandet, men fått sin ansökan avslagen och blivit utvisad genom ett lagakraftgående beslut. Inför verkställighet av beslutet gör han gällande att det föreligger ett verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen och uppvisar ett dokument till stöd för påståendet. A har inte tidigare gjort gällande den aktuella omständigheten, som därför får anses vara ny i lagens mening. Migrationsverket anser emellertid att utredningen inte är sådan att det finns grund för att bevilja A uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. En kontroll av det återopade dokumentet ger inte heller tillräckligt underlag för påståendet att det finns verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ samma lag. Migrationsverket prövar då enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen om A kan beviljas en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Verket finner att det visserligen kan antas föreligga sådant verkställighetshinder som avses i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen, men att A hade kunnat återropa detta tidigare och inte har visat giltig ursäkt för att inte ha gjort det. Hans ansökan om en ny prövning avslås därför. Migrationsdomstolen kommer till samma slutsats som Migrationsverket och avslår således överklagandet.

I det beskrivna exemplet kommer utlänningen inte att få beviljat något uppehållstillstånd och inte heller att få frågan om uppehållstillstånd prövad på nytt enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Utlänningen kommer alltså att skickas tillbaka trots att det kan antas föreligga verkställighetshinder, men utan att saken utreds närmare. Detta är i och för sig inte en oavsiktlig konsekvens av den nya ordningen. Tvärtom är tanken att bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen ska avskära en utlänning från rätten att få sin ansökan prövad på nytt om han eller hon inte kan visa giltig ursäkt för att inte ha återopat de nya omständigheterna tidigare. Det som kan vara ett problem är om det är ett absolut verkställighetshinder som görs gällande och en ny utredning skulle ha visat att ett sådant

hinder faktiskt föreligger. Annorlunda uttryckt kan man säga att frågan är om det finns en risk för att en utlänning skickas tillbaka till hemlandet, trots att det föreligger ett absolut verkställighets-hinder.

Bestämmelsen i 12 kap. 18 § utlänningslagen är visserligen fakultativ, men det innebär givetvis inte annat än att man måste utgå från att Migrationsverket beviljar uppehållstillstånd när det är möjligt. Om det vid en genomgång av handlingarna framgår att det föreligger verkställighetshinder ska utlänningen alltså kunna få uppehållstillstånd. Det är först när det enligt Migrationsverkets bedömning inte går att dra den slutsatsen utan en mer ingående prövning av ärendet, som ett problem kan uppkomma. Migrationsverket måste då ta ställning till om en ny prövning kan tillåtas. Ett tänkbart fall är att en utlänning gör gällande att han har dömts till döden till hemlandet och att verkställighetshinder därför föreligger. Så var t.ex. fallet i MIG 2007:55. I rättsfallet beviljades utlänningen en ny prövning eftersom domen hade tillkommit efter det lagakraftvunna avvisningsbeslutet och därför inte hade kunnat åberopas tidigare. Hade domen varit känd för utlänningen sedan tidigare hade frågan om giltig ursäkt fått bedömas. Det är emellertid svårt att föreställa sig en situation då en utlänning känner till att han är dömd till döden eller på politiska, etniska eller religiösa grunder riskerar någon form av tortyr eller förföljelse, men i grundärendet avstår från att berätta om detta. Vad man däremot skulle kunna tänka sig är att en utlänning av rädsla väljer att inte berätta om sin sexuella läggning förrän då det i verkställighetsärendet blir absolut nödvändigt. I ett sådant fall torde emellertid giltig ursäkt kunna anses föreligga och en ny prövning beviljas.

Frågan är om det går att säga i vilken utsträckning det förekommer att en utlänning vägras ny prövning med hänvisning till kravet på giltig ursäkt, trots att det kan antas förekomma bestående verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen. Enligt uppgifter från Migrationsverkets förvaltningsprocessenheter förekommer det i och för sig tämligen ofta att man avslår ansökningar om ny prövning på den grunden att giltig ursäkt inte förekommer. Det beror emellertid på att man anser det enklare att pröva rekvisitet giltig ursäkt innan man tar ställning till om det kan antas förekomma verkställighetshinder och kan därför inte tas till intäkt för att övriga förutsättningar för ny prövning har ansetts uppfyllda. I andra fall prövas i stället rekvisiten i 12 kap. 19 §

utlänningslagen i den ordning de har tagits upp i paragrafen. Det betyder att man först prövar om det kan antas föreligga ett bestående verkställighetshinder innan man går vidare till frågan om giltig ursäkt föreligger. Det är också på det här sättet som Migrationsverket menar att ansökningarna bör prövas. Eftersom båda typerna av handläggning förekommer ger det faktiska utformandet av beslut om avslag på begäran om ny prövning inte någon säker vägledning vid bedömningen av hur vanligt eller ovanligt det är att rekvisitet giltig ursäkt är avgörande för utgången.

Personal vid förvaltningsprocessenheterna har emellertid uppskattningsvis bedömt att det i två tredjedelar av alla ärenden om ny prövning över huvud taget inte anförs några nya omständigheter. Majoriteten av alla ärenden skulle därför kunna avslås på den grunden att det inte finns något nytt att bedöma. Att det förhåller sig så kan förklaras av att de skrivelser som läggs till grund för bedömning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen har så varierat innehåll och ofta är avfattade av sökandena själva eller av ett icke rättsbildat biträde. Den som begär en ny prövning har helt enkelt inte klart för sig att det krävs att nya omständigheter kan anföras. I de ärenden där nya omständigheter faktiskt görs gällande kan det enligt förvaltningsprocessenheternas bedömning i de allra flesta fall inte antas föreligga verkställighetshinder. Många gånger anförs över huvud taget inget som har att göra med skyddsskäl. Även detta torde kunna förklaras med att ansökningarna görs av sökandena själva eller av någon som inte har klart för sig vad lagen kräver för att ny prövning ska beviljas. Enligt Migrationsverkets processförare är det endast i enstaka fall som ansökan om ny prövning slutligen faller på att giltig ursäkt inte föreligger. Domare vid migrationsdomstolarna har också bekräftat att ansökan om ny prövning oftast avslås på den grunden att nya omständigheter inte anförs och därefter på att verkställighetshinder inte förekommer. Domarna har endast i några mål sett att ansökan har avslagits på den grunden att giltig ursäkt inte har förelegat.

Även om det således torde vara förhållandevis sällsynt att kravet på giltig ursäkt inte är uppfyllt, trots att det kan antas att ett verkställighetshinder förekommer, kan man ändå inte bortse från att det kan förekomma. Helt avgörande för bedömningen i ett sådant fall är hur strängt rekvisitet giltig ursäkt tolkas. Från Migrationsöverdomstolen finns ännu endast par domar som rör begreppet giltig ursäkt och det är därför svårt att säga något bestämt om hur tolkningen fortsättningsvis kommer att göras i

förhållande till den risk som utlänningen löper. Av uppgifter från migrationsdomstolarna och Migrationsverkets förvaltningsprocessenheter framgår dock att man, åtminstone i viss utsträckning, är benägen att tolka rekvisitet giltig ursäkt mer generöst om det utlänningen riskerar är av allvarligt slag. Det har t.o.m. sagts från en förvaltningsprocessenhet att man anser kravet på giltig ursäkt uppfyllt och beviljar en ny prövning, om det i och för sig kan antas föreligga ett verkställighetshinder. Ett exempel på en sådan bedömning finns i Migrationsöverdomstolens dom den 18 februari 2009, vilken har återgivits tidigare i detta avsnitt. Fallet gällde en kvinna och hennes tre döttrar, vilka först i Migrationsöverdomstolen gjorde gällande att den yngsta flickan riskerade könsstympning om hon tvingades återvända till hemlandet. De gjorde gällande att de inte tidigare hade förstått att könsstympning kunde utgöra skyddsskäl och att de därför inte hade framfört detta. Migrationsverket ansåg att det förelåg omständigheter som kunde antas utgöra bestående hinder mot verkställighet beträffande yngsta dottern och att hon också "fick anses ha" haft giltig ursäkt. Även Migrationsöverdomstolen fann att det fanns anledning att anta att det förelåg hinder mot verkställighet och att klaganden fick "anses ha haft giltig ursäkt" för att uppgiften inte hade lämnats tidigare. Kvinnan och de tre döttrarna beviljades därför ny prövning. Migrationsöverdomstolen angav inga skäl för sitt ställningstagandet i fråga om rekvisitet giltig ursäkt. Enligt min uppfattning kan Migrationsöverdomstolens sätt att uttrycka sig tas till intäkt för att domstolen ansett att kvinnan och flickorna måste få en ny prövning oavsett om giltig ursäkt enligt lagens ordalydelse förelegat eller inte. Det avgörande torde här ha varit att det kunde antas förekomma ett allvarligt verkställighetshinder.

En tillämpning i enlighet med det ovan beskrivna exemplet kan visserligen ge ett tillfredsställande resultat i det enskilda fallet. Det bygger emellertid på att begreppet giltig ursäkt tolkas mycket generöst; i vissa situationer närmast på ett sätt som kan komma att stå i strid med lagens ordalydelse. Det leder i sig till bristande rättsäkerhet där lika fall inte med säkerhet kommer att behandlas lika och där besluten inte heller kan förutses. Alla delar inte heller uppfattningen att begreppet giltig ursäkt bör tolkas generöst. Exempelvis har domare vid migrationsdomstolen i Stockholm förklarat att de tolkar rekvisitet giltig ursäkt på samma sätt som i annan lagstiftning och således inte tar hänsyn till om verkställighetshinder kan antas förekomma i det aktuella fallet. Domarnas

uppfattning är att det bör ankomma på Migrationsverket att bevilja uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen för det fall domstolen på grund av rekvisitet giltig ursäkt avslår begäran om ny prövning, men i domskälen anger att det kan antas förekomma verkställighetshinder. Migrationsverkets processförare i Stockholm har emellertid sagt att de i ett sådant fall endast konstaterar att domstolen har fastställt det överklagade beslutet. Några ytterligare åtgärder vidtas inte, särskilt inte som verket tidigare har funnit att det saknas stöd för att meddela uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Här kan man alltså tydligt se att det kan uppkomma situationer där en sökande inte kommer att få någon ny prövning trots att det kan antas förekomma verkställighetshinder. Det finns då en risk för att det tidigare meddelade beslutet om avlägsnande verkställs.

Ett exempel på ett sådant fall kan vara Migrationsöverdomstolens dom i fallet MIG 2007:13, vilket gällde en kvinna och hennes två döttrar. Kvinnan gjorde gällande att hon och den äldsta dottern löpte risk för övergrepp och att den yngsta riskerade tvångs gifte. Hon anförde att hon på grund av kulturella och traditionella förhållningsregler inte hade vågat berätta om detta för Migrationsverket handläggare. Migrationsöverdomstolen fann emellertid att "oavsett om de åberopade nya omständigheterna (var) att anse som hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen" hade familjen inte visat giltig ursäkt för att inte åberopa omständigheterna tidigare. Huruvida det kunde antas förekomma verkställighetshinder eller ej framgår inte av Migrationsöverdomstolens dom, men det är tydligt att den omständigheten i vart fall inte hade betydelse för domstolens bedömning av rekvisitet giltig ursäkt.

Ett annat fall som kan nämnas i sammanhanget är Migrationsöverdomstolens dom den 27 mars 2008, UM 2092-07. Det målet gällde en man och en kvinna från Libyen och deras tre barn. De hade fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd genom en dom i januari 2007. I ansökan om ny prövning gjorde de gällande att mannen hade dömts till ett långt fängelsestraff enligt en libysk dom meddelad i oktober 2006. Domen åberopades som bevis. Migrationsverket ansåg att familjen inte hade visat giltig ursäkt och avslog ansökan om ny prövning. I migrationsdomstolen anförde mannen att han inte hade fått kännedom om domen förrän i februari 2007. Migrationsdomstolen ansåg att det fanns skäl att anta att mannen undanhöll sin riktiga identitet och att han

uppträdde under den identitet som angavs i domen. Domen kunde enligt migrationsdomstolen därför inte anses utgöra hinder mot verkställighet. Migrationsöverdomstolen menade dock att den återopade domen inte kunde lämnas utan avseende och att det därför kunde antas förekomma verkställighetshinder. Domstolen ansåg vidare att mannen, med hänsyn till den korta tid som hade förflutit från det att den libyska domen meddelades (oktober 2006) till tidpunkten för migrationsdomstolens dom (januari 2007), fick anses ha haft giltig ursäkt. Det förhållandet att Migrationsöverdomstolen framhöll den korta tiden visar enligt min mening att domstolen hade kunnat komma till en annan slutsats om det hade gått längre tid mellan den libyska och den svenska domen. Familjen hade då hamnat i den situationen att de inte hade kunnat få någon ny prövning, oaktat att det kunde antas förekomma verkställighetshinder.

Enligt min uppfattning är den nuvarande lagstiftningen inte tillfredsställande i det här avseendet. Bestämmelsen i 12 kap. 1 § utlänningslagen om verkställighetshinder är som framgår av ordalydelsen absolut och innehåller ett generellt och undantagslöst förbud mot verkställighet som medför risk för dödsstraff eller kroppsstraff eller för tortyr eller annan liknande behandling. Detta överensstämmer också med den absoluta karaktären av art. 3 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och art. 3 i FN:s konvention mot tortyr (Wikrén, Utlänningslagen, En kommentar på Internet, kommentaren till 12 kap. 1 §).

Frågan om det är godtagbart att av processuella skäl avstå från att pröva en fråga om ett absolut verkställighetshinder har bedömts av CAT-kommittén i ett beslut den 29 maj 1997 (CAT/C/18/D/34/1995). Det aktuella ärendet gällde en asylsökande A, som hade fått avslag på sin ansökan av schweiziska myndigheter eftersom han inte ansågs trovärdig. A begärde att frågan om uppehållstillstånd skulle prövas på nytt och gjorde gällande att han på grund av politisk aktivitet i Schweiz hade sår place-skäl. Även denna ansökan avlogs. Schweiz framhöll inför CAT-kommittén bl.a. att A inte framfört något om sår place-skälen inom ramen för den ordinarie processen och att myndigheterna därför inte kunde beakta dessa omständigheter. CAT-kommittén anförde i den delen att det förhållandet att de schweiziska myndigheterna av processuella skäl hade avslagit A:s begäran om en ny prövning, inte kunde anses berättigat i ljuset av artikel 3.

The Committee is not convinced by the State party's explanations insofar as they refer to Mr. Aemei's activities in Switzerland. It would recall that the protection accorded by article 3 of the Convention is absolute. Whenever there are substantial grounds for believing that a particular person would be in danger of being subjected to torture if he was expelled to another State, the State party is required not to return that person to that State. The nature of the activities in which the person engaged is not a relevant consideration in the taking of a decision in accordance with article 3 of the Convention....In the present case, the refusal of the competent Swiss authorities to take up the author's request for review, based on reasoning of a procedural nature, does not appear justified in the light of article 3 of the Convention.

Om det kan antas finnas ett sådant verkställighetshinder som sägs i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen och situationen inte är sådan att uppehållstillstånd utan ytterligare utredning kan beviljas, är det enligt min mening ett oeftergivligt krav att det utreds om ett verkställighetshinder faktiskt föreligger eller ej. Detta kan enligt nuvarande lagstiftning inte göras i annan ordning än vid en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Samtidigt är lagstiftningen så uppbyggd att den, tolkad efter sin ordalydelse, medför en risk för att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs trots att det kan antas finnas ett absolut verkställighetshinder. Bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen om ny prövning bör därför ändras på så sätt att frågan om verkställighetshinder alltid utreds, oavsett om utlänningsfrågan på ett tidigare stadium av handläggningen borde ha anmält de förhållanden som gör att hinder antas föreligga. Det kan visserligen hävdas att art. 3 i Europakonventionen leder till att bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen inte kan tillämpas enligt sin ordalydelse och att någon ändring därför inte behövs, men jag anser ändå att den svenska lagen bör ändras så att den står i överensstämmelse med konventionen. Jag föreslår därför att kravet på giltig ursäkt upphävs.

För att en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd ska kunna beviljas bör således i fortsättningen krävas att det med anledning av nya omständigheter eller bevis kan antas föreligga ett sådant verkställighetshinder som sägs i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen. Denna ändring får till följd att Migrationsverket inte kan avslå en ansökan om ny prövning enbart på den grunden att giltig ursäkt inte föreligger. I stället måste verket alltid pröva om nya omständigheter eller bevis anförs, eller om sökanden endast gör

gällande sådant som redan tidigare prövats i lagakraftvunnet beslut. Därefter ska frågan om verkställighetshinder prövas. Kan det inte antas att sådant hinder föreligger som sägs i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen ska ansökan avslås.

Som framgår av den tidigare redovisningen i detta avsnitt torde det stora flertalet av alla ansökningar enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen redan idag falla på någon av dessa två grunder. Det kan enligt min bedömning därför antas att antalet beviljade nya prövningar inte kommer att öka märkbart. Man kan naturligtvis ställa sig frågan om inte antalet ansökningar om ny prövning kommer att öka om kravet på giltig ursäkt tas bort. Som framgått tidigare präglas emellertid många av ansökningarna av en okunskap om lagstiftningens innehåll. Den som begär ny prövning av frågan om uppehållstillstånd gör det således även om några nya omständigheter inte kan göras gällande eller trots att inga skyddsskäl anförs. Detta kan troligen förklaras med att den som inte vill lämna landet i enlighet med ett lagakraftvunnet beslut om avlägsnande, ändå gör vad som är möjligt för att få stanna och därför ansöker om ny prövning oavsett om det finns mer eller mindre goda möjligheter att få ansökan beviljad. Det förhållandet att rekvisitet giltig ursäkt tas bort torde därför inte få någon avsevärd betydelse i det här hänseendet. Även om så vore menar jag att lagändringen är nödvändig för att Sverige inte ska riskera att utvisa någon i strid med bestämmelserna om absoluta verkställighetshinder.

11.6.6 Några preciseringar av 12 kap. 19 § utlänningslagen

Omständigheter och bevis

Förslag: Enligt förarbetena till 12 kap. 19 § utlänningslagen kan även nya bevis föranleda en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Detta bör framgå av lagtexten.

För att en ny prövning ska kunna beviljas enligt 12 kap. 19 § krävs för närvarande att nya omständigheter kommer fram eller åberopas. Med uttrycket ”omständigheter” menas som regel det som förr gick under den processuella beteckningen grunder för talan, men som nu betecknas de fakta som åberopas till stöd för ett yrkande. Att omständigheter som åberopas till grund för ett yrkande skiljer

sig från bevis som åberopas framgår av 4 § förvaltningsprocesslagen. Förarbetena till de nu aktuella bestämmelserna visar emellertid att man med uttrycket omständigheter har menat såväl omständigheter som bevis (prop. 2004/05:170 s. 228). Som exempel på vad som kan föranleda en ny prövning nämns särskilt en domstolshandling eller ett brev hemifrån, som ges in för att styrka tidigare gjorda påståenden. I praxis har också nya bevis accepterats som grund för prövning enligt 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen. Att inte endast omständigheter utan även bevis avses med bestämmelsen, bör enligt min mening framgå av lagtexten.

Åberopsskyldighet

Förslag: Uttrycket åberopa i 12 kap. 19 § utlänningslagen är inte avsett att innebära någon åberopsskyldighet. Uttrycket bör därför ersättas med anföras.

En skillnad mellan bestämmelserna i 12 kap. 18 § och 12 kap. 19 § utlänningslagen är för närvarande att det enligt 12 kap. 18 § räcker att en omständighet ”kommer fram”, medan det enligt 12 kap. 19 § krävs att den ”åberopas”. Uttrycket ”åberopa” kan i lagtext ge intryck av att en åberopsskyldighet är avsedd. En åberopsskyldighet innebär å ena sidan att det åligger parten att åberopa de omständigheter som yrkandet grundas på och å andra sidan att rätten är bunden av hur parten rättsligen beskriver och betecknar de förhållanden som ska prövas. Några generella regler om rättens bundenhet av parts åberopanden finns inte i förvaltningsprocesslagen och förhållandena växlar från rättsområde till rättsområde (Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., En kommentar på Internet, kommentaren till 29 §). Av förarbetena till 12 kap. 19 § utlänningslagen framgår inte att någon uttrycklig åberopsskyldighet i förvaltningsprocessuell mening varit avsedd, på så sätt att Migrationsverket och domstolarna skulle vara förhindrade att till grund för avgörandet lägga även sådana omständigheter som part inte uttryckligen åberopat. Inte heller framgår det av förarbetena att man genom en åberopsbörda avsett att inskränka den utredningsskyldighet som enligt 8 § förvaltningsprocesslagen åvilar domstolarna. Under sådana förhållanden menar jag att

uttrycket "åberopa" för tydlighetens skull bör bytas ut mot det ur processuell synvinkel mer neutrala uttrycket "anföra".

Kravet på att en omständighet ska vara ny

Förslag: Ny prövning av frågan om uppehållstillstånd ska enligt förarbetena kunna beviljas även om de omständigheter som anförs på verkställighetsstadiet har föranlett ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detta bör framgå av lagtexten.

Ett krav i den nuvarande bestämmelsen är att de omständigheter som framförs är "nya". Av propositionen framgår dock att kravet inte ska gälla om dessa omständigheter framkommit på verkställighetsstadiet och medfört att utlänningen då beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 18 § (prop 2004/05:170 s. 300). När tiden för tillståndet har löpt ut ska utlänningen enligt förarbetsuttalandet således ha möjlighet att åberopa nämnda omständigheter på nytt om de fortfarande består. Det kan ifrågasättas om inte det bör komma till uttryck i lagtexten. Här bör emellertid även uppmärksammas Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2008:6.

Fallet gällde A som hade fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Hon hade därefter på nytt ansökt om uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 5 b § 1989 års utlänningslag och anfört att hinder förelåg mot att verkställa avvisningsbeslutet eftersom hon hade konverterat. Även denna ansökan avslogs. Migrationsverket beslutade senare att även avslå en ansökan om ny prövning enligt nuvarande 12 kap. 19 § utlänningslagen, med motiveringen att A inte hade åberopat några nya omständigheter, utan att hennes asylskäl i allt väsentligt hade prövats av Migrationsverket och Utlänningsnämnden i det lagakraftvunna beslutet.

A klagade på Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen, som biföll hennes överklagande med motiveringen att uppgiften om konvertering inte hade prövats i det ursprungliga beslutet att inte bevilja A uppehållstillstånd. Uppgiften var enligt migrationsdomstolen därför att betrakta som ny. Eftersom även övriga förutsättningar i 12 kap. 19 § utlänningslagen var uppfyllda skulle A enligt migrationsdomstolen beviljas en ny prövning.

Migrationsverket överklagade domen till Migrationsöverdomstolen som bl.a. konstaterade att den omständigheten att A hade konverterat hade prövats av Migrationsverket i beslutet enligt 2 kap. 5 b § 1989 års utlänningslag. Migrationsöverdomstolen refererade förarbetsuttalandet ovan och sa vidare att bedömningen av huruvida åberopade omständigheter är att anse som nya, inte enbart borde hänföra sig till det som prövats genom det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning utan även till det som prövats genom beslut som fattats under verkställighetsstadiet, då den åberopade omständigheten bedömts utan någon begränsning i sak. Eftersom den konversion som A åberopade redan hade prövats fullt ut och sålunda inte var ny, saknades det enligt Migrationsöverdomstolen förutsättning att ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning.

En omständighet kan enligt Migrationsöverdomstolens bedömning således inte betraktas som ny om den har prövats genom beslut under verkställighetsstadiet och då bedömts utan någon begränsning i sak. Även om så är fallet menar jag att det är rimligt att en omständighet som vid prövning på verkställighetsstadiet lett till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, bör kunna föranleda en ny prövning om samma förhållanden alltjämt består. Detta bör framgå av lagens ordalydelse.

Får domstolen bevilja uppehållstillstånd?

Bedömning: Enligt förarbetena till 12 kap. 19 § utlänningslagen får en domstol som beviljar ny prövning av frågan om uppehållstillstånd också bevilja uppehållstillstånd. Något förtydligande i lagtexten om detta behövs inte.

Bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen innebär att Migrationsverket ska avgöra om en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd ska inledas. Om Migrationsverket finner att någon ny prövning inte ska tillåtas, kan det beslutet överklagas till en migrationsdomstol. Om migrationsdomstolen vid sin prövning finner att ny prövning bör tillåtas, torde domstolen återförvisa ärendet till Migrationsverket för utredning. Av förarbetena framgår emellertid att tanken varit att domstolen i förekommande fall också

ska kunna meddela prövningstillstånd om utredningen i målet är tillräcklig för ett sådant beslut (prop. 2004/05:170 s. 301 och 503).

Såvitt framkommit har domarna vid migrationsdomstolarna som regel återförvisat ärenden till Migrationsverket i de fall det har ansetts att ny prövning ska beviljas. Domarna har dock sagt att de kan tänka sig fall där det bara skulle innebära onödig tidsutdräkt och onödigt arbete att återförvisa och att det vore bra om de i stället direkt kunde bevilja uppehållstillstånd.

Ett exempel på mål där domstolen både beviljat ny prövning och därefter uppehållstillstånd kommer från migrationsdomstolen i Stockholm (UM 8673-08, dom den 12 december 2008). Målet gällde en ung kvinna från Kongo. Hon hade åberopat ett nytt läkarintyg som enligt migrationsdomstolen gjorde att det kunde antas föreligga bestående verkställighetshinder. Kravet på giltig ursäkt ansågs också uppfyllt. Migrationsdomstolen ansåg därför att frågan om uppehållstillstånd för kvinnan borde tas upp till ny prövning. Med hänvisning till det ovan redovisade förarbetsuttalandet, till det förhållandet att klagandens berättelse bedömdes trovärdig samt till förekomsten av en omfattande landinformation i målet, ansåg migrationsdomstolen vidare att frågan om uppehållstillstånd kunde prövas direkt av domstolen. Migrationsdomstolen konstaterade därefter att kvinnan riskerade förföljelse på grund av sitt kön om hon skickades tillbaka till hemlandet, att det inte fanns något rimligt inre flyktalternativ och att hon därför skulle beviljas skydd som flykting. Domen vann laga kraft.

Ytterligare ett exempel kommer från migrationsdomstolen i Stockholm (UM 11151-08, dom den 21 januari 2009). En man, hans hustru och deras son hade fått avslag på sina ansökningar om asyl och utvisats till Iran. De överklagade till migrationsdomstolen, men fick avslag även där. Migrationsöverdomstolen beviljade inte prövningstillstånd. Migrationsverket avslog därefter mannens ansökan om ny prövning. I senare beslut avslogs hela familjens ansökningar om ny prövning. Efter överklagande av dessa beslut återförvisades ärendena till Migrationsverket för bedömning av vissa artiklar med påstått regimkritiskt innehåll. Migrationsverket avslog på nytt ansökningarna. Migrationsdomstolen konstaterade efter förnyat överklagande att frågan om klagandens skyddsbehov på grund av mannens regimkritiska verksamhet visserligen hade bedömts tidigare, men att klagandena därefter hade åberopat de aktuella artiklarna som mannen hade låtit publicera på en hemsida. Sökandena hade därmed åberopat en ny omständighet och det

kunde också antas föreligga bestående verkställighetshinder. Migrationsdomstolen ansåg därför att familjen skulle beviljas ny prövning. Med hänvisning till det tidigare redovisade förarbetsuttalandet och till att målet ansågs tillräckligt utrett i sak, prövade domstolen dessutom frågan om familjen skulle beviljas uppehållstillstånd och fann att familjen skulle beviljas skydd som flyktingar. Migrationsverket överklagade domen till Migrationsöverdomstolen och yrkade i första hand att verkets beslut skulle fastställas, i andra hand att målet skulle återförvisas till migrationsdomstolen för ny handläggning av frågan om uppehållstillstånd. Migrationsverket anförde som grund för talan att migrationsdomstolen hade saknat laga stöd för att besluta i frågan om uppehållstillstånd och att det i vart fall inte fanns skäl att bevilja familjen uppehållstillstånd. Migrationsöverdomstolen beslutade den 24 mars 2009 att inte bevilja prövningstillstånd i målet (UM 1041-09).

Enligt min mening är det rimligt att en migrationsdomstol, som finner att en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen bör beviljas, också ska kunna meddela uppehållstillstånd utan att målet återförvisas till Migrationsverket för bedömning. Ett sådant förfarande förkortar handläggningstiden och tar betydligt mindre resurser i anspråk. Någon särskild bestämmelse i utlänningslagen om domstolens behörighet att fatta samma beslut som Migrationsverket, behövs enligt min mening inte. Det förtjänar att påpekas att Migrationsverket enligt min uppfattning naturligtvis måste ges tillfälle att yttra sig också i frågan om uppehållstillstånd, innan domstolen fattar beslut i frågan.

Överklagande av beslut sedan ny prövning tillåts

Förslag: Migrationsverkets beslut att avslå ansökan om uppehållstillstånd efter det att ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen har beviljats, får enligt Migrationsöverdomstolen överklagas. Detta bör framgå av lagtexten.

I rättsfallet MIG 2008:36 har Migrationsöverdomstolen tagit upp frågan om en utlänning som först får rätt till ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen, men vid prövningen inte beviljas uppehållstillstånd kan överklaga det beslutet till migrations-

domstolen. Migrationsöverdomstolen anförde i rättsfallet att det i 14 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om bl.a. överklagande av avslag på en ansökan om uppehållstillstånd och av beslut att inte bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen, men att det saknas motsvarande bestämmelser rörande beslut om nekat uppehållstillstånd efter det att en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen beviljats. Av förarbetena framgår dock att tanken varit att Migrationsverkets beslut att inte bevilja uppehållstillstånd efter beslut om ny prövning ska kunna överklagas till migrationsdomstol (prop. 2004/05:170 s. 228). Enligt Migrationsöverdomstolen överensstämmer detta med bl.a. artikel 2 b i asylprocedurdirektivet, enligt vilken en ansökan om internationellt skydd antas vara en asylansökan om inte personen i fråga uttryckligen begär en annan typ av skydd som det kan ansökas om separat, samt i artikel 39.1 a i samma direktiv, enligt vilken asylsökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot beslut som fattats om en asylansökan. När en utlänning vars avvisnings- eller utvisningsbeslut fått laga kraft inför Migrationsverket åberopar nya omständigheter hänförliga till sitt skyddsbehov får detta, enligt Migrationsöverdomstolens bedömning, anses utgöra en sådan ansökan om internationellt skydd som får antas vara en asylansökan enligt artikel 2 b i asylprocedurdirektivet och som ger sökanden rätt till en prövning inför domstol. Migrationsöverdomstolen ansåg därför att Migrationsverkets beslut att avslå klagandens ansökan om uppehållstillstånd efter det att ny prövning beviljats enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen var överklagbart.

Möjligheten att överklaga Migrationsverkets beslut regleras enligt 14 kap. 1 § utlänningslagen uteslutande i 14 kap. samma lag. Migrationsöverdomstolen har funnit att den nuvarande regleringen inte omfattar avslagsbeslut sedan ny prövning inletts med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen. Även om Migrationsöverdomstolen nu har förklarat att besluten ändå får anses överklagbara, bör en uttrycklig regel om detta införas. Bestämmelsen kan lämpligen infogas i 14 kap. 3 § utlänningslagen.

Inhibition

Bedömning: Någon särskild bestämmelse för domstolarnas del om möjligheten att bevilja inhibition av ett beslut om avlägsnande behövs inte.

I utredningens direktiv sägs att jag ska undersöka det förhållandet att det i utlänningslagen saknas en särskild bestämmelse om inhibition av ett beslut om avvisning eller utvisning inom ramen för handläggningen i ett överklagat mål avseende ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.

Att Migrationsverket får besluta om inhibition framgår såväl av 12 kap. 18 § utlänningslagen som 12 kap. 19 § samma lag. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för domstolarnas del. I förarbetena anges däremot att behovet av inhibition i den eventuella fortsatta prövningen i domstol kan tillgodoses genom de inhibitionsbestämmelser som normalt gäller i domstol (prop. 2004/05:170 s. 301). Den bestämmelse som tillämpas i domstolarna är 28 § förvaltningsprocesslagen. Av den följer att domstol, som har att pröva besvär, kan förordna att det överklagade beslutet, om det eljest skulle lända till efterrättelse omedelbart, tills vidare icke ska gälla och även i övrigt förordna angående saken. Enligt vad som framkommit anser de flesta domarna vid migrationsdomstolarna att den bestämmelsen kan tillämpas i mål enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen på så sätt att det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning kan inhiberas. Jag delar den uppfattningen. Något förtydligande behövs inte i utlänningslagen.

Upphållsrätt och 12 kap. 19 § utlänningslagen

Bedömning: Frågan om hur reglerna om uppehållsrätt förhåller sig till utlänningslagens regler i övrigt, bl.a. bestämmelserna om verkställighet av utvisningsbeslut, bör ses över.

I 3 a kap. utlänningslagen finns regler om uppehållsrätt för EES-medborgare m.fl. Med uppehållsrätt avses en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd. En EES-medborgare har enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen uppehållsrätt om han eller hon är

arbetstagare eller egen företagare i Sverige, har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning, är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige eller har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning. Av 3 a kap. 4 § samma lag följer att även en familjemedlem till en sådan EES-medborgare som tidigare angivits har uppehållsrätt.

I 8 kap. 7 a § utlänningslagen har införts en särskild grund för utvisning av utlänningar med uppehållsrätt. Bestämmelsen är föranledd av att utlänningar med uppehållsrätt inte behöver uppehållstillstånd för att vistas i Sverige, vilket innebär att de möjligheter som utlänningslagen ger att t.ex. på grund av förväntad brottslighet vägra en utlänning uppehållstillstånd eller, i vissa fall, återkalla uppehållstillståndet, inte är tillämpliga på dessa utlänningar (prop. 2005/06:77 s. 195). En utlänning som har uppehållsrätt får enligt den nyss nämnda bestämmelsen utvisas ur Sverige av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Om utlänningen vid tidpunkten för beslutet om utvisning har permanent uppehållsrätt, får han eller hon dock utvisas endast om det finns synnerliga skäl för det. En EES-medborgare som är barn eller som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren, får enligt samma bestämmelse utvisas endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

En utlänning som har sökt uppehållstillstånd men fått sin ansökan avslagen och genom lagakraftgärande beslut blivit avvisad eller utvisad, kan på verkställighetsstadiet komma att förvärva uppehållsrätt t.ex. genom att gifta sig med en person som har uppehållsrätt i Sverige. Vad som då ska ske är oklart. Särskilda regler om verkställighet av ett beslut om utvisning av en EES-medborgare på grund av brott finns i 12 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen. När det gäller kollisionen i övrigt mellan utvisning och uppehållsrätt saknas motsvarande bestämmelser. Bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen kan i vart fall inte tillämpas, eftersom den omständigheten att utlänningen har uppehållsrätt inte konstituerar ett verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ samma lag. Frågan om hur man skulle kunna lösa detta problem lagtekniskt är inte okomplicerad. En ändring i det här avseendet kan få konsekvenser för lagstiftningen i övrigt, särskilt som förhållandet mellan reglerna om uppehållsrätt och uppehållstillstånd även i övrigt reser vissa frågor. Det kan t.ex. noteras att den som på verkställighetsstadiet gifter sig med en svensk

medborgare förutsätts lämna landet för att från sitt hemland begära tillstånd att få vistas här, medan den som gifter sig med en EES-medborgare med uppehållsrätt i Sverige omedelbart förvärvar uppehållsrätt. Det kan finnas fler sådana situationer då reglerna om uppehållsrätt respektive uppehållstillstånd kommer i konflikt med varandra eller ger resultat som inte varit avsedda. Jag anser därför att regleringen av hur uppehållsrätten förhåller sig till utlänningslagens regler i övrigt behöver ses över och lämnar inget förslag i det här hänseendet.

11.6.7 Tillämpningen av 12 kap. 18 § utlänningslagen

Bedömning och förslag: Migrationsverkets tillämpning av bestämmelsen i 12 kap. 18 § utlänningslagen behöver klarläggas. Verket har tagit initiativ till en genomlysning av praxis i verkställighetsärenden.

Frågan om hur reglerna om uppehållstillstånd förhåller sig till reglerna om verkställighetshinder bör belysas i annat sammanhang.

Enligt förarbetena till 12 kap. 18 § utlänningslagen kan även nya bevis föranleda en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Detta bör framgå av lagtexten.

Upphållstillstånd ska kunna beviljas enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen även om de omständigheter som kommer fram på verkställighetsstadiet tidigare har föranlett ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt samma bestämmelse.

Bestämmelsen i 12 kap. 18 § utlänningslagen innebär att Migrationsverket utan yrkande ska beakta, inte bara om det finns verkställighetshinder av sådan skyddskaraktär som sägs i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen, utan också andra verkställighetshinder av mer praktisk natur. Om det kommer fram nya omständigheter som innebär hinder mot verkställighet får det naturligtvis till följd att ett tidigare meddelat beslut om avlägsnande inte kan verkställas, men dessutom får Migrationsverket enligt regeln i 12 kap. 18 § också bevilja uppehållstillstånd. Av bestämmelsen framgår att det som bl.a. kan beaktas är om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen. En annan i lagtexten angiven situation då

verkställighetshinder kan föreligga är att det finns medicinska hinder mot verkställighet. Slutligen sägs också att det kan finnas annan särskild anledning till att en verkställighet inte bör genomföras. Bestämmelsen återger således inte uttömmande alla de verkställighetshinder som kan beaktas och som också kan föranleda uppehållstillstånd.

Ett beslut av Migrationsverket att inte med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen stoppa verkställigheten av ett avlägsnandebeslut och i stället bevilja uppehållstillstånd, kan inte överklagas till domstol. Migrationsverkets bedömning av om en utlännings hälsotillstånd är så dåligt att det bör anses hindra verkställighet kan således aldrig överprövas. Lagstiftarens avsikt med denna ordning var att man skulle förkorta handläggningstiderna jämfört med det tidigare systemet, då hälsotillstånd ofta anfördes som skäl för ny ansökan och föranledde nya prövningar. Möjligheten att överklaga reserverades därför för de fall då verkställighetshinder av skyddskaraktär görs gällande (jfr 12 kap. 19 § utlänningslagen). Även frågor om verkställighetshinder av hälsoskäl kan dock många gånger ha stor betydelse.

De offentliga biträdena har särskilt anfört att Migrationsverket tillämpar bestämmelsen på det sättet att en utlänning som visserligen är så sjuk att han eller hon skulle ha kunnat få uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen, inte får det med stöd av 12 kap. 18 § samma lag. En utlänning kan exempelvis med hänvisning till regeln om synnerligen ömmande omständigheter ha sökt uppehållstillstånd på grund av sjukdom, men fått avslag eftersom hälsotillståndet inte ansetts tillräckligt allvarligt. Sedan beslutet om avlägsnande har fått laga kraft blir utlänningen ännu sämre och till slut i så dåligt skick att ansökan, om den hade prövats enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen, skulle ha lett till uppehållstillstånd. Ansökan ska emellertid prövas enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen som ett ärende om verkställighetshinder, vilket kan leda till att utlänningen inte beviljas uppehållstillstånd om hans eller hennes tillstånd visserligen bedöms som mycket allvarligt men rent faktiskt inte anses hindra en hemtransport.

Av förarbetena framgår att det inte är sjukdomens svårighet i sig som ska bedömas, utan frågan om det aktuella sjukdomstillståndet utgör ett hinder mot verkställighet i det enskilda fallet. Frågan är dock vad som avses med ”ett hinder mot verkställighet”. Det har gjorts gällande att Migrationsverket enbart beaktar om utlänningen

ifråga rent praktiskt kan transporteras till hemlandet, inte hur han eller hon kommer att påverkas av transporten eller med hänsyn till sjukdomen klara sig efter hemkomsten. Om dessa påståenden är riktiga kan jag inte uttala mig om, eftersom det skulle kräva en omfattande genomgång av ett mycket stort antal beslut från Migrationsverket jämte det material som besluten grundas på. Det har inte varit möjligt att inom ramen för det här uppdraget göra en så stor undersökning av Migrationsverkets praxis. Den kritik som har riktats mot Migrationsverkets tillämpning av bestämmelsen i 12 kap. 18 § utlänningslagen visar emellertid att det kan finnas skäl för verket att själv genomföra en sådan kartläggning. Först efter en genomgång av verkets praxis kan man ta ställning till frågan om tillämpningen behöver ändras för att stå i överensstämmelse med avsikten bakom reglerna eller om finns anledning att också se över reglernas utformning.

Migrationsverket har nyligen inlett en genomgång av alla ärenden där eritreanska medborgare tidigare har fått avslagsbeslut av Migrationsverket eller domstolarna. Avsikten från verkets sida är att utreda om det försämrade läget i Eritrea numera gör att det finns anledning att inhibera vissa beslut om avlägsnande. I de ärenden där verkställighetsbesluten inhiberas kommer Migrationsverket enligt uppgift att på nytt pröva frågan om uppehållstillstånd. Utöver detta har Migrationsverket också för avsikt att inom den närmsta tiden se över ett antal andra verkställighetsärenden enligt 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen, för att kontrollera att verkets beslut uppfyller de krav som ställs i lag och förarbeten. Migrationsverket har anmält att kontrollen främst kommer att avse barn- och familjeärenden samt ärenden där ohälsa anförts som skäl för uppehållstillstånd. Om Migrationsverket vid översynen finner brister kommer verket enligt uppgift att följa upp detta med vägledning i någon form.

Migrationsverket har således tagit initiativ till en sådan genomlysning av praxis i verkställighetsärenden som jag menar behöver göras. När denna genomgång är klar och Migrationsverket har tagit ställning till om ytterligare vägledning bör ges dem som ska besluta i ärenden enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, bör frågan om bestämmelsen är lämpligt utformad på nytt kunna bli föremål för överväganden. För närvarande finns det emellertid inte skäl att från min sida lägga fram några förslag till ändringar.

Från biträdenas och referensgruppens sida har vidare anmärkts att Migrationsverkets tjänstemän inte alltid prövar frågor om verk-

ställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen i den utsträckning som de borde. Det har bl.a. sagts att utlänningar som anser att det föreligger ett hinder och anmäler detta till Migrationsverket, ändå inte får saken prövad. Från Migrationsverkets sida har i stället sagts att verkets målsättning är att mottagningsenheterna ska överlämna ärenden till någon av verkets förvaltningsprocessenheter för bedömning så snart det görs gällande eller annars uppkommer en fråga om verkställighetshinder. Jag utgår från att Migrationsverkets tjänstemän följer de riktlinjer som finns och ser till att frågor om verkställighetshinder får den prövning som behövs. Det kan naturligtvis ändå inte uteslutas att någon sökande anser att han eller hon inte har fått en fråga om verkställighetshinder prövad trots att det hade varit befogat. Det finns därför skäl att framhålla vikten av att frågor om verkställighetshinder uppmärksammas, att en sökande som anser att sådant hinder föreligger alltid får saken prövad och att försiktighet iakttas vid bedömningarna.

Bestämmelsen i 12 kap. 18 § utlänningslagen är fakultativ. Det finns således utrymme för Migrationsverket att underlåta att bevilja uppehållstillstånd även om de angivna förutsättningarna är uppfyllda. De verkställighetshinder som regleras i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen är emellertid inte fakultativa. Avvisning och utvisning av en utlänning får enligt 12 kap. 1 § 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 bl.a. tortyr eller utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i sådan fara. Av 12 kap. 2 § följer att avvisning och utvisning av en utlänning i princip inte får verkställas till ett land om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse i det landet eller inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse. I paragrafen anges vissa särskilda undantag då en utlänning ändå får sändas till ett sådant land. I 12 kap. 3 § sägs slutligen att utvisning eller avvisning av en utlänning som är skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 och 3, inte får 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.

Som framgår av avsnitt 11.6.4 ovan torde lagstiftarens avsikt inte ha varit att bestämmelserna om rätt till uppehållstillstånd och reglerna om verkställighetshinder ska motsvara varandra fullt ut.

Det kan i stället finnas fall då en utlänning visserligen inte har rätt till uppehållstillstånd, men beslutet om hans avlägsnande ändå inte kan verkställas. Vid sådant förhållande är det förklarligt att regeln i 12 kap. 18 § utlänningslagen är fakultativ. De undantagsfall som har gjort att inte varje flykting har rätt till uppehållstillstånd är mycket speciella och utrymmet för att inte bevilja en utlänning uppehållstillstånd om verkställighetshinder föreligger måste vara mycket litet. Om en sådan situation uppkommer i ett grundärende torde konsekvensen bli att utlänningen visserligen inte kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 § utlänningslagen, men inte heller kan avvisas eller utvisas. Blir frågan aktuell först på verkställighetsstadiet torde konsekvensen bli att det tidigare avlägsnandebeslutet inhiberas, dock utan att något uppehållstillstånd beviljas. I de fall uppehållstillstånd i stället beviljas på verkställighetsstadiet sker det i praktiken med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen och inte någon av bestämmelserna i 5 kap. samma lag. Förhållandet mellan bestämmelserna om rätt till uppehållstillstånd och reglerna om verkställighetshinder bör som tidigare framhållits klarläggas närmare. Jag föreslår därför inga preciseringar av lagtexten i det här sammanhanget.

I likhet med vad jag föreslagit beträffande 12 kap. 19 § utlänningslagen, föreslår jag att dock att regeln i 12 kap. 18 § kompletteras på så sätt att det framgår att inte bara nya omständigheter utan även nya bevis kan utgöra skäl för uppehållstillstånd. På motsvarande sätt föreslår jag ett tillägg som innebär att uppehållstillstånd får beviljas även om de omständigheter som görs gällande till stöd för uppehållstillstånd tidigare har föranlett ett tillfälligt tillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.

12 Synnerligen ömmande omständigheter

I detta kapitel behandlas bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § utlänningslagen. I den tidigare instans- och processordningen kunde uppehållstillstånd beviljas på grund av humanitära skäl. Regeringen ville genom en ny reglering bl.a. komma till rätta med den glidning som fanns i dåvarande praxis mot att i hög utsträckning bevilja uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl när omständigheterna i ärendet egentligen främst var att hänföra till skyddsskäl. Regeringen ansåg att en precisering av begreppet humanitära skäl och dess innebörd behövdes. De s.k. politisk-humanitära skälen kom därför att indelas under övrigt skyddsbehov i det sammanhang där inre väpnad konflikt behandlades, genom ett tillägg om att man kan få skydd då man på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp. Bestämmelsen återfinns i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. De övriga omständigheter som tidigare var att hänföra till humanitära skäl omfattas nu av ett eget lagrum, 5 kap. 6 § utlänningslagen, och betecknas som synnerligen ömmande omständigheter. Vid bedömningen av om uppehållstillstånd kan beviljas på grund av sådana synnerligen ömmande omständigheter ska en samlad bedömning göras varvid särskilt ska beaktas sökandens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet. Behov av asyl eller skydd i övrigt liksom andra huvudgrunder för uppehållstillstånd, såsom tillstånd på grund av anknytning, ska prövas innan frågan om tillstånd enligt bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter eventuellt prövas.

Den övergripande frågan för utredningen enligt direktiven har varit att se närmare på om uttrycket synnerligen ömmande omständigheter fått den undantagskaraktär som var avsikten.

Genom den nya lagen har som ovan nämnts skyddsbestämmelserna avseende inre väpnad konflikt utvidgats för att inkludera det som under tidigare praxis kommit att utvecklas till politisk-humanitära skäl. Kapitlet behandlar därför förutom 5 kap. 6 § även 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen.

I syfte att undersöka hur praxis beträffande den nya regleringen har utvecklats har rättsfall från Migrationsöverdomstolen och vägledande beslut från Migrationsverket analyserats. Vidare redovisas här ett antal beslut från Migrationsverkets prövningsenheter, där uppehållstillstånd beviljats på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Vidare har statistik inhämtats från Migrationsverket om antal uppehållstillstånd som har beviljats på de aktuella grunderna.

12.1 Bakgrund och gällande rätt

12.1.1 Tidigare ordning – humanitära skäl

I den tidigare utlänningslagen var en av grunderna för att bevilja uppehållstillstånd att utlänningen borde få bosätta sig i Sverige av humanitära skäl. Begreppet ”humanitära skäl” som grund för uppehållstillstånd infördes i utlänningsförordningen år 1980 och flyttades över till utlänningslagen år 1989. Enligt praxis var det dock möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl redan före år 1980. Begreppet humanitära skäl hade dittills inte preciserats i lagtexten utan hade överlämnats till rättstillämpningen att definiera. Innehållet i begreppet har varierat över tiden och har preciserats främst genom praxis samt uttalanden i förarbetena. Eftersom en sammantagen bedömning skulle göras av den sökandes situation, förekom oftast en sammanvägning av flera olika faktorer vid bedömningen av om det fanns humanitära skäl som var tillräckligt starka för att bevilja uppehållstillstånd. Även då en ursprunglig ansökan om uppehållstillstånd inte hade ansetts innefatta tillräckliga humanitära skäl, kunde det vid en ny ansökan efter det att beslutet vunnit laga kraft komma fram nya omständigheter som gjorde att det då skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet. I sådana fall kunde en ansökan om uppehållstillstånd bifallas enligt dåvarande 2 kap. 5 b § utlänningslagen (prop. 2004/05:170 s. 184).

12.1.2 Behovet av en förändrad reglering

Regeringen anförde i förarbetena till den nya utlänningslagen att begreppet humanitära skäl var oprecist och att det för tydlighetens var angeläget att det utmönstrades ur utlänningslagen. Begreppet synnerligen ömmande omständigheter, som bättre skulle svara mot karaktären av undantagsbestämmelse, borde i stället användas i de situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd. Regeringen uttalade sig också om frågan huruvida begreppet synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter skulle användas. Det förstnämnda var att föredra, menade regeringen, eftersom uttrycket markerade att bestämmelsen är avsedd att användas för de situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd (prop. 2004/05:170 s. 185).

Regeringen uttalade sig fortsatt om behovet av förändring och precisering. Särskilt anmärktes att bestämmelsen om humanitära skäl i 2002 års lagrådsremiss inte definierade vad som ska anses vara humanitära skäl och att lagrådet ansåg att reglerna inte gav tillräcklig vägledning åt tillämpande myndigheter. Den tidigare gällande utlänningslagen innehöll en bestämmelse med en uppräkningslista av de fall när utlänningar fick ges uppehållstillstånd. Bestämmelsen avsåg många olika situationer, även humanitära skäl. Regeringen ansåg att bestämmelsen var svår att överblicka och att denna svårighet skulle öka om man i lagrummet också skulle förtydliga vad som avsågs med synnerligen ömmande omständigheter. Regeringens bedömning var därför att bestämmelsen borde delas upp i olika paragrafer och att en särskild bestämmelse om synnerligen ömmande omständigheter borde införas. Regeringen delade lagrådets åsikt att det behövdes ett förtydligande av när uppehållstillstånd får beviljas, men menade att bestämmelsen inte borde utformas på ett sätt som underminerade skyddsbestämmelsernas betydelse (prop. s. 186).

Självfallet, menade regeringen, skulle huvudgrunderna för uppehållstillstånd prövas innan bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter aktualiserades, vilket borde framgå av lagtexten. Den fakultativa utformningen av bestämmelsen syftade till att markera karaktären av undantagsreglering. För att betona att frågan om skyddsbehov måste prövas innan ställning kan tas till denna typ av uppehållstillstånd skulle det 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 var alltså inte att anse som en sådan synnerligen ömmande omständighet som kunde utgöra grund för uppehållstillstånd. För att uppnå önskad precisering av bestämmelsen och rätt detaljgrad föreslog regeringen att bestämmelsen skulle ange att uppehållstillstånd får beviljas om det vid en samlad bedömning av utlännings situation föreligger sådana ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas att stanna i Sverige. Därutöver borde övergripande anges vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter (prop. s. 186–187).

12.1.3 Underlag för en samlad bedömning

Vid bedömningen av om det föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter som nämns i regeringsförslaget skulle, menade regeringen, de olika omständigheter som finns i ärendet vägas samman. Omständigheterna kanske inte var för sig, men sammantagna, är tillräckliga för att uppehållstillstånd bör beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Skälen ska vara personliga och gälla situationen i Sverige i relation till personens situation i hemlandet. Det kan också vara så 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 ska också ingå i bedömningen. Regeringen menade att det inte uttömmande gick att ange alla de omständigheter som kan beaktas vid denna samlade prövning (prop. 2004/05:170 s. 187).

Det var enligt dåvarande reglering, uttalade regeringen vidare, möjligt att ge in en ansökan om uppehållstillstånd av humanitära skäl från utlandet. I realiteten var det dock så att alla uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl gavs personer som redan var inresta. Regeringen ansåg att det av lagtexten borde framgå under vilka förutsättningar en sökande borde få stanna kvar i Sverige, vilket innebär att personen i fråga vistas i Sverige och härifrån ansöker om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. För att uppehållstillstånd ska kunna ges t.ex. på grund av en utlännings sjukdom eller vårdbehov krävs därför att utlänningsen vistas i Sverige. Vissa undantagsfall nämndes av

regeringen. I vissa fall där en vårdbehövande befinner sig utomlands och den beräknade vistelsetiden i Sverige är tämligen kort kan inresa och vistelse möjliggöras genom visering. Detta skulle t.ex. kunna gälla för barn som kommer hit för att opereras. En förutsättning för vård i dessa situationer är normalt att vården inte bekostas av det svenska samhället. Om utlänningen i dessa fall behöver vistas här för längre tid kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges (prop. s. 187–188).

Regeringen anförde vidare vilka omständigheter som borde beaktas särskilt vid den samlade bedömningen. Liksom den tidigare bestämmelsen om humanitära skäl tar den nuvarande bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter sikte på omständigheter som är hänförliga till utlänningens person.

Vad gäller andra omständigheter som skulle kunna beaktas vid en samlad bedömning utöver de som särskilt räknats upp i lagrummet ville regeringen betona att 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. I sammanhanget erinrade regeringen om att skyddsbestämmelsen om väpnad konflikt skulle få ett vidgat tillämpningsområde bl.a. för att man skulle komma till rätta med att prövningsinstanserna i ökad utsträckning gav tillstånd på grund av sådana humanitära skäl som huvudsakligen var skyddsrelaterade. Samtidigt, menade regeringen, var det naturligtvis möjligt att väga in andra omständigheter vid den samlade bedömningen av frågan om uppehållstillstånd ska ges. Som exempel nämndes social utstötning, traumatisering och humanitära skäl som gäller någon annan än sökanden (prop. s. 192).

Regeringen menade att det inte generellt går att uttömmande särskilja vilka situationer i gränsområdet mellan skyddsbehov och synnerligen ömmande omständigheter som är att hänföra till endera grunden, och uttalade att i det enskilda fallet kan också de båda grunderna för uppehållstillstånd reellt hänga samman. Som exempel nämndes att förföljelse eller trakasserier kan leda till fysiska skador eller traumatisering oavsett om detta är att beteckna som ett sjukdomstillstånd, ett funktionshinder eller som ett personligt lidande. Omständigheterna kan här vid en sammanvägning utgöra grund för uppehållstillstånd (prop. s. 192).

12.1.4 Omständigheter som särskilt ska beaktas vid den samlade bedömningen

Hälsotillstånd

Regeringen menade att det inte vore korrekt att i lag i detalj reglera när sjukdom och vårdbehov kan utgöra grund för uppehållstillstånd, eftersom en sådan definition skulle göra att detta framstod som en huvudgrund för att kunna få uppehållstillstånd i Sverige. I stället borde man, ansåg regeringen, använda en mer neutral terminologi och föreslog att begreppet hälsotillstånd vore en lämpligare utgångspunkt. Detta begrepp skulle tillåta beaktande av hela hälsoskalan – graden av friskhet eller sjukdom samt funktionsförmågan. Mot denna bakgrund menade regeringen att sökandens hälsotillstånd särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter. Regeringen ansåg att det således kunde komma i fråga att ge uppehållstillstånd om utlänningen har en livshotande fysisk eller psykisk sjukdom eller lider av ett synnerligen allvarligt funktionshinder. Det ska då beaktas om det är rimligt att vård ges i Sverige. Vården måste också förväntas leda till goda resultat genom en påtaglig och varaktig förbättring av utlänningens hälsotillstånd, alternativt vara livsnödvändig. I bedömningen av om det är rimligt att Sverige ska erbjuda vård i det enskilda fallet måste även beaktas förutsättningarna för att utlänningen ska kunna få adekvat vård i hemlandet eller annat land som utlänningen kan sändas till. Inte enbart det faktum att Sverige i vissa fall kan erbjuda en betydligt bättre vård än vad som kan ges i personens hemland kunde motivera att uppehållstillstånd ges i Sverige. 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 tillståndsprövningen. Regeringen menade, att i det enskilda fallet medför den avvägning som ska ske mellan hälsotillståndet och utlänningens situation i såväl Sverige som hemlandet att det inte kommer att ställas samma krav på hur sjuk eller frisk en utlänning måste vara för att det ska vara rimligt att sända honom eller henne till ett visst land. En annan situation som nämnades där uppehållstillstånd skulle kunna beviljas är om verkställigheten som sådan av avvisnings- eller utvisningsbeslut skulle medföra en allvarlig risk för utlänningens liv eller hälsa.

Hälsotillståndet kan vara sådant att resan i sig kan innebära sådan risk. Om sjukdomen eller vårdbehovet är av övergående natur menade regeringen att det kunde vara aktuellt att bevilja ett tidsbegränsat tillstånd, t.ex. för att utlänningen skulle kunna genomgå en operation som inte kan utföras i hemlandet. Varaktigheten och utvecklingen av hälsotillståndet måste ligga till grund för bedömningen av längden på ett eventuellt uppehållstillstånd. Ju längre varaktighet, desto starkare skulle detta tala för att ett permanent uppehållstillstånd borde beviljas (prop. 2004/05:170 s. 189–191 och 280).

Anpassning till Sverige

Enligt tidigare praxis kunde, i fall då sökanden i väntan på ett slutligt besked i uppehållstillståndsfrågan hade vistats i Sverige lång tid och under sådana förhållanden som medfört att sökanden fått särskild anknytning till Sverige, anknytningen ha stor betydelse vid bedömningen av om uppehållstillstånd skulle beviljas. Detta gällde speciellt i frågor som rörde barn. Anknytningen kunde ha uppkommit på olika sätt, bl.a. genom anpassning till det svenska samhället. För vuxnas del gällde att de kunde få stanna på grund av anknytning om de hade skäl med stor tyngd, t.ex. social etablering under mycket långvarig vistelse. Enligt dåvarande praxis hade vuxna personer endast i sällsynta undantagsfall beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning och då oftast i förening med andra skäl (prop. s. 191).

Regeringen ansåg att vistelsetiden och anpassningen till svenska förhållanden borde föras upp som ett särskilt rekvisit vid bedömningen av humanitära skäl. Vidare anförde regeringen att den anpassning som borde tillmätas betydelse normalt endast skulle vara sådan som uppkommit under laglig vistelse i landet. Detta skulle i princip avse vistelsen från dagen för asylansökan fram till dess att frågan slutligt prövats. För att anknytning på grund av lång vistelsetid i Sverige skulle kunna beaktas som skäl nog för uppehållstillstånd skulle krävas att den utdragna handläggningstiden berott på omständigheter utanför utlänningens kontroll. Om sökanden däremot avsiktligt fördröjt handläggningen, exempelvis genom att undanhålla uppgifter eller handlingar och inte medverka i utredningen, skulle uppehållstillstånd normalt inte beviljas. Dock borde uppehållstillstånd även

fortsättningsvis kunna beviljas om barn, som gömmts av andra under lång tid, var berörda. Regeringen påpekade dock vikten av att barn inte kommer att utnyttjas när önskan att bosätta sig i Sverige är stark men skyddsskålen är otillräckliga. Enligt regeringen går det inte heller att ange någon viss vistelsetid som ensamt berättigar till uppehållstillstånd (prop. s. 191).

Situationen i hemlandet

En av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av synnerligen ömmande omständigheter är situationen i hemlandet. Denna fråga belystes inte särskilt i propositionen.

Verkställighetshinder

Regeringen angav att frågan om verkställighetshinder borde beaktas inom ramen för en samlad bedömning av huruvida det föreligger synnerligen ömmande omständigheter. I vissa fall, menade regeringen, uppkommer hindret eller blir känt först efter det att beslut om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft. Som exempel nämndes att landet dit utlänningen skulle sändas vägrar att ta emot denne. Enligt dittillsvarande praxis hade i dessa situationer uppehållstillstånd kunnat beviljas med humanitära skäl som grund. Om verkställighetshindret beror på utlänningens eget agerande borde hindret generellt kunna bedömas som tillfälligt, eftersom det kan undanröjas genom utlänningens medverkan (prop. s. 193).

Barnperspektivet

När det gäller barn anförde regeringen att det borde tydliggöras att de omständigheter som kommer fram i ett barns ärende inte behöver vara av samma allvar och tyngd som när det gäller vuxna personer. Därvid utgick regeringen från portalbestämmelsen om barnets bästa, som kommer till uttryck i 1 kap. 10 § utlänningslagen och som har sin bakgrund i Sveriges anslutning till FN-konventionen om barnets rättigheter. Enligt bestämmelsen ska det i fall som berör ett barn särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Liksom för vuxna gäller att huvudgrunderna för uppehållstillstånd först ska

prövas, innan uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter eventuellt kan komma i fråga (prop. s. 193–194).

Regeringen ansåg vidare att det fanns behov av ett förtydligande av hur paragrafen om barnets bästa skulle beaktas vid prövningen av synnerligen ömmande omständigheter. Även om bestämmelsen också när det gäller barn endast ska användas i undantagssituationer behöver barnets situation inte vara lika allvarlig som för att en vuxen skulle kunna få uppehållstillstånd. Som exempel nämnde regeringen att det kan finnas skäl att i högre grad väga in ett barns anpassning till svenska förhållanden i den samlade bedömning som ska göras. Det är, menade regeringen, naturligt att ett barn i många hänseenden snabbare anpassar sig till nya förhållanden, men barns anpassning till svenska förhållanden kan inte ensamt tillmätas avgörande betydelse. För barn med funktionshinder borde det enligt regeringen vara möjligt att ta större hänsyn till prognos, vårdbehov och psykosocial utveckling liksom till stödmöjligheterna i såväl Sverige som hemlandet än vad man skulle göra för vuxna personer. När det gäller sjukdom behöver det inte vara fråga om en livshotande sjukdom för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas ett barn med vårdbehov. Faktorer som barnets framtida utveckling och livskvalitet ska vägas in här, liksom vårdmöjligheterna i hemlandet och de ekonomiska åtaganden som kan bli följden om uppehållstillstånd beviljas. Den samlade bedömningen är här avgörande, menade regeringen (prop. s. 195 och 281).

Regeringen uttalade sig om avvägningar i barnfrågor vid införande av portalparagrafen om barnets bästa (prop. 1996/97:25). Vad som i den konkreta situationen ska anses vara barnets bästa är inte entydigt, menade regeringen. Regeringen tog 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. Regeringen menade att principen om barnets bästa i många fall får anses tala för att medge bosättning i Sverige, dels i fråga om barn som kommer hit från krigshärjade länder, dels i fråga om barn som lider av sjukdomar och handikapp som inte kan behandlas i hemlandet. Mot barnets intresse måste vägas tyngden av andra intressen. 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. Generellt, menade regeringen, kan det inte sägas att det

allvarligt skulle skada ett barn i dess psykosociala utveckling att följa med sina föräldrar till ett annat land, i all synnerhet hemlandet. Detta ansågs 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).

Vidare uttalade sig regeringen i den aktuella propositionen särskilt om ensamkommande barn. Regeringen menade att det var en självklarhet att för barn liksom beträffande vuxna noga utreda varje påstående om risk för förföljelse eller andra omständigheter som ger behov av skydd i Sverige. När så inte är fallet bör huvudinriktningen i arbetet med de barn som kommer ensamma vara att vidta alla de åtgärder som är möjliga för att barnet så snabbt som möjligt ska kunna återförenas med sina föräldrar i hemlandet. Om barnet efter noggrann utredning befinns vara i verklig mening övergivet borde barnet beviljas permanent uppehållstillstånd. Sverige ska, enligt regeringen, ta på sig ansvaret för de barn som tagit sig hit och inte kan påräkna en tillfredsställande omvårdnad av anhöriga eller institutioner i hemlandet (prop. s. 250 f.).

Regeringen betonade att införandet av bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter inte var avsedd att ändra de ställningstaganden som uttryckts i den tidigare propositionen beträffande bedömningen av barnets bästa (prop. 2004/05:170 s. 282).

12.2 Rättsfall och vägledande beslut om synnerligen ömmande omständigheter

12.2.1 Rättsfall från Migrationsöverdomstolen

Migrationsöverdomstolen har i ett antal mål prövat frågan om huruvida synnerligen ömmande omständigheter förelegat med hänsyn bl.a. till sökandens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i sökandens hemland. Frågor som lyfts upp särskilt inom ramen för dessa bedömningar är t.ex. krav på läkarintygs utformning och överväganden kring betydelsen av längden på vistelsetiden i Sverige. Barns situation har också varit föremål för prövning i ett antal fall.

Vidare har Migrationsöverdomstolen uttalat sig om gränsdragningen mellan prövningen av skyddsskäl och prövningen av synnerligen ömmande omständigheter.

Här följer ett antal principiellt viktiga rättsfall beträffande synnerligen ömmande omständigheter. Rättsfallen har samlats under några ämnesrubriker som speglar de frågor som huvudsakligen behandlats i respektive rättsfall.

Bestämmelsens restriktivitet, bedömning av hälsotillstånd och bevisvärdet av läkarintyg samt grunder för beräkningen av tillgodoräkningsbar vistelsetid vid bedömning av anpassningen till Sverige

MIG 2007:15

Föräldrarna A och B samt deras barn C ansökte den 11 februari 2002 om asyl i Sverige med uppgivande av serbisk etnicitet och kroatiskt medborgarskap. De angav att de inte hade några giltiga identitetshandlingar. Den 8 maj 2002 avslog Migrationsverket ansökningarna och beslutade att familjen skulle utvisas till Kroatien. Sökandena överklagade beslutet till Utlänningsnämnden, som avslog överklagandet. I beslut den 5 mars 2003 respektive den 2 april 2005 avslog Utlänningsnämnden nya ansökningar om uppehållstillstånd från familjen. A:s avvisning verkställdes den 31 mars 2005 till Serbien medan B och C avvek samma dag.

Den 18 oktober 2005 ansökte A, B och C på nytt om asyl i Sverige. De uppgav i ansökan att de var medborgare i Kroatien, att de saknade identitetshandlingar och att de hade kommit till Sverige den 18 oktober 2005. Samma dag gav A in ett pass från f.d. statsförbundet Serbien och Montenegro. Vid utredningar som företogs i januari 2006 uppgav A att han hade kommit till Sverige den 24 april 2005, och B och C uppgav att de hade vistats i Serbien den 5–26 maj 2005 varefter de återvänt till Sverige. B och C gav in kroatiska hemlandspass.

Migrationsöverdomstolen konstaterade att C vid tillståndsprövningen var att betrakta som vuxen då han redan vid tidpunkten för ansökan om asyl var 18 år.

Vidare betonade domstolen att det redan av ordalydelsen framgår att tillståndsgrunden synnerligen ömmande omständig-

heter är av undantagskaraktär, samt att lagstiftarens val av rekvisitet ”synnerligen” visar att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt.

Domstolen övergick sedan till att bedöma de hälsorelaterade skäl som åberopats i målet. Domstolen menade att för att ett uppehållstillstånd ska kunna beviljas vuxna personer av enbart medicinska skäl ska hälsotillståndet vara synnerligen allvarligt och tillfredsställande dokumenterat genom läkarintyg. För att läkarintyget ska kunna tillmätas något egentligt bevisvärde, menade domstolen, bör det innehålla uppgifter om läkarens tjänsteställning, varför intyget utfärdats, bedömningsunderlaget och vilka medicinska slutsatser som kan dras av detta underlag. Fristående journalanteckningar helt utan koppling till ett läkarintyg torde sällan ha något större eget bevisvärde. I målet hade tre medicinska bedömningsunderlag getts in – ett journalblad för B utan koppling till läkarintyg, ett läkarintyg utvisande att A råkat ut för ett olycksfall men att uppföljande vård för detta inte var planerat, samt ett läkarintyg avseende en psykiatrisk bedömning av C, utan angivande av information om på vilket underlag, förutom C:s egna uppgifter, som läkaren gjort sin bedömning. Den ingivna dokumentationen styrkte enligt domstolens mening inte att någon av sökandenas hälsotillstånd var så allvarligt att det fanns behov att gå vidare och pröva om det var rimligt att vård ges i Sverige. Således fann domstolen inte det möjligt att bevilja A, B eller C uppehållstillstånd endast på grund av medicinska skäl.

Därefter övergick domstolen till att pröva anpassningen till Sverige och betydelsen av aktuell vistelsetid. Åtminstone för en vuxen, menade domstolen, kunde endast beaktas tid då sökanden befinner sig lagligt i landet. Domstolen menade att med laglig vistelsetid ska avses, förutom den tid då en utlänning befinner sig i Sverige med stöd av visering, uppehållstillstånd, uppehållsrätt eller annars direkt med stöd av lag, den tid utlänningens ansökan är under prövning fram till den tidpunkt då ett slutligt beslut rörande ansökan har vunnit laga kraft och den lagstadgade tid utlänningen enligt huvudregeln har för att frivilligt lämna landet löpt ut. Vidare måste för att tiden ska kunna beaktas, ansåg domstolen, även eventuell tidsutdräkt under en laglig vistelse i Sverige bero på omständigheter utanför utlänningens kontroll. Därmed skulle inte tid då utlänningen fördröjt handläggningen genom att t.ex. inte uppvisa identitetshandlingar som finns i utlänningens besittning, eller då utlänningen hållit sig gömd, få tillgodoräknas.

A och B:s agerande hade enligt domstolen varit ägnat att försvåra asylutredningarna och verkställigheten av avvisningsbeslutet. Det var därför ofrånkomligt att föräldrarnas agerande även skulle få betydelse för hur C:s tidigare vistelse i Sverige skulle bedömas, även om han under aktuell tid varit underårig. A, B och C ansågs därför ha vistats lagligt i Sverige endast under tiden den 11 februari till den 29 november 2002 samt fr.o.m. den 18 oktober 2005, varvid hela tiden dock inte kunde tillgodoräknas, eftersom A, B och C hade fördröjt Migrationsverkets handläggning genom att inte visa sina hemlandspass. Den lagliga tillgodoräkningsbara vistelsetiden var således tämligen kort. Migrationsöverdomstolen anförde i sammanhanget att utrymmet att bevilja uppehållstillstånd till vuxna personer som inte har medsökande barn enbart på grund av lång tillgodoräkningsbar vistelsetid, med hänsyn till lagtextens restriktiva utformning, närmast är obefintligt.

Sammanfattningsvis menade Migrationsöverdomstolen att det inte fanns någon åberopad enskild omständighet som var tillräcklig för att bevilja sökandena uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen och att inte heller en samlad bedömning av hälsotillstånd, vistelsetid i Sverige, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet var tillräcklig för detta.

Barns hälsotillstånd

MIG 2007:25

I mars 2005 ansökte A om asyl för sig och sonen B. A anförde skyddsskäl samt att B led av epilepsi och medicinerade kontinuerligt. I Migrationsöverdomstolen åberopade A bl.a. läkarintyg som ingående beskrev B:s sjukdom, symtom och planerad behandling. Det angavs i läkarintyget att den aktuella typen av specialistbedömningar och återkommande utredningar som B behövde inte skulle kunna gå att genomföra på samma sätt i hemlandet och att dessutom de traditionella och "gammaldags" antiepileptiska medicinerna inte var tillräckliga för att behandla honom. Skulle behandlingen avslutas tvärt skulle det enligt intyget finnas påtaglig risk för akut försämring av epilepsin, som i värsta fall kunde vara livshotande.

Migrationsöverdomstolen underströk att tillståndsgrunden synnerligen ömmande omständigheter är en undantagsreglering

och att uppehållstillstånd undantagsvis kan ges till personer som kan anföra mycket starka humanitära skäl för att få stanna i Sverige. Därefter konstaterade domstolen att den omständigheten att den vård som B skulle kunna få i Sverige är av högre kvalitet inte i sig kunde medföra att uppehållstillstånd beviljades. Det hade inte i målet visats att B:s framtida utveckling och livskvalitet på ett avgörande sätt skulle äventyras genom att han återvände till hemlandet. Även med beaktande av att omständigheter i ett barns ärende inte behöver ha samma allvar och tyngd som krävs för att vuxna personer ska kunna få uppehållstillstånd, fann Migrationsöverdomstolen vid en sammantagen bedömning att omständigheterna i målet inte var sådana att A och B kunde medges uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

UM 241-06, Migrationsöverdomstolens dom den 3 april 2007

Målet gällde en mor med fyra minderåriga barn, medborgare i Armenien.

I Migrationsöverdomstolen åberopade familjen bl.a. starka medicinska skäl som hinder för utvisning. En av sönerna, född 1996, led av svår fysisk och psykisk ohälsa och var föremål för vård hos barn- och ungdomssjukvården. Familjen hade vistats ungefär två år i Sverige.

Migrationsöverdomstolen förordnade en professor och överläkare att som sakkunnig avge yttrande i målet. Den sakkunnige bedömde pojkens tillstånd som synnerligen allvarligt och anförde att det kunde vara livshotande om han inte erhöll adekvat stöd och omsorg. En avvisning skulle medföra påtagliga risker för hans liv och hälsa och det fanns risk för bestående skador i hans psykosociala utveckling. Migrationsverket anförde att det mot bakgrund av sakkunnigyttandet föreföll finnas förutsättningar för att bevilja familjen uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Domstolen ansåg mot bakgrund av sakkunnigyttandet att det vid en samlad bedömning fick anses föreligga sådana synnerligen ömmande omständigheter att klagandena borde beviljas uppehållstillstånd i Sverige med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen.

MIG 2009:9

A, född 1991 och medborgare i Irak, reste ensam in i Sverige den 9 juli 2007 och ansökte om asyl. A var hemmahörande i Kirkuk. Hans föräldrarna hade avlidit i hemlandet varefter A hade bott kvar i föräldrahemmet tillsammans med sin bror och hans familj i tre månader. Under denna tid mottog A hot från några män som han uppfattade var terrorister. Hoten omfattade bl.a. att A skulle utsättas för repressalier om han inte medverkade till att locka polisen till en plats där ett attentat skulle utföras. A lämnade därefter Irak. Vid prövningen på Migrationsverket uppgav A att han led av posttraumatiskt stressyndrom efter föräldrarnas död och gav in ett irakiskt läkarintyg till styrkande av detta. Vid tidpunkten för prövningen hade A vistats i åtta månader i Sverige. Migrationsverket fann att A inte var att betrakta som flykting och inte heller som skyddsbehövande i övrigt. Inte heller förelåg enligt verket skäl att bevilja uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, även med hänsyn tagen till att A var ett barn.

I migrationsdomstolen uppgav A att hans bror fått motta tre hotbrev under år 2008. Brodern hade vänt sig till polisen och blev därefter skjuten i armen av några män. A uppgav i migrationsdomstolen att det förmodligen var samma män som tidigare hade hotat honom som nu hade skjutit mot brodern. A åberopade som ny bevisning bl.a. ett av de hotbrev som hans bror i Kirkuk fått skickat till sig och ett rättsintyg om broderns skottskada. Vidare ingav han som ny bevisning läkarintyg.

Vid bedömningen av om synnerligen ömmande omständigheter förelåg redogjorde migrationsdomstolen för innehållet i ett läkarintyg utfärdat av en överläkare vid BUP. Enligt intyget uppfyllde A diagnoskriterierna för posttraumatiskt stressyndrom samt för egentlig depression. Läkaren konstaterade att A:s hälsotillstånd markant försämrats i samband med Migrationsverkets avslagsbeslut och att ett förnyat avslag allvarligt skulle skada hans framtida psykiska hälsa och psykosociala utveckling. Läkaren bedömde att ett avslagsbeslut sannolikt skulle leda till en avsevärd suicidrisk.

Migrationsdomstolen menade att läkaren i intyget snarast uttalat sig om att det generellt kunde föreligga en suicidrisk vid aktuell diagnos. A:s situation ansågs inte vara sådan att synnerligen ömmande omständigheter förelåg.

I Migrationsöverdomstolen åberopade A bl.a. ett nytt läkarintyg från BUP.

Domstolen ansåg det vara klarlagt att A inte hade några föräldrar kvar i livet, att han hade varit utsatt för flera traumatiserande händelser i hemlandet, där den svåraste varit förlusten av föräldrarna och att han bl.a. bevittnat ett flertal bombdåd och olyckshändelser där han sett lemlästade kroppar. Vidare hade han upplevt sig hotad av terrorister.

Domstolen ansåg att A:s fysiska symtom inte var ett uttryck för besvikelse eller desperation efter besked om utvisning, utan att det psykiska tillståndet hade sin grund i de händelser som han hade varit utsatt för i Irak. Av läkarintyg framgick enligt domstolen bl.a. att kroniskt posttraumatiskt stressyndrom är ett mycket svårt tillstånd, att vårdbehovet beräknades kvarstå under ett par års tid, att behandling med psykoterapi och läkemedel var nödvändig samt att trygghet var en grundförutsättning för att någon egentlig psykoterapi skulle kunna bedrivas.

Domstolen anförde vidare att även om A vid ett återvändande skulle kunna få viss vård så måste det beaktas att det var upplevelserna i Irak som lett till hans psykiska ohälsa och att det därför var förståeligt att han kände stark rädsla och att hans prognos av detta skäl skulle komma att starkt försämrats om han nu skulle återvända. Därutöver ansåg domstolen att säkerhetsläget i Irak nu var mycket allvarligt och att A fick anses vara utan socialt kontaktnät vilket var ägnat att utgöra ytterligare en risk för hans rehabilitering i hemlandet. I Sverige hade A den sociala trygghet som i intyg angetts vara en grundförutsättning för en lyckad behandling och därmed för hans fortsatta psykosociala utveckling.

Mot denna bakgrund och med beaktande av A:s ålder fann Migrationsöverdomstolen att A:s framtida psykosociala utveckling och hälsa på ett avgörande sätt skulle äventyras om han skulle tvingas återvända till Irak. Med hänsyn härtill och med beaktande av de omständigheter som bidragit till A:s hälsotillstånd och förhållandena i A:s hemland fann domstolen vid en samlad bedömning att synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § första och andra stycket utlänningslagen förelåg.

Hälsotillstånd, vuxna

MIG 2007:35

A, medborgare i Bangladesh, anförde skyddsskäl på grund av vissa politiska aktiviteter. Han anförde också att det förelåg synnerligen ömmande omständigheter mot bakgrund av att han hade värk och svåra psykiska besvär bl.a. efter polistortyr.

Migrationsöverdomstolen konstaterade att för att vuxna personer ska kunna beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen av enbart medicinska skäl krävs att hälsotillståndet är synnerligen allvarligt vilket också måste vara tillfredsställande dokumenterat. Härvid redogjorde domstolen för de krav som måste ställas på läkarintyg i sammanhanget, mot bakgrund av vad som anförts i MIG 2007:15.

A hade dels under kortare perioder vårdats på psykiatrisk klinik och inom öppenvården under diagnosen posttraumatiskt stressyndrom, dels i en månad vårdats med stöd av lagen om psykiatrisk tvångsvård. Den medicinska utredningen gav enligt domstolen stöd för att A led av psykisk ohälsa men visade inte att hans tillstånd var livshotande. Domstolen fäste särskild vikt vid att återopade läkarintyg inte hade utformats enligt den modell som föreskrivs i SOSFS 2005:29 ”Utfärdande av intyg inom hälso- och sjukvården m.m.” vilket gjorde dem svåra att värdera. Med hänsyn till att A inte led av sådant psykiskt hälsotillstånd som var att jämföra med livshotande psykisk sjukdom, och då adekvat psykiatrisk vård fanns att tillgå i Bangladesh, fann domstolen att förutsättningar saknades för att bevilja A uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen enbart på grund av medicinska skäl. Inte heller några andra skäl förelåg för att bevilja sådant uppehållstillstånd.

MIG 2007:48

I. Domen gällde en man, A, medborgare i Kamerun. Som grund för uppehållstillstånd anförde han bl.a. att han hade en HIV-infektion och att han medicinerades med antivirala läkemedel.

Migrationsöverdomstolen hämtade in ett yttrande från Socialstyrelsen angående HIV/AIDS och möjligheterna till vård i Kamerun. Vid prövning av möjligheten till uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen konstaterade domstolen att

frågan i målet var i vilken utsträckning det borde beaktas att den vård och de mediciner A behövde kunde vara dyrare i Kamerun eller att han kunde få svårigheter att själv bekosta dessa. Domstolen betonade att av angivna förarbeten och tidigare praxis framgick att även de sammantagna ekonomiska konsekvenserna för Sverige måste beaktas vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör beviljas, liksom att uppgivna ekonomiska svårigheter att få vård i hemlandet inte borde föranleda att tillstånd beviljas. Även med beaktande av att A kunde komma att själv få bekosta vård och medicin i hemlandet ansåg domstolen att uppehållstillstånd på grund av medicinska skäl inte kunde beviljas i detta fall.

II. B och C samt deras barn D och E ansökte om uppehållstillstånd i Sverige. De uppgav att de var av ashkalisk etnicitet och att de hade utsatts för hot, våld och trakasserier i sitt hemland Kosovo. B led av diabetes. Migrationsdomstolen beviljade uppehållstillstånd eftersom tillgången på insulinpreparat närmast var att betrakta som opålitlig i Kosovo vilket talade för att en regelbunden tillgång till insulin inte kunde säkerställas honom. Vidare ansåg domstolen att B torde komma att sakna tillräckliga medel för nödvändig behandling, delvis på grund av sin etniska tillhörighet. Av läkarintygen framgick att sjukdomen var livshotande om han inte erhöll insulin. Vid en samlad bedömning fann därför domstolen att det förelåg synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § utlänningslagens mening.

Migrationsverket överklagade domen. Migrationsöverdomstolen framhöll att frågan i målet var i vilken utsträckning det borde beaktas att den vård och de mediciner som B behövde kunde vara dyrare i Kosovo än i Sverige eller att han kunde få svårigheter att själv bekosta dessa. Domstolen framhöll att förarbeten och tidigare praxis pekade på att även de sammantagna ekonomiska konsekvenserna för Sverige måste beaktas vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör beviljas. Uppgivna ekonomiska svårigheter att få vård i hemlandet borde inte föranleda att tillstånd beviljas. Migrationsöverdomstolen fann att, även om B själv kunde komma att få bekosta vård och mediciner i hemlandet, uppehållstillstånd på grund av hälsotillstånd inte kunde beviljas i fallet.

Anpassning till Sverige och läkarintygs utformning

MIG 2007:43

A:s mor beviljades tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin i Sverige bosatte make för tiden 18 september 2003–18 september 2004. För samma tid beviljades den minderårige A ett tidsbegränsat tillstånd. Han reste in i Sverige den 22 januari 2004, medan modern reste in tillsammans med A men återvände till hemlandet redan efter en månad. Sedan dess hade A bott hos moderns make. Han ansökte om förlängt tillstånd först den 2 december 2005.

Migrationsverket beslöt den 8 maj 2006 att avslå A:s ansökan om uppehållstillstånd. A överklagade beslutet och återopade bl.a. ett intyg utfärdat den 9 juni 2006 av en barnpsykiatrisk kurator vid Barn- och ungdomspsykiatri. A anförde bl.a. att han sedan september 2004 hade studerat vid gymnasieskola, talade svenska och trivdes bra i Sverige. Hans mor, som återvänt till hemlandet, ville inte ta hand om honom.

Migrationsdomstolen konstaterade att i 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 utlänningslagen anges att uppehållstillstånd får ges till en utlänning när det finns synnerliga skäl och utlänningen har en särskild anknytning till landet. Domstolen hänvisade vidare till förarbeten och praxis, där det anges att hänsyn ska kunna tas till ömmande och udda omständigheter samt att tillämpningen ska vara restriktiv. Även med beaktande av portalparagrafen om barnets bästa ansåg domstolen inte att omständigheterna i A:s fall var så udda att ifrågavarande bestämmelse var tillämplig. Därefter övergick domstolen till att bedöma om 5 kap. 6 § utlänningslagen kunde tillämpas. Hälsotillståndet, menade domstolen, var inte sådant att det inverkade på bedömningen, men däremot var av avgörande betydelse att A utan särskilt stöd etablerat sig i Sverige och bott i landet i snart tre år. Vid en sammantagen bedömning där domstolen särskilt beaktade att målet rörde ett barn som kommit till Sverige som 15-åring och därefter klarat sig själv, ansåg migrationsdomstolen att det förelåg sådana synnerligen ömmande omständigheter att A skulle beviljas uppehållstillstånd.

Migrationsverket överklagade domen. Vid bedömningen i målet konstaterade Migrationsöverdomstolen att A, som fyllde 18 år den 14 december 2006 skulle betraktas som vuxen vid prövningen. Med hänsyn till att intyget om A:s hälsotillstånd var utfärdat av kurator,

inte läkare, och att intyget inte sade något om A:s nuvarande situation var bevisvärdet lågt. Uppehållstillstånd kunde därför inte beviljas enbart på grund av hälsotillståndet. När det gällde anpassningen till Sverige påpekade domstolen att om sökanden avsiktligt fördröjt handläggningen ska uppehållstillstånd normalt inte beviljas. Domstolen konstaterade att den lagliga tillgodoräkningsbara tid som A befunnit sig i Sverige bara var två år och tre månader. Det var för kort tid för att domstolen skulle gå in på en bedömning av om A:s situation i övrigt var så synnerligen ömmande att A skulle kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av sin anpassning till Sverige. Vare sig på grund av någon enskild omständighet eller sammantaget fanns därför skäl att meddela A uppehållstillstånd i Sverige.

Anpassning till Sverige, familj med barn

MIG 2008:3

I augusti 2003 ansökte familjen A om asyl i Sverige. Den 2 april 2004 avlog Migrationsverket ansökningarna. Utlänningsnämnden avlog överklaganden från familjen den 6 maj 2005 och den 7 juli 2005 en ansökan enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen (1989:529). Avvisningsbeslutet verkställdes i september 2005 och familjen reste då till Serbien. I augusti 2006 reste familjen på nytt in i Sverige och ansökte om asyl. Den 26 februari 2007 beslöt Migrationsverket att avslå ansökningarna och att utvisa familjen.

Familjen A överklagade beslutet och migrationsdomstolen beviljade uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Migrationsverket överklagade domen. Migrationsöverdomstolen ansåg att bara den tid som familjen A hade vistats i landet i samband med den aktuella ansökan om uppehållstillstånd kunde beaktas. Den tid som en utlänning kan ha vistats i landet i samband med tidigare ansökningar om uppehållstillstånd skulle inte beaktas, eftersom en eventuell anpassning till Sverige under den tiden fick anses ha beaktats vid prövning av den tidigare ansökan. Mot den bakgrunden fann domstolen att även om familjen A i viss utsträckning hunnit anpassa sig till Sverige var omständigheterna inte sådana att de kunde beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen. Vidare uttalade domstolen beträffande situationen i hemlandet att det allmänna

läget i f.d. statsförbundet Serbien och Montenegro inte utgjorde grund för att uppehållstillstånd skulle kunna beviljas med stöd av den nu aktuella bestämmelsen. Det hade inte framkommit något som talade för att barnen i familjen A skulle ta skada i sin psykosociala utveckling genom att följa med föräldrarna tillbaka till hemlandet. Vid en sammantagen bedömning fann domstolen att uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen inte kunde beviljas.

Anpassning till Sverige, vuxen

MIG 2008:10

I augusti 2001 reste A in i landet och ansökte bl.a. om asyl. Migrationsverket avslag ansökan i augusti 2002 och Utlänningsnämnden avslag överklagande i ärendet den 25 februari 2003. I juni 2004 avslag nämnden en ny ansökan om uppehållstillstånd från A. Den 22 december 2004 beviljades A uppehållstillstånd av nämnden på grund av anknytning till sin hustru, B. Upphållstillstånd utfärdades för A från den 4 januari 2005 till den 19 oktober 2005. I oktober 2005 ansökte A om förlängt uppehållstillstånd. Vid utredning i mars 2006 anförde A att han och B var skilda. Han åberopade asylskäl mot Irak och ansökte om asyl den 19 april 2006. Migrationsverket beslöt den 3 juli 2006 att avslå ansökan och utvisa honom. Verket uttalade i beslutet att A inte var att anse som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. A hade enligt verket vistats i Sverige och anpassat sig väl till Sverige. Detta var dock endast en av de omständigheter som skulle beaktas vid bedömningen av om uppehållstillstånd kunde beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. Vid en samlad bedömning fann Migrationsverket inte skäl att bevilja uppehållstillstånd enligt detta lagrum.

Migrationsdomstolen konstaterade att A hade vistats i landet under en mycket lång tid, ungefär fem och ett halvt år. Även om han inte hade någon anknytningsgrundande etablering på arbetsmarknaden så hade han i andra avseenden anpassat sig väl till samhället. A hade emellertid kvar anknytning till hemlandet. Vid bedömningen av hans situation borde dock särskilt beaktas de svåra förhållandena i hans hemland Irak. Domstolen konstaterade att det vid aktuell tidpunkt inte verkställdes några avvisningsbeslut med

tvång till Irak. Vid en sammantagen bedömning fann domstolen att det förelåg sådana synnerligen ömmande omständigheter att A skulle beviljas uppehållstillstånd.

Migrationsverket överklagade domen. Migrationsöverdomstolen gjorde bedömningen att A hade vistats under laglig, tillgodoräkningsbar tid i Sverige under drygt fyra och ett halvt år. Denna tid kunde inte anses avsevärd och utrymmet för att bevilja uppehållstillstånd till vuxna personer enbart på grund av lång vistelsetid var dessutom med hänsyn till lagrummets restriktivitet närmast obefintligt. Enbart på grund av vistelsetiden kunde därför inte uppehållstillstånd beviljas.

Domstolen menade att A:s anknytning till hemlandet och hans förväntade levnadssituation där fick anses överväga hans anknytning till Sverige. A:s sammanvägda situation framstod inte som synnerligen ömmande enligt domstolens mening.

Ensamkommande barn

MIG 2009:8

Den underåriga A från Burundi reste ensam in i Sverige och ansökte om asyl. Skälen för ansökan angavs vara att A vid ett återvändande till Burundi skulle riskera att dödas av personer som förföljde hennes familj. A:s farfar och farbror hade dödats. I samband med att männen som dödade A:s släktingar frigavs från fängelsestraff utsattes A och hennes övriga familj för hot. Migrationsverket fann inte att A var att anse som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Inte heller menade Migrationsverket att A kunde beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Hon hade enligt verkets mening inte anfört sådana hälsoskäl som anges i 5 kap. 6 § utlänningslagen och hade vistats i Sverige under förhållandevis kort tid. A hade hela sin nära familj och andra släktingar kvar i Burundi, men visste inte var hennes föräldrar och syskon befann sig. Med beaktande av 1 kap. 10 § utlänningslagen fann Migrationsverket att det inte stred mot lagrummet att A återvände till Burundi, där hon hade såväl sociala som kulturella rötter.

A överklagade beslutet till migrationsdomstolen. Domstolen delade verkets bedömning i fråga om flyktingskap och skyddsbehov i övrigt. A åberopade ett läkarintyg som angav att hon var

måttligt till djupt deprimerad. Hon hade enligt intyget suicidtankar och en svår sömnstörning och behandlades med antidepressiv medicin. Läkaren hade fått intrycket av att A hade varit deprimerad ett längre tag men att detta förvärrats i samband med krisen som avvisningsbeslutet utlöste. Det fanns enligt intyget en risk att A skulle göra sig själv illa och det fanns stor anledning att fortsätta uppföljningen av hennes tillstånd.

Migrationsdomstolen gjorde bedömningen att A hade anpassat sig väl till det svenska samhället, lärt sig svenska och gjort bra skolresultat. Vidare konstaterades att A inte hade någon kontakt med sina föräldrar eller andra släktingar i Burundi. Situationen vid ett eventuellt återvändande skulle därför vara svår för henne. Vid en samlad bedömning, framför allt med hänsyn till A:s hälsotillstånd och osäkra situation i hemlandet, ansåg domstolen med beaktande av att A var ett barn att uppehållstillstånd skulle beviljas enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Migrationsöverdomstolen prövade målet efter överklagande av Migrationsverket. Domstolen ansåg att det inte fanns något som visade att A:s hälsotillstånd var sådant att hennes framtida utveckling på ett avgörande sätt skulle äventyras genom att hon återvände till hemlandet. Domstolen gjorde bedömningen att A hade vistats en relativt kort tid i Sverige, även med beaktande av att hon är ett barn. Även om hon i viss utsträckning hade hunnit anpassa sig till svenska förhållanden ansåg domstolen att hon fick anses ha en betydligt starkare anknytning till hemlandet än till Sverige. Minderåriga barn bör vistas hos sina föräldrar, menade domstolen. A hade gjort gällande att hon inte visste var familjen fanns eller om den var vid liv. Någon utredning som visade att familjen var försvunnen eller inte längre vid liv fanns dock inte i målet. Domstolen menade att det fick antas att A kunde få tillfredsställande omvårdnad genom återförening med sina anhöriga eller i vart fall genom någon organisation eller institution i Burundi. Vidare menade domstolen att A hade fått sina grundläggande materiella behov, liksom behoven av omvårdnad och skolgång, tillgodosedda i hemlandet och att inget tydde på att A vid ett återvändande till hemlandet inte skulle få dessa behov tillgodosedda på nytt. Den allmänna situationen kunde inte anses vara sådan att den i sig var tillräcklig för att bevilja A uppehållstillstånd. Inte heller de hot m.m. A utsatts för utgjorde synnerligen ömmande omständigheter som kunde utgöra grund för uppehållstillstånd.

Gränsdragningen mellan prövningen av skyddsskäl och synnerligen ömmande omständigheter

MIG 2007:33 (I och II)

I. Migrationsverket avslag A:s ansökan om uppehållstillstånd m.m. A hade anfört att han var yezid och kurd. A hade gift sig med en flicka som också var hans kusin, mot deras familjers vilja. Flickan blev därefter mördad av sin bror som straff för att hon hade trotsat familjen. Händelsen gjorde att A fruktade för sitt liv och reste till Sverige.

A överklagade beslutet till migrationsdomstolen. Domstolen slog fast att A inte var flykting och inte heller att anse som skyddsbehövande i övrigt. A hade till stöd för att synnerligen ömmande omständigheter förelåg hänvisat till sin hälsa, men hans berättelse visade enligt domstolen att det inte rörde sig om så allvarliga symtom att de kunde motivera uppehållstillstånd. Därefter konstaterade domstolen att A:s trovärdiga berättelse om varför han lämnade Irak medförde att han vid ett återvändande skulle riskera att familjen till den flicka som han gift sig med skulle söka upp och döda honom. Detta innebar, menade domstolen, att A inte hade någon realistisk möjlighet att flytta till någon annan del av norra Irak. Sammantaget ansåg därför domstolen att sådana synnerligen ömmande omständigheter förelåg att A skulle beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige.

Migrationsverket överklagade domen till Migrationsöverdomstolen. Domstolen konstaterade att skyddsgrunder och övriga grunder ska hållas åtskilda vid en bedömning av om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd. Bedömningen av om A riskerade att kusinens familj skulle söka upp och döda honom skulle göras inom ramen för skyddsbehovsprövningen och inte, som migrationsdomstolen gjort, inom ramen för prövningen av om det förelåg synnerligen ömmande omständigheter.

Migrationsöverdomstolen fann att det varken förelåg skyddsskäl enligt 4 kap. 1 § eller 2 § utlänningslagen. Därefter konstaterade domstolen att omständigheterna i målet inte var av sådan undantagskaraktär att uppehållstillstånd kunde beviljas enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen.

II. B, C och deras barn D–G, etniska serber från Kosovo, ansökte om bl.a. uppehållstillstånd. De uppgav att de på olika sätt hade hotats i hemlandet. B hade på grund av vägran att lyda order sagts upp från sin tjänst som polis och sade sig också riskera fängelsestraff i 20 år på grund av desertering. Familjen sade sig inte ha möjlighet att resa till Serbien eller Montenegro eftersom B då omedelbart skulle gripas och straffas för sin ordervägran.

Migrationsverket avslog familjens ansökningar och beslutade att familjen skulle avvisas till statsförbundet Serbien och Montenegro, utom Kosovo.

Migrationsdomstolen ansåg inte att familjen kunde betraktas som vare sig flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt såsom avses i 4 kap. utlänningslagen. Domstolen uttalade vidare att UNHCR ansett att det inte var vare sig relevant eller rimligt, mot bakgrund bl.a. av den etniska rensning som skett i Kosovo, att använda sig av internflyktsalternativet till övriga Serbien för minoritetsbefolkningen i Kosovo. Eftersom verket varken hade visat relevansen eller rimligheten av en internflykt till Serbien i övrigt för familjen ansåg migrationsdomstolen att det måste tas för gott att deras situation i Serbien skulle vara odräglig under överskådlig tid. Denna omständighet, menade domstolen, gav inte någon direkt rätt till uppehållstillstånd men utgjorde ändå en betydelsefull faktor vid en samlad bedömning av om det förelåg synnerligen ömmande omständigheter för uppehållstillstånd.

Vid en sammanvägning av familjens upplevelser i Kosovo, avsaknaden av släktband till personer i övriga Serbien, den mycket svåra situationen i övriga Serbien för internflyktingar samt barnens korta men intensiva anpassning till Sverige ansåg migrationsdomstolen att familjen var i en sådan situation att det inte var rimligt att utvisa dem. Synnerligen ömmande omständigheter ansågs därmed föreligga enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Migrationsverket överklagade domen till Migrationsöverdomstolen, som konstaterade att frågan om det finns ett internflyktsalternativ aktualiseras först när en utlänning bedöms ha skyddsskäl mot någon del av sitt hemland. En sådan bedömning skulle enligt domstolen göras inom ramen för skyddsbehovsprövningen och inte, som migrationsdomstolen gjort, inom ramen för prövningen av om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter. Bedöms internflykt inte vara möjlig är utlänningen att betrakta som antingen flykting eller skyddsbehövande i övrigt och ska beviljas uppehållstillstånd på sådan grund. Om prövnings-

instansen bedömer att det är rimligt att tillämpa internflykt ska omständigheterna vara sådana att den sammanvägda situationen kan utgöra grund för uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Enligt domstolens bedömning var det fullt möjligt, relevant och rimligt för asylsökande serber som fått avslag på sina ansökningar om asyl att återvända till hemlandet. Familjen kunde således inte beviljas uppehållstillstånd såsom flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt. Därefter övergick domstolen till att pröva frågan om synnerligen ömmande omständigheter och konstaterade att förhållandena i målet inte hade sådan undantagskaraktär att uppehållstillstånd kunde beviljas enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Verkställighetshinder

MIG 2008:38

Målet gällde en palestinsk flykting med hemvist i Saudiarabien som gjorde gällande att synnerligen ömmande omständigheter förelåg på grund av verkställighetshinder då han inte skulle få inrese-tillstånd i Saudiarabien eftersom han inte hade någon s.k. garant och inga resedokument. Mannen hade inte försökt skaffa någon garant.

Migrationsöverdomstolen anförde att när den enskilde själv inte hade gjort något försök att undanröja eventuella verkställighetshinder och något försök att verkställa utvisningen ännu inte hade gjorts, hade det inte hade visats att det fanns något konkret verkställighetshinder som skulle kunna beaktas vid bedömningen av frågan om synnerligen ömmande omständigheter förelåg.

Uppehållstillstånd efter preskription av avlägsnandebeslut

Enligt 12 kap. 22 § första stycket utlänningslagen upphör ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol 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. Tidigare praxis vid tillämpningen av 1989 års utlänningslag innebar att uppehålls-tillstånd borde beviljas när ett beslut om avlägsnande hade

preskriberats. Skälen för att bevilja uppehållstillstånd var då vanligen att utlänningen kommit att vistas så lång tid i Sverige att en stark anpassning till landet fanns.

MIG 2007:46

Referatet avser två fall där Migrationsöverdomstolen prövat frågan om skäl för uppehållstillstånd när ett avlägsnandebeslut preskriberats på grund av att utlänningen hållit sig undan verkställighet.

Migrationsöverdomstolen slog fast att när ett avlägsnandebeslut har preskriberats på grund av att utlänningen hållit sig undan verkställighet, uppträtt under falsk identitet eller på annat sätt bidragit till att beslutet inte kunnat verkställas kan ett nytt utvisningsbeslut meddelas, om det inte framkommer sådana omständigheter som utgör grund för att bevilja uppehållstillstånd. Vid prövningen i de aktuella fallen beaktades bl.a. huruvida synnerligen ömmande omständigheter kunde anses föreligga. Domstolen konstaterade att den tid som utlänningen vistas tillgalt i Sverige inte ska tillgodoräknas vid bedömningen av om det föreligger skäl för uppehållstillstånd.

UM 2819-08, Migrationsöverdomstolens dom den 31 mars 2009

A hade fått ett avvisningsbeslut av Migrationsverket. Migrationsöverdomstolen fann att A visserligen inte hållit sig gömd eller på annat sätt undvikit kontakt i samarbetet med verkställande myndigheter. Han hade däremot förhållit sig passiv och på så sätt försvårat verkställigheten av beslutet. Domstolen fann att A inte hade visat att han hade medverkat till verkställigheten i den utsträckning som skäligen hade kunnat krävas av honom och han hade därmed inte heller visat att preskription inträtt utan hans förskyllan. Domstolen fann inget hinder mot att meddela ett nytt avlägsnandebeslut. Inga omständigheter som utgjorde grund för att bevilja uppehållstillstånd ansågs föreligga.

12.2.2 Vägledande beslut m.m. från Migrationsverket

Vägledande beslut den 31 oktober 2006

En man, A, och hans son B, medborgare i Uzbekistan, reste in i Sverige i juni 2002 och ansökte om asyl. Migrationsverket avlog asylansökningarna den 20 november 2003 och Utlänningsnämnden avlog överklaganden från A och B den 25 maj 2004. Efter att sökandena gett in ytterligare ansökningar till nämnden, som avlogs, uttalade regeringen i ett vägledande beslut den 7 juli 2005 att situationen i Uzbekistan var sådan att personer därifrån skulle beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl med stöd av dåvarande utlänningslagen (1989:529). Mot den bakgrunden beviljade nämnden tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Sökandena yrkade i ansökan till Migrationsverket permanent uppehållstillstånd. I beslutet betonade verket att barn får beviljas uppehållstillstånd enligt detta lagrum även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Migrationsverket konstaterade att B hade vistats i Sverige i över fyra år. Han var elva år gammal, hade fått svenska vänner och gått i svensk skola. Med hänsyn till B:s ålder och skolgång menade Migrationsverket att han hade fått en särskilt stark anknytning till Sverige. Vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet ansåg verket att sökandena skulle beviljas permanent uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Two vägledande beslut den 24 april 2008

Besluten rörde två asylsökande familjer bestående av föräldrar och barn från Bagdad respektive Mosul, Irak. I bedömningen av om det förelåg skäl att bevilja uppehållstillstånd på grund av 5 kap. 6 § utlänningslagen menade Migrationsverket att det allmänna läget i Irak och förhållandena för barn i landet inte generellt utgjorde grund för att bevilja tillstånd enligt lagrummet. En individuell bedömning i varje enskilt fall måste göras, enligt Migrationsverket. Sökandena hade vistats i Sverige sedan augusti 2007, en i sammanhanget förhållandevis kort tid enligt verket. Det hade inte framkommit annat än att barnen i hemlandet fått sina grundläggande behov beträffande t.ex. bostad, mat och vatten tillgodosedda. Sökandena ansågs inte ha åberopat några personliga

omständigheter som var synnerligen ömmande varför verket ansåg att det saknades förutsättningar att bevilja dem uppehållstillstånd enligt bestämmelsen.

Vägledande beslut den 5 juni 2008

Beslutet gällde en 16-årig pojke, A, från Darhuk i kurdstyrda delen av Irak, som kommit ensam till Sverige och ansökt om asyl. Grunden för asylansökan var att A:s bror hade orsakat en pojkes död vid en trafikolycka och att A på grund av detta var utsatt för hot från den döde pojkes familj. A var föräldralös och uppväxt på barnhem. Migrationsverket gjorde en analys av sociala och humanitära förhållanden för barn i Darhuk och konstaterade bl.a. att det fanns undervisningsväsende, sjukhus och barnhem. A:s asylskäl var enligt Migrationsverket inte tillräckligt starka för att han skulle få uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt och övriga omständigheter i ärendet kunde inte anses vara synnerligen ömmande.

Klargörande beslut den 22 december 2008

En kvinna, A och hennes son B reste in i Sverige den 3 juni 2008 och ansökte om asyl. Som grund för ansökningarna åberopades skyddsskäl samt synnerligen ömmande omständigheter. A gjorde gällande att hon och sonen tillhörde en majoritetsklan och att de var hemmahörande i Mogadishu. A menade att hon och sonen riskerade att utsättas för misshandel och trakasserier från övergångsregeringen i Somalia då maken hade anklagats för att stödja Al Qaida. Vidare uppgav hon att hon inte längre hade tillgång till medicin i Somalia och att hennes son haft magsmärtor och diarréer efter ankomsten till Sverige.

Migrationsverket anförde att B:s hälsotillstånd inte hade styrkts av läkarintyg och inte kunde anses tillräckligt allvarligt för att uppehållstillstånd skulle beviljas enbart på den grunden. Familjen hade vistats i Sverige sedan den 3 juni 2008 vilket i sammanhanget fick anses vara en förhållandevis kort tid. En tillräckligt stark anknytning till svenska förhållanden fanns inte för att ge uppehållstillstånd på denna grund.

Därefter behandlade verket rekvisitet situationen i hemlandet och konstaterade att även om landinformationen gav vid handen att barn i Somalia är särskilt utsatta, var det allmänna läget i Somalia och förhållandena för barn där inte sådant att det generellt utgjorde grund för att uppehållstillstånd skulle kunna beviljas enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. En samlad bedömning av utlännings situation i hemlandet skulle göras i det enskilda fallet. Familjen hade varit tvungen att sälja bostaden i Mogadishu och bege sig till ett flyktingläger för internflyktingar. Vidare konstaterade verket att den allmänna läget i Somalia var mycket svårt och att särskilt små barn torde drabbas hårt av den försämrade humanitära situationen. Vid en samlad bedömning av barnets situation i hemlandet och med beaktande av principen om barnets rätt till hälsa och utveckling samt vad barnets bästa i övrigt kräver ansågs det olämpligt att utvisa B till Somalia, varför B skulle beviljas uppehållstillstånd på grund av 5 kap. 6 § utlänningslagen. A fick samtidigt uppehållstillstånd på grund av anknytning till sonen.

12.3 Rättsfall och vägledande beslut om 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen

Genom den nya lagen har skyddsbestämmelserna avseende väpnad konflikt utvidgats för att, som ovan nämnts, inkludera det som under praxis kommit att utvecklas till politisk-humanitära skäl. Som skyddsbehövande i övrigt ska numera även anses den som på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp. Någon förändring i sak är inte avsedd enligt förarbetena (prop. 2004/05:170 s. 274).

Denna nya skyddsbestämmelse har behandlats i andra delar av utredningen. Av intresse i detta sammanhang kan vara att slå fast hur regleringen har kommit att behandlas i ett refererat mål i Migrationsöverdomstolen samt ett vägledande beslut från Migrationsverket.

12.3.1 Rättsfall från Migrationsöverdomstolen

MIG 2007:9

Domstolen avsåg en irakier, A. I målet prövade Migrationsöverdomstolen bl.a. frågan om denne skulle anses som skyddsbehövande i övrigt. Efter att ha konstaterat att någon intern väpnad konflikt i landet inte förelåg övergick domstolen till prövningen av om A var att anse som skyddsbehövande i övrigt på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet. Domstolen konstaterade att svåra motsättningar i lagrummets mening avsåg bl.a. politisk instabilitet i hemlandet där maktförhållandena var sådana att rättssystemet inte opartiskt värnar befolkningens grundläggande mänskliga rättigheter. Det kunde röra sig om konflikter mellan t.ex. olika befolkningsgrupper som dock inte nått en sådan nivå att en väpnad konflikt kunde anses föreligga. Domstolen redogjorde fortsatt för att Migrationsverket visserligen anfört att det förekom svåra motsättningar i Irak, men att A kom från ett område som var förhållandevis stabilt. Domstolen ansåg inte att han hade gjort sannolikt att hans fruktan för att kunna bli utsatt för allvarliga övergrepp kunde anses välgrundad, och hänvisade till det orsaks samband som enligt förarbetena ska föreligga mellan de övergrepp som individen riskerar och de svåra motsättningarna i landet (se prop. 2004/05:170 s. 274).

12.3.2 Vägledande beslut från Migrationsverket

Vägledande beslut den 29 oktober 2008

Ärendet gällde en ensamkommande 12-årig pojke från Mogadishu som anförde skyddsbehov i Sverige på grund av risk för förföljelse från män som dödat hans föräldrar. Dessutom åberopade han den allmänna situationen i Somalia till stöd för sin asylansökan.

Migrationsverket uttalade att det inte råder en inre väpnad konflikt men väl svåra motsättningar i Mogadishu, samt att situationen där är så allvarlig att det inte kan ställas alltför höga krav på den sökandes personliga utsatthet vid skyddsbedömningen. Migrationsverket gjorde bedömningen att det förelåg en överhängande risk för att barn utan föräldrar eller andra vårdnadshavare kunde utsättas för allvarliga övergrepp såsom misshandel, våldtäkt och tvångsrekrytering till militära eller

väpnade styrkor i Somalia. Pojken fick därför anses ha gjort sannolikt att hans fruktan för att utsättas för allvarliga övergrepp var välgrundad. De övergrepp som pojken riskerar att utsättas för hade sin grund i de svåra motsättningarna, menade verket.

12.4 Exempel på beslut från Migrationsverket där uppehållstillstånd beviljats på grund av synnerligen ömmande omständigheter

Ovan har praxis från domstolarna och Migrationsverket belysts. I syfte att undersöka vilka omständigheter som i första instans ansetts utgöra synnerligen ömmande omständigheter har beslut inhämtats från Migrationsverket med bifall till yrkande om uppehållstillstånd på denna grund. Här redovisas 24 sådana beslut som kommer från asylprövningsenheter i Boden, Gävle, Göteborg, Malmö och i Märsta och som har fattats inom tidsperioden april 2008–mars 2009. De har nedan grupperats under ämnesrubriker utifrån vilka omständigheter som särskilt har beaktats vid bedömningen. Dessa beslut utgör endast exempel på hur synnerligen ömmande omständigheter har bedömts i verket under senare tid och kan inte sägas vara ett representativt urval.

Hälsotillstånd

I nio av besluten har grunden för uppehållstillstånd främst varit sökandens hälsotillstånd. Gemensamt för dessa ärenden är att sjukdomen har ansetts livshotande – utom i ett fall som rörde ett svårt missbildat barn – och, beträffande de vuxna sökande, att vård för sjukdomen inte funnits att tillgå i hemlandet.

I tre av besluten har barns hälsotillstånd varit avgörande för beslut att bifalla ansökan om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Ett beslut avsåg en ensamkommande nioårig pojke från Armenien med en livshotande leversjukdom. För att pojken skulle överleva krävdes en transplantation och han stod i kö till sådan operation i Sverige. Omfattande eftervård krävdes enligt läkarintyg.

Det andra fallet gällde en familj med två barn från Armenien. Det ena barnet led av posttraumatiskt stressyndrom av livshotande slag, där behandlingen var inriktad på livsuppehållande åtgärder. Ett

intyg från psykolog och sjukhus visade att familjens tillstånd var så pass allvarligt att det föreföll omöjligt att de skulle klara en förflyttning. Migrationsverket beviljade uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter med anledning av det sjuka barnets hälsotillstånd i förening med svårigheten att genomföra en resa till hemlandet.

Ytterligare ett beslut avsåg en pojke från Irak med mycket svåra missbildningar, vilka krävde kvalificerad vård som svårigen kunde ges i hemlandet.

Återstående fall rör vuxna. Som exempel kan nämnas fyra skilda fall där vuxna irakier, samtliga med olika former av framskriden och aggressiv cancer som behandlats under tiden i Sverige, beviljats uppehållstillstånd. I några av fallen har Migrationsverket beaktat en norsk rapport som utvisar att någon medicinsk behandling och strålbehandling av cancer inte finns i Irak. I ett av fallen har även beaktats den tid av behandlingen som kunde beräknas återstå.

Verkställighetshinder och hälsotillstånd

Ett beslut från oktober 2008 avser en kvinna, statslös palestinier med fyra barn, vilka haft sin hemvist i Förenade Arabemiraten. Migrationsverket menade att kvinnan fick anses vara i en utsatt situation i detta land, som ensam kvinna och palestinsk flykting. Två av de fyra barnen hade dessutom svåra sjukdomar. Hälsotillståndet var särskilt allvarligt för en dotter som hade kronisk inflammation i blodkärlen. För att palestinska flyktingar ska kunna återvända efter det att deras uppehållstillstånd gått ut krävs att de har en sponsor eller garant som garanterar deras uppehälle i landet. I beslutet hänvisar verket till Migrationsöverdomstolens bedömning i MIG 2008:3, avseende en statslös palestinier med hemvist i Saudiarabien.

Enligt verkets bedömning i det aktuella fallet var det inte rimligt att kräva att den sökande, en ensamstående kvinna som tidigare haft sin make som sponsor och inte hade något nätverk i Förenade Arabemiraten, skulle kunna skaffa sig någon garant. Svårigheten var att beteckna som ett permanent verkställighetshinder. Upppehållstillstånd beviljades efter en samlad bedömning på grund av familjens utsatta situation som palestinska flyktingar, att modern var ensamstående, dotterns sjukdom, med beaktande av barnets bästa samt att verkställighetshinder förelåg.

Situationen i hemlandet – vuxna

Från en och samma asylprövningsenhet kommer fem beslut, fattade mellan oktober–december 2008, avseende fall med unga ensamstående kvinnor från Irak. I fyra av fallen har det varit fråga om kristna kvinnor, och i ett fall en muslimsk kvinna som inte burit slöja. Kvinnorna upplevde sig i olika grad trakasserade och förföljda i hemlandet. Migrationsverket beviljade i dessa fall uppehållstillstånd på grund av situationen i Irak med hänsyn tagen till den utsatta situation som ensamstående kvinnor i minoritetsgrupper där befinner sig i.

Situationen i hemlandet – barn

Migrationsverket fattade den 22 december 2008 ett vägledande beslut som gällde en kvinna med barn från Somalia. Tre av de här aktuella besluten, fattade mellan december 2008 och mars 2009, avser somalier – en far med två barn, en fyramånaders pojke som fötts i Sverige samt en kvinna med en sju månaders son som fötts i Sverige. Migrationsverket gjorde i det vägledande beslutet en samlad bedömning av barnets situation i hemlandet och beaktade principen om barnets rätt till hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt. Verkets bedömning är i likartade fall att situationen i Somalia för närvarande är sådan att barn inte kan få sina grundläggande behov tillgodosedda.

I inget av de nu aktuella besluten led personerna av allvarlig sjukdom eller liknande, och de hade vistats endast en kort tid i Sverige. Liksom i det vägledande beslutet grundas besluten om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter på bedömningen av barns situation i hemlandet i förening med principen om barnets bästa. I fallet med modern och pojken hade familjen flytt till ett läger för internflyktingar, vilket liknar situationen i det vägledande beslutet av december 2008. Beträffande den fyra månader gamla pojken grundade Migrationsverket bifallsbeslutet på barnens generellt sett svåra situation i Somalia och det faktum att modern tillhörde en utsatt minoritetsklan. I det tredje fallet ansåg Migrationsverket att även om det fanns möjlighet för familjen att etablera sig på hemorten var förhållandena i Somalia sådana att det fick betecknas vara högst osäkert om barnen i familjen kunde få sina grundläggande behov tillgodosedda vid ett

återvändande. Vid en samlad bedömning av barnens situation vid ett återvändande till hemlandet och med hänsyn till bestämmelsen om barnets bästa i 1 kap. 10 § utlänningslagen ansåg därför Migrationsverket att grund fanns för att bevilja uppehållstillstånd på grund av 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Besluten ska också ses i ljuset av att Migrationsverket fattade ett vägledande beslut den 29 oktober 2008 om ett ensamkommande barn från Somalia, se avsnitt 12.2.2 ovan. Enligt verkets rådande praxis kan det alltså också finnas skäl att bevilja barn uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen i första hand.

Ensamkommande barn

Två av besluten avser ensamkommande barn. I det ena var det fråga om en fjortonårig flicka från Eritrea, som inte hade någon kontakt med sin familj. Flickan ansågs i beslutet vara övergiven i så måtto att hon inte kunde påräkna omvårdnad av vare sig föräldrar eller annan. Modern hade övergivit henne för att leta efter fadern i ett grannland. Efter en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet och med beaktande av principen om barnets bästa beviljades uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Det andra fallet rörde en pojke född 1995 från Afghanistan. Pojken led av en kronisk sjukdom som krävde regelbundna blodtransfusioner. Sjukdomen medförde reducerad livslängd och behandling var livslång. Vistelsetiden i Sverige var kort. Verket bedömde av olika skäl att det saknades förutsättningar för pojken att återförenas med sin familj inom överskådlig tid. Upphållstillstånd beviljades på grund av pojkens sjukdom, situationen i hemlandet och omständigheterna i övrigt.

Omständigheterna sammantagna utgjorde grund för uppehållstillstånd

I ett beslut fick en armenisk familj med två barn uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter efter en sammanvägd bedömning av omständigheterna i ärendet. Familjen hade vistats i Sverige i sex år, och svårigheter att verkställa ett

tidigare avvisningsbeslut gällande dem ansågs till viss del bero på familjens agerande. Vidare hade två av familjemedlemmarna gjort sig skyldiga till brott i Sverige. Intyg visade att familjen var svårt belastad av psykisk ohälsa vilket i hög grad påverkade barnens situation. Grunden för uppehållstillstånd var familjens långa vistelsetid i Sverige, familjens hälsotillstånd och den anknytning familjen fått till Sverige, särskilt med beaktande av att ärendet rörde barn.

12.5 Statistik

En fråga av intresse är om det totala antalet beviljade uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § utlänningslagen) och skyddsbehov i övrigt (4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen) är jämförbart med antalet tidigare beviljade uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. Migrationsverkets statistik är emellertid inte differentierad på ett sätt som möjliggör en sådan jämförelse fullt ut. En tillförlitlig jämförelse skulle förutsätta en manuell genomgång av beviljade uppehållstillstånd på grund av 4 kap. 2 § första stycket 1–3 utlänningslagen vilket inte är möjligt inom ramen för utredningen. Underlaget kompliceras ytterligare av effekterna av den tillfälliga lagen, lag (SFS 2005:762) om ändring i utlänningslagen (1989:529), som avsåg att ge vissa kategorier flyktingar med lagakraftvunna beslut en ny och generösare prövning, och stora temporära strömmar av sökande som föranlett likartad bedömning, främst från Irak.

Siffrorna avseende beviljade uppehållstillstånd omfattar även när uppehållstillstånd beviljats först efter överklagande till migrationsdomstol och bevis om uppehållstillstånd därefter utfärdas av Migrationsverket.

Enligt Migrationsverkets årsredovisning för år 2006 beviljades omkring 3 600 personer uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och ungefär 2 500 personer uppehållstillstånd i egenskap av skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 1–3 utlänningslagen (av totalt cirka 20 600). Antalet beviljade uppehållstillstånd på grund av den nya regleringen om synnerligen ömmande omständigheter, dvs. enbart på grund av 5 kap. 6 § utlänningslagen, var omkring 18 procent av det totala

antalet uppehållstillstånd och på grund av 4 kap. 2 § första stycket 1–3 utlänningslagen omkring 12 procent.

År 2007 fick cirka 3 900 personer uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och ungefär 8 600 personer uppehållstillstånd i egenskap av skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 1–3 utlänningslagen (av totalt cirka 18 000). Antalet beviljade uppehållstillstånd enbart på grund av 5 kap. 6 § utlänningslagen var omkring 22 procent av det totala antalet uppehållstillstånd och på grund av 4 kap. 2 § första stycket 1–3 utlänningslagen omkring 48 procent.

För år 2008 har statistiken differentierats på ett annat sätt. Årsredovisningen ger vid handen att drygt 1 500 personer beviljades uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, medan cirka 3 200 på grund av 4 kap. 2 § första stycket 2–3 utlänningslagen (av totalt omkring 11 000) Antalet beviljade uppehållstillstånd enbart på grund av 5 kap. 6 § utlänningslagen var cirka 14 procent och på grund av 4 kap. 2 § första stycket 2–3 utlänningslagen cirka 29 procent.

Tabell 12.1 Uppehållstillstånd 2006–2008

	Uppehållstillstånd på grund av 5 kap. 6 § Util	Uppehållstillstånd på grund av 4 kap. 2 § 1 st. 1–3 Util	Uppehållstillstånd på grund av 4 kap. 2 § 1 st. 2–3 Util	Uppehållstillstånd på övriga grunder
2006	3 657	2 539		14 467
<i>Procentuell andel</i>	18 %	12 %		
2007	3 938	8 644		5 446
<i>Procentuell andel</i>	22 %	48 %		
2008	1 571		3 248	6 218
<i>Procentuell andel</i>	14 %		29 %	

Källa: Migrationsverket

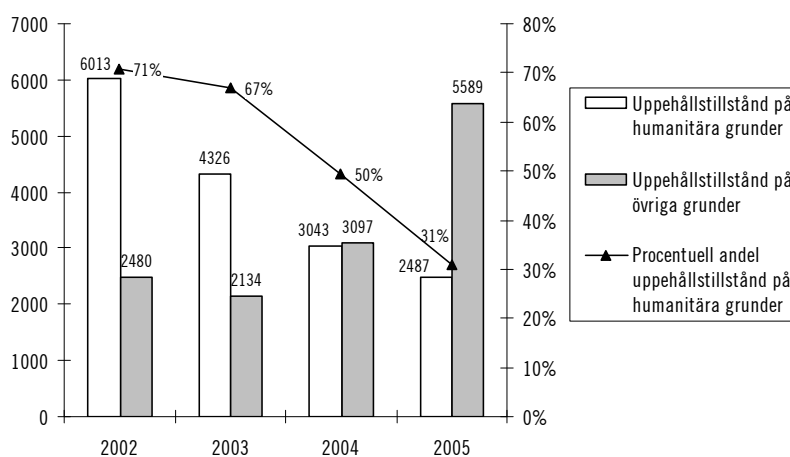
År 2005 fick omkring 2 500 personer uppehållstillstånd på dåvarande humanitära grunder (av totalt omkring 8 000), dvs. cirka 31 procent.

År 2004 fick omkring 3 000 personer uppehållstillstånd på dåvarande humanitära grunder (av totalt omkring 6 100) dvs. cirka 50 procent.

År 2003 fick omkring 4 300 personer uppehållstillstånd på dåvarande humanitära grunder (av totalt drygt 6 400), dvs. cirka 67 procent.

År 2002 fick omkring 6 000 personer uppehållstillstånd på dåvarande humanitära grunder (av totalt omkring 8 500), dvs. cirka 71 procent.

Figur 12.1 Uppehållstillstånd 2002–2005



Källa: Migrationsverket

Vad gäller ensamkommande barn var synnerligen ömmande omständigheter den vanligaste grunden för uppehållstillstånd år 2007 och 2008. År 2006 fick 118 ensamkommande barn av totalt 316 (cirka 37 procent) uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. För år 2007 var motsvarande summa 542 barn av totalt 881 (cirka 62 procent) och år 2008 323 barn av totalt 824 (cirka 39 procent).

12.6 Överväganden

I prop. 2004/05:170 redogjorde regeringen för behovet av förändring avseende bestämmelsen om humanitära skäl. Skälen för den nya reglering som föreslogs var bl.a. att underlätta en

helhetssyn och komma till rätta med den glidning som fanns i dåvarande praxis mot att i hög utsträckning bevilja uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl när omständigheterna i ärendet egentligen främst var att hänföra till skyddsskäl. En precisering av begreppet humanitära skäl och dess innebörd ansågs angelägen bl.a. för att poängtera tillståndsgrundens karaktär av undantagsbestämmelse. De s.k. politisk-humanitära skälen indelades i den nya utlänningslagen under övrigt skyddsbehov i det sammanhang där inre väpnad konflikt behandlades, genom ett tillägg om att man kan få skydd då man på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp. Denna bestämmelse återfinns i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. De övriga omständigheter som var att hänföra till humanitära skäl inordnades i ett eget lagrum, 5 kap. 6 § utlänningslagen och benämndes synnerligen ömmande omständigheter.

Beträffande prövningen enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen betonade regeringen att en samlad bedömning av omständigheterna i målet ska göras, vilket kom till uttryck i paragrafen. Tre omständigheter ska särskilt beaktas vid bedömningen – hälsotillstånd, sökandens anpassning till Sverige och situationen i hemlandet.

Avsikten från lagstiftarens sida var inte att utrymmet skulle minskas för att personer med starka skäl av humanitär karaktär skulle beviljas uppehållstillstånd.

12.6.1 Tillämpning av 5 kap. 6 § utlänningslagen

Som framgått av avsnitt 12.2.1 ovan har Migrationsöverdomstolen prövat ett antal fall avseende synnerligen ömmande omständigheter. Migrationsverket har också bedömt lagrummet i ett antal vägledande beslut. Tidigare i detta kapitel redovisas också ett antal beslut från Migrationsverkets asylprövningsenheter. Besluten är fattade under tiden april 2008–mars 2009 och utgör exempel på situationer där uppehållstillstånd beviljats på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

För att underlätta en överblick redovisas övervägandena nedan under ett antal rubriker, som belyser vilken omständighet i lagrummet som varit av huvudsaklig betydelse för bedömningen i olika prövningsinstanser. Det ska dock understrykas att flertalet

domar och beslut inte är renodlade i den bemärkelsen att en enda omständighet har tillmätts betydelse. Exempelvis ställs i avgörandena frågan om hälsotillstånd i relation till situationen i hemlandet och barnperspektivet får särskild betydelse i de fall barn omfattas.

Hälsotillstånd

Bedömning: Tillgänglig praxis visar att uppehållstillstånd för vuxna endast beviljas i undantagsfall, om sjukdomstillståndet är synnerligen allvarligt, tillfredsställande dokumenterat i intyg och vård inte kan ges i hemlandet.

Migrationsöverdomstolen har i flera rättsfall bedömt frågor om hälsotillstånd och hälsorelaterade omständigheter vid tillämpningen av 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Enligt motiven kan hälsotillståndet ensamt motivera uppehållstillstånd. Regeringen ansåg att begreppet hälsotillstånd i 5 kap. 6 § utlänningslagen skulle tillåta beaktande av hela hälsoskalan – graden av friskhet eller sjukdom samt funktionsförmåga. Regeringen menade att det således kunde komma i fråga att ge uppehållstillstånd om utlänningen har en livshotande fysisk eller psykisk sjukdom eller lider av ett synnerligen allvarligt funktionshinder. Vid bedömningen ska beaktas om det är rimligt att vård ges i Sverige och vården kan förväntas leda till goda resultat genom en påtaglig och varaktig förbättring av utlännings hälsotillstånd, alternativt att den är livsnödvändig. Vidare ska förutsättningarna beaktas för att utlänningen kan få adekvat vård i hemlandet eller annat land som utlänningen kan sändas till. Inte enbart det faktum att Sverige i vissa fall kan erbjuda en betydligt bättre vård än vad som kan ges i personens hemland kan enligt regeringen motivera att uppehållstillstånd ges i Sverige. De sammantagna ekonomiska konsekvenserna för Sverige kan vara sådana att uppehållstillstånd bör vägras (prop. 2004/05:170 s. 190).

I enlighet med tidigare praxis fann Migrationsöverdomstolen i MIG 2007:48 att när vård och behandling finns att tillgå i hemlandet kan uppehållstillstånd inte beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Fallen avsåg en HIV-infekterad man respektive en man med diabetes från Kosovo. Det

förhållandet att männen kunde komma att själva få bekosta vård och medicin i sina hemländer ansågs inte tillräckligt för uppehållstillstånd.

Ett rättsfall som gett viktig vägledning i flera hänseenden, inte minst med avseende på de krav som bör ställas på läkarintygs utformning, är MIG 2007:15. Domstolen menade att för att ett uppehållstillstånd ska kunna beviljas vuxna personer av enbart medicinska skäl ska hälsotillståndet vara synnerligen allvarligt och tillfredsställande dokumenterat genom läkarintyg. För att läkarintyget ska kunna tillmätas något egentligt bevisvärde, menade domstolen, bör det innehålla uppgifter om läkarens tjänsteställning, varför intyget utfärdats, bedömningsunderlaget och vilka medicinska slutsatser som kan dras av detta underlag. Fristående journalanteckningar helt utan koppling till ett läkarintyg torde sällan ha något större eget bevisvärde, menade domstolen. Även i MIG 2007:35 har frågan om läkarintygs utformning varit föremål för bedömning.

Frågan om barns hälsotillstånd behandlades särskilt i förarbetena till den nya utlänningslagen. För barn med funktionshinder borde det enligt regeringen vara möjligt att ta större hänsyn till prognos, vårdbehov och psykosocial utveckling liksom till stöd- och möjligheterna i såväl Sverige som hemlandet än vad man skulle göra för vuxna personer. När det gällde sjukdom skulle det inte behöva vara fråga om en livshotande sjukdom för att uppehållstillstånd skulle kunna beviljas ett barn med vårdbehov. Faktorer som barnets framtida utveckling och livskvalitet skulle enligt regeringen vägas in här, liksom vård- och möjligheterna i hemlandet och de ekonomiska åtaganden som kan bli följden om uppehållstillstånd beviljas. Den samlade bedömningen ska här vara avgörande (prop. s. 195 och 281).

I praxis från Migrationsöverdomstolen har endast ett fåtal fall behandlat barns hälsotillstånd. I MIG 2007:25 bedömde Migrationsöverdomstolen om den vård en epileptisk pojke behövde motiverade uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Migrationsöverdomstolen menade att omständigheten att den vård som pojken skulle kunna få i Sverige var av högre kvalitet inte i sig kunde medföra att uppehållstillstånd beviljades. Det hade inte i målet visats att pojkens framtida utveckling och livskvalitet på ett avgörande sätt skulle äventyras genom att han återvände till hemlandet. Även om tillståndet fick

betecknas som allvarligt och det var fråga om ett barn ansågs alltså inte pojken tillstånd nå upp till kravet i 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Endast i ett par fall, UM 241-06 och MIG 2009:9, har Migrationsöverdomstolen ansett att synnerligen ömmande omständigheter förelegat på grund av sjukdomsrelaterade skäl. Det var i det första fallet fråga om en pojke med svår sjukdomsbild där en sakkunnig läkare bedömt pojken tillstånd som synnerligen allvarligt. Det kunde betraktas som livshotande om pojken inte erhöll adekvat stöd och omsorg. En avvisning skulle medföra påtagliga risker för hans liv och hälsa och det fanns risk för bestående skador i hans psykosociala utveckling, menade den sakkunnige. Det andra fallet rörde en irakisk pojke med kroniskt posttraumatiskt stressyndrom som krävde behandling och där trygghet bedömdes vara en grundförutsättning för att någon egentlig psykoterapi skulle kunna bedrivas. Migrationsöverdomstolen ansåg att även om pojken vid ett återvändande skulle kunna få viss vård så måste det beaktas att det var upplevelserna i Irak som lett till hans psykiska ohälsa. Pojkens framtida psykosociala utveckling och hälsa skulle på ett avgörande sätt äventyras om han skulle tvingas återvända till Irak.

I de av utredningen inhämtade besluten från Migrationsverket där uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter beviljats återfinns ett antal som rör hälsotillstånd. Gemensamt för dessa är att de, i de fall de rör vuxna, omfattar svåra och livshotande tillstånd där vård inte finns att tillgå i hemlandet. Bland dessa beslut märks ett antal ärenden med svårt cancersjuka irakier. När det gäller barn har verket under den undersökta perioden beviljat tillstånd för en pojke som skulle genomgå en levertransplantation, ett barn med svårt posttraumatiskt stressyndrom samt ett barn med allvarliga, vårdkrävande missbildningar. Vidare återfinns här ett beslut om en pojke där omständigheterna sammantagna, bl.a. hans blodsjukdom, utgjorde grund för uppehållstillstånd. I samtliga dessa fall har det inte varit troligt att barnen skulle kunna erhålla adekvat vård i hemlandet.

Både offentliga biträden och deltagare i utredningens referensgrupp har ifrågasatt bedömningen av läkarintyg. Det har sagts att det är svårt att få tillgång till läkarintyg som uppfyller de höga krav som Migrationsöverdomstolen ställt upp i praxis samt att läkare utan särskild erfarenhet av asylärenden inte alltid kan avgöra vad som bör framhållas i intyg avsedda att användas i migrationsmål.

Sammanfattningsvis visar en analys av tillgänglig praxis att uppehållstillstånd för vuxna, i enlighet med motivuttalandena, endast beviljas i undantagsfall om sjukdomstillståndet är synnerligen allvarligt, tillfredsställande dokumenterat i intyg och vård inte kan ges i hemlandet. När det gäller bedömningen av läkarintyg och liknande bevisning är det självfallet så att olika typer av medicinska dokument kan tillmätas olika bevisvärde med hänsyn till deras avsedda ändamål. Exempelvis brukar journalanteckningar generellt sett anses ha lägre bevisvärde än läkarintyg. Det materiella innehållet bör emellertid rimligen vara det väsentliga och det som ska bedömas. Det förtjänar att framhållas att principen om fri bevisvärdering självfallet även gäller i migrationsmål.

Även beträffande barn ska hälsotillstånd behandlas som en undantagsgrund för uppehållstillstånd. Tillståndet behöver inte vara livshotande för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas. En sammanvägd bedömning ska göras bl.a. av beslutets konsekvenser för barnets psykosociala utveckling. Även här ska vårdmöjligheterna i hemlandet och det ekonomiska åtagandet för Sverige vägas in i bedömningen. I de båda fall där Migrationsöverdomstolen har beviljat barn uppehållstillstånd på denna grund har domstolen konstaterat att barnens framtida psykosociala utveckling och hälsa skulle äventyras om de skulle tvingas återvända till hemlandet. De tre nämnda besluten från Migrationsverket synes följa intentionerna när det gäller de särskilda hänsyn som ska tas till barns behov. Från Migrationsöverdomstolen finns ännu endast ett fåtal avgöranden avseende barns hälsotillstånd, varför det är svårt att dra några slutsatser om praxis överensstämmelse med lagstiftarens intentioner.

Särskild vikt ska fästas vid de ekonomiska konsekvenserna för Sverige vid ett eventuellt uppehållstillstånd. Migrationsöverdomstolen har i sina avgöranden bekräftat dessa förarbetsuttalanden. De redovisade besluten från Migrationsverket visar att även verket fäster vikt vid de ekonomiska konsekvenserna för Sverige.

Av tidigare avgöranden från regeringen framgår att de ekonomiska konsekvenserna för Sveriges vidkommande haft betydelse för praxis. Enligt uttalanden i förarbetena till nu gällande utlänningslag var regeringens avsikt att även en domstol ska beakta konsekvenserna för samhällsekonomin vid bedömningen av om en utlänning ska tillåtas stanna i Sverige eller inte (prop. s. 280). Enligt min mening hör denna typ av ställningstaganden inte hemma i en

domstol. Domstolens uppgift är att, med ledning av gällande rätt, avgöra om en utlänning uppfyller kraven för uppehållstillstånd. Frågan om det samhällsekonomiskt försvarliga i att ta emot utlänningar under de i lagen angivna förutsättningarna är en sak för lagstiftaren att bedöma. Om de krav som anges i bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter av samhällsekonomiska skäl skulle anses för lågt ställda, menar jag att det bör vara en fråga för riksdagen att skärpa dem. När det gäller domstolarna, och givetvis även Migrationsverket, anser jag att de i ett enskilt fall inte borde behöva ta hänsyn till annat än om de förhållanden som gäller sökanden i målet är tillräckliga för att han eller hon ska beviljas uppehållstillstånd. En bedömning i enlighet med detta är väl förenligt med lagtextens ordalydelse, enligt vilken en samlad bedömning ska göras av utlänningens situation. Andra intressen ska enligt lagtexten således inte beaktas.

Av praxis framgår, som nämnts ovan, att Migrationsöverdomstolen i förekommande fall beaktat samhällsekonomi vid överväganden som lett till avslag på begäran om uppehållstillstånd. Om det från lagstiftarens sida skulle anses att domstolarna i migrationsmål inte bara bör ta hänsyn till utlänningarnas situation utan också till samhällsekonomi, bör det uttryckligen anges i lagtexten. Som jag nyss anfört menar jag dock att denna typ av hänsynstagande är en för domstolarna främmande uppgift.

Anpassning till Sverige

Bedömning: När det gäller rekvisitet anpassning till Sverige är praxis ännu inte helt utvecklad.

En omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter är sökandens anpassning till Sverige. Enligt tidigare praxis beviljades vuxna personer endast i sällsynta undantagsfall uppehållstillstånd på grund av anknytning och då oftast i förening med andra skäl (prop. 2004/05:170 s. 191).

Den anpassning som bör tillmätas betydelse ska normalt endast vara sådan som uppkommit under laglig vistelse i landet. För att anknytning på grund av lång vistelsetid i Sverige ska kunna beaktas som skäl nog för uppehållstillstånd krävs att den utdragna hand-

läggningstiden berott på omständigheter utanför utlänningens kontroll. Om sökanden däremot avsiktligt fördröjt handläggningen, exempelvis genom att undanhålla uppgifter eller handlingar och inte medverka i utredningen, ska uppehållstillstånd normalt inte beviljas. Dock bör uppehållstillstånd även fortsättningsvis kunna beviljas om barn, som gömts av andra under lång tid, är berörda. Regeringen påpekade dock vikten av att barn inte utnyttjas när önskan att bosätta sig i Sverige är stark men skyddsskälerna är otillräckliga. Regeringen menade också att det självfallet inte går att ange någon viss vistelsetid som ensamt berättigar till uppehållstillstånd (prop. s. 191).

Även frågan om anpassning till Sverige har prövats av Migrationsöverdomstolen.

I MIG 2007:15 konstaterade domstolen att åtminstone för en vuxen kan bara den tid beaktas då sökanden befinner sig lagligt i landet. Domstolen menade att med laglig vistelsetid ska avses, förutom den tid då en utlänning befinner sig i Sverige med stöd av visering, uppehållstillstånd, uppehållsrätt eller annars direkt med stöd av lag, den tid utlänningens ansökan är under prövning fram till den tidpunkt då ett slutligt beslut rörande ansökan har vunnit laga kraft och den lagstadgade tid utlänningen enligt huvudregeln har för att frivilligt lämna landet löpt ut. Vidare måste för att tiden ska kunna beaktas även eventuell tidsutdräkt under en laglig vistelse i Sverige bero på omständigheter utanför utlänningens kontroll. Migrationsöverdomstolen anförde också att utrymmet för att bevilja uppehållstillstånd till vuxna personer som inte har medsökande barn enbart på grund av lång tillgodoräkningsbar vistelsetid, med hänsyn till lagtextens restriktiva utformning, närmast är obefintligt. I det aktuella fallet prövade Migrationsöverdomstolen inte sökandenas anknytning till hemlandet, eftersom den korta tillgodoräkningsbara vistelsetiden i Sverige inte i sig kunde ge rätt till uppehållstillstånd.

I MIG 2008:3 bedömde Migrationsöverdomstolen grunden anknytning till Sverige i en familj med underåriga barn. Domstolen uttalade:

Enligt Migrationsöverdomstolen kan, när det gäller anpassningen till Sverige, endast beaktas den tid som familjen A har vistats här i landet i samband med den aktuella ansökan om uppehållstillstånd. Den tid som en utlänning kan ha vistats här i samband med tidigare ansökningar om uppehållstillstånd beaktas inte, eftersom en eventuell anpassning till Sverige får anses ha beaktats vid prövningen av den tidigare ansökan.

Det kan inte ha varit lagstiftarens mening att vistelsetiden i samband med varje ansökan ska räknas samman, eftersom det skulle kunna uppmuntra till upprepade ansökningar vilket i sin tur kan medföra negativa konsekvenser för medföljande barn.

I MIG 2008:10 fann Migrationsöverdomstolen att en vuxen person, A, hade vistats under laglig, tillgodoräkningsbar tid i Sverige under drygt fyra och ett halvt år. Denna tid kunde inte anses avsevärd och utrymmet för att bevilja uppehållstillstånd för vuxna personer enbart på grund av lång vistelsetid var dessutom med hänsyn till lagrummets restriktivitet närmast obefintligt. Enbart på grund av vistelsetiden kunde därför inte uppehållstillstånd beviljas. A:s sammanvägda situation framstod inte som synnerligen ömmande enligt domstolens mening.

Migrationsöverdomstolen har inte uttalat sig mer specifikt om hur lång vistelsetid som krävs för uppehållstillstånd ska beviljas på grund av anpassning, utan endast hänvisat till att det ska vara fråga om ”avsevärd vistelsetid”.

I de redovisade besluten från Migrationsverket som avser beviljade ansökningar om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter finns inget fall där enbart anpassning till Sverige utgjort en avgörande omständighet. Däremot har detta beaktats vid en samlad bedömning i några fall, särskilt beträffande familjer med minderåriga barn.

Barnombudsmannen har bl.a. påpekat det problematiska i att det enligt praxis endast är laglig vistelsetid som tillgodoräknas vid bedömningen av omständigheten anpassning till Sverige, även om barn i princip inte kan beskyllas för att familjen har gömt sig. Det är viktigt att göra en helhetsbedömning av den anpassning som faktiskt har skett. Att göra bedömningen enbart utifrån ett objektiva tidsbegrepp är inte tillräckligt enligt Barnombudsmannens mening.

Domare vid migrationsdomstolarna har sagt att de vid bedömningen strävar efter att se bortom en strikt bedömning av vistelsetid. Domarna har uttryckt att den faktiska anpassningen till det svenska samhället och vilken betydelse detta fått för den enskilde får stor betydelse för bedömningen. Inte minst avseende barn i skolåldern kan en sådan anpassning ske under förhållandevis kort tid, särskilt om det rör sig om en familj som tillbringat lång tid på flykt.

Mot bakgrund av vad jag erfarit vid intervjuer med domstolarna, Migrationsverket, advokatgrupperna och referensgruppen förefaller det sällsynt att prövningsinstanserna beaktar anpassning till Sverige som enda skäl för att bevilja uppehållstillstånd i Sverige.

Mina iakttagelser visar sammanfattningsvis att även den särskilda omständigheten anpassning till Sverige endast undantagsvis kan medföra att uppehållstillstånd beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Barnombudsmannen och domare vid migrationsdomstolarna har sagt att man vid bedömningen inte strikt bör uppehålla sig vid vistelsetiden i sig utan att den faktiska anpassningen till Sverige bör tydliggöras och tillmätas betydelse. Det har också framhållits att det behövs ytterligare vägledning om vilka kriterier som, utöver vistelsetid, ska beaktas vid bedömning av om faktisk anpassning skett.

I flertalet beslut och domar som avser omständigheten anpassning till Sverige görs samtidigt en bedömning av utlänningens situation i hemlandet, se nedan.

Situationen i hemlandet

Bedömning: Praxis tyder på en återhållsam tillämpning av situationen i hemlandet som enda omständighet som grund för uppehållstillstånd.

I MIG 2008:3 uttalade Migrationsöverdomstolen att det allmänna läget i f.d. statsförbundet Serbien och Montenegro inte var skäl för att uppehållstillstånd skulle kunna beviljas med stöd av den nu aktuella bestämmelsen. Det hade inte framkommit något som talade för att barnen i familjen skulle ta skada i sin psykosociala utveckling genom att följa med föräldrarna tillbaka till hemlandet. Vid en sammantagen bedömning fann domstolen att uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen inte kunde beviljas.

I MIG 2008:10 menade Migrationsöverdomstolen att sökandens anknytning till hemlandet och hans förväntade levnadssituation där fick anses överväga hans anknytning till Sverige. Hans sammanvägda situation framstod inte som synnerligen ömmande enligt domstolens mening.

I det ovan presenterade fallet MIG 2009:9, om en pojke med posttraumatiskt stressyndrom, lade Migrationsöverdomstolen vid

sin bedömning vikt vid situationen i pojken hemland Irak. Migrationsöverdomstolen ansåg att även om pojken vid ett återvändande skulle kunna få viss vård så måste det beaktas att det var upplevelserna i Irak som lett till hans psykiska ohälsa. Pojkens framtida psykosociala utveckling och hälsa skulle på ett avgörande sätt äventyras om han skulle tvingas återvända till Irak.

Av intresse är ett antal av de beslut från Migrationsverket som undersökts av utredningen. Dessa har fattats under senare tid och avser ärenden där situationen i hemlandet huvudsakligen lagts till grund för beslut om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen.

När det gäller vuxna bör nämnas fem beslut, fattade mellan oktober–december 2008, som avser fall med unga ensamstående kvinnor från Irak. Dessa kvinnor upplevde sig i olika grad trakasserade och förföljda i hemlandet. Migrationsverket beviljade i dessa fall uppehållstillstånd på grund av situationen i Irak med hänsyn tagen till den utsatta situation som ensamstående kvinnor i minoritetsgrupper där befinner sig i.

Vidare har ett klagande beslut från Migrationsverket av den 22 december 2008 fått betydelse för bedömningen av barns situation i Somalia och vilken rätt till uppehållstillstånd den kan medföra. I beslutet har verket konstaterat att även om barn i Somalia är särskilt utsatta är det allmänna läget i Somalia och förhållandena för barn där inte generellt sådana att det ensamt utgör grund för uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. En samlad bedömning av utlännings situation i hemlandet ska göras i det enskilda fallet. Beslutet avsåg mor och barn som levde i flyktingläger för internflyktingar. Vid en samlad bedömning av barnets situation i hemlandet och med beaktande av principen om barnets rätt till hälsa och utveckling samt vad barnets bästa i övrigt kräver ansågs det olämpligt att utvisa barnet till Somalia och uppehållstillstånd beviljades på grund av 5 kap. 6 § utlänningslagen.

I nära anslutning till att det klagande beslutet togs har Migrationsverket fattat ett antal beslut med bifall till ansökan om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter med hänvisning till barns situation i Somalia. I dessa fall har denna omständighet ensam beaktats särskilt – varken hälsotillstånd eller anpassning till Sverige har ansetts kunna utgöra skäl för uppehållstillstånd.

Hur bedömningen av begreppet förhållandena i hemlandet ska göras har inte utvecklats närmare i förarbetena. Praxis från

Migrationsöverdomstolen och Migrationsverket ger vid handen att även i detta hänseende beviljas uppehållstillstånd endast undantagsvis. Det kan dock antas att situationen i hemlandet periodvis kan leda till uppehållstillstånd i större omfattning när det gäller vissa grupper av sökande från särskilda landområden. Så kan vara fallet när situationen i och för sig inte anses utgöra en inre väpnad konflikt eller då det inte anses föreligga andra inre motsättningar i landet, men det finns andra ömmande förhållanden som motiverar att sökanden ska få stanna i Sverige. Detta exemplifieras av besluten om de irakiska kvinnorna och de somaliska barnen som redovisats ovan.

Övriga omständigheter

Bedömning: Prövningen bör ske med beaktande av all information om sökandens förhållanden och inte begränsas till de i lagtexten angivna omständigheterna.

I förarbetena till den nya utlänningslagen belyste regeringen som ovan nämnts vilka omständigheter som borde beaktas särskilt vid den samlade bedömningen. Liksom den tidigare bestämmelsen om humanitära skäl tar den nuvarande bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter sikte på omständigheter som är hänförliga till utlänningsens person. Bestämmelsen utformades så att det är nödvändigt att göra en individuellt inriktad bedömning. Regeringens avsikt var inte att från den sammantagna bedömningen undanta andra omständigheter av ömmande karaktär.

Genomgång av praxis från Migrationsöverdomstolen ger vid handen att både Migrationsöverdomstolen och migrationsdomstolarna vid bedömningar i enlighet med 5 kap. 6 § utlänningslagen i regel gör prövningen utifrån de tre omständigheter som särskilt ska beaktas enligt lagrummet – hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet. Efter att ha prövat dessa omständigheter var för sig avslutas bedömningen i regel med en samlad prövning av det som framkommit om dessa omständigheter.

I de beslut som utredningen tagit del av där Migrationsverket har beviljat uppehållstillstånd på grund av 5 kap. 6 § utlänningslagen ser man exempel på samlade bedömningar, dels där

omständigheterna inte ensamt men sammantaget anses utgöra skäl för uppehållstillstånd, dels där andra omständigheter beaktats än de som räknas upp i lagrummet. Ett exempel på en sådan bedömning är ett beslut från oktober 2008 avseende en ensamstående kvinna med fyra barn. Hon var statslös palestinska och hade hemvist i Förenade Arabemiraten. Upphållstillstånd beviljades efter en samlad bedömning på grund av familjens i hemlandet utsatta belägenhet som palestinska flyktingar, moderns situation som ensamstående, dotterns allvarliga sjukdom – med beaktande av barnets bästa – samt att verkställighetshinder förelåg.

Troligen är det så, att ärenden där omständigheterna anses motivera ett uppehållstillstånd oftare innehåller ett bredare spektrum av sakförhållanden av ömmande karaktär medan det i beslut om avslag blir fråga om ett negativt beslut redan på grund av att någon av eller samtliga de omständigheter som ska beaktas särskilt enligt lagrummet inte anses föreligga med tillräcklig styrka. Då det i stort sett saknas praxis från Migrationsöverdomstolen om beviljade uppehållstillstånd på grund av 5 kap. 6 § utlänningslagen, bortsett från två fall om sjuka barn, kan detta förklara att det ännu saknas vägledning i fråga om vilka omständigheter utöver de i lagrummet uppräknade som kan beaktas vid den samlade bedömningen.

Det är enligt min mening viktigt att en bedömning av omständigheterna i målet inte enbart avgränsas till de tre som enligt lagrummet särskilt ska beaktas, utan att man i enlighet med lagstiftarens intentioner ser till även andra omständigheter av ömmande karaktär i ärendet. Risken är annars att den enskilde går miste om en i verklig mening samlad bedömning enligt lagrummets ordalydelse. Även om många olika omständigheter kan hänföras till exemplen hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet måste man beakta att situationen för varje individ som söker uppehållstillstånd är unik. Inte minst är detta viktigt i fall där olika omständigheter av humanitär art sedda var för sig inte kan anses motivera uppehållstillstånd, men där de sammantagna kan ge en annan bild. Lagstiftarens intentioner i detta avseende ska också ses mot bakgrund av att någon inskränkning i prövningen, i förhållande till tidigare, inte varit avsedd genom införandet av 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Verkställighetshinder

Enligt förarbetena kan hinder mot verkställighet utgöra skäl för uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har vunnit laga kraft är inte nödvändigt för att verkställighetshinder ska kunna beaktas i detta hänseende.

Frågan om verkställighetshinder som skäl för uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen har bedömts av Migrationsöverdomstolen i MIG 2008:38. I målet hade den enskilde själv inte gjort något försök att undanröja eventuella verkställighetshinder. Något försök att verkställa utvisningen hade ännu inte gjorts. Migrationsöverdomstolen ansåg därför att det inte hade visats att det fanns något konkret verkställighetshinder som skulle kunna beaktas vid bedömningen av frågan om synnerligen ömmande omständigheter förelåg. Målet gällde en palestinsk flykting med hemvist i Saudiarabien som gjorde gällande att synnerligen ömmande omständigheter förelåg på grund av verkställighetshinder då han inte skulle få inresetillstånd i Saudiarabien eftersom han inte hade någon s.k. garant och inga resedokument. Mannen hade inte försökt skaffa någon garant.

I ett av de undersökta besluten från Migrationsverket var det också fråga om en palestinsk flykting med hemvist i Förenade Arabemiraten. Enligt verkets bedömning var det inte rimligt att kräva att den sökande, en ensamstående kvinna som tidigare haft sin make som sponsor och inte hade något nätverk i Förenade Arabemiraten, skulle kunna skaffa sig någon garant. Svårigheten var att beteckna som ett permanent verkställighetshinder. Upppehållstillstånd beviljades efter en samlad bedömning med beaktande bl.a. av detta verkställighetshinder.

Upppehållstillstånd efter preskription av avlägsnandebeslut

Enligt tidigare praxis borde sökanden beviljas uppehållstillstånd när ett beslut om avvisning preskriberats. Skälen för att bevilja uppehållstillstånd var då vanligen att utlänningen kommit att vistas så lång tid i Sverige att en stark anpassning till landet fanns.

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2007:46 emellertid nu slagit fast att ett nytt avlägsnandebeslut kan fattas efter preskription om utlänningen har hållit sig undan verkställighet,

uppträtt under falsk identitet eller på annat sätt bidragit till att beslutet inte kunnat verkställas. I det refererade fallet tog Migrationsöverdomstolen ställning till om synnerligen ömmande omständigheter kunde anses föreligga. Domstolen konstaterade att den tid som utlänningen vistas tillgalt i Sverige inte ska tillgodoräknas vid bedömningen av om det finns skäl för uppehållstillstånd.

Frågan om uppehållstillstånd efter preskription har också prövats i Migrationsöverdomstolens dom i UM 2819-08. Målet rörde en person som genom att ha förhållit sig passiv ansågs ha försvårat verkställigheten av ett avvisningsbeslut. Domstolen fann att sökanden inte hade visat att han hade medverkat till verkställigheten i den utsträckning som skäligen hade kunnat krävas av honom och han hade därmed inte heller visat att preskription inträtt utan hans förskyllan.

Uttrycket ”tillåtas stanna i Sverige”

Regeringen ansåg att det av lagtexten i 5 kap. 6 § utlänningslagen borde framgå under vilka förutsättningar en sökande bör få stanna kvar i Sverige. Enligt bestämmelsens ordalydelse krävs således att personen i fråga vistas i Sverige och härifrån söker om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. För att uppehållstillstånd ska kunna ges på grund av sjukdom eller vårdbehov krävs i regel att utlänningen vistas i Sverige. Som en möjlig undantagssituation nämns att en vårdbehövande kan befinna sig i utlandet och ha en beräknad kort vistelsetid i Sverige, då inresa och vistelse kan möjliggöras genom visering. Ett sådant fall skulle t.ex. kunna avse ett barn som behöver opereras (prop.2004/05:170 s. 188).

Jag anser att det kan ifrågasättas om det av uttrycket ”tillåtas stanna i Sverige” framgår att uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter i princip bara får beviljas någon som befinner sig i landet. I stället kan övervägas om det inte i lagtext borde klargöras hur huvudregeln och dess undantag ska tillämpas. Frågan om precisering skulle lämpligen kunna omfattas av den närmare översyn av utlänningslagen som jag menar bör göras (se kapitel 14).

Barnperspektivet

Bedömning: Praxis beträffande barn är ännu inte så rikhaltig att det säkert går att säga om barns bästa beaktats på det sätt som avsetts av lagstiftaren. Frågan bör uppmärksammas fortsättningsvis.

Regeringen anförde att bestämmelsen också när det gäller barn är avsedd att användas i undantagssituationer, men att det borde tydliggöras att de omständigheter som kommer fram i ett barns ärende inte behöver vara av samma allvar och tyngd som när det gäller vuxna personer. Därvid utgick regeringen från portalbestämmelsen om barnets bästa i 1 kap. 10 § utlänningslagen. Barns sjukdom ska, enligt förarbetena, kunna motivera uppehållstillstånd även om deras sjukdomstillstånd inte är livshotande. Mot barnets intresse måste dock vägas andra intressen. Barns skäl ska prövas särskilt och inte enbart som en del i föräldrarnas ärenden.

I ett fåtal fall har Migrationsöverdomstolen bedömt frågor om huruvida barn bör beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. Som ovan angetts har Migrationsöverdomstolen i två fall, UM 241-06 och MIG 2009:9, beviljat uppehållstillstånd på denna grund. Det första fallet avsåg en svårt sjuk pojke där tillståndet måste betecknas som livshotande om han inte erhöll adekvat stöd och omsorg. Det fall som mer nyligen har avgjorts rörde en irakisk pojke med kroniskt posttraumatiskt stressyndrom som krävde behandling och där trygghet bedömdes vara en grundförutsättning för att någon egentlig psykoterapi skulle kunna bedrivas. I det rättsfall som ovan redovisats om den epilepsisjuka pojken, MIG 2007:25, ansåg Migrationsöverdomstolen att hans tillstånd inte nådde upp till de krav som ställdes i förarbetena. I MIG 2009:8 ansågs situationen för en ensamkommande flicka hemmahörande i Burundi, som hade en depression och som vistats några år i Sverige, inte vara synnerligen ömmande.

När det gäller barn har Migrationsöverdomstolen vidare i MIG 2007:5 behandlat frågan om en person ska behandlas som barn eller vuxen då personen blivit myndig under asylprocessens gång. Domstolen uttalade att det är personens ålder vid beslutstillfället som ska vara avgörande, inte åldern vid det ursprungliga ansökningstillfället. Uttalandet bekräftades senare i MIG 2007:15.

I de av utredningen undersökta bifallsbesluten från Migrationsverket har verket i regel beaktat barnens situation, bl.a. ifråga om hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet. Inte minst besluten från senare tid beträffande barn under utsatta förhållanden i Somalia visar på en bedömning med särskild fokus på barn.

Ensamkommande barn utgör en stor grupp bland dem som beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. I de beslut utredningen tagit del av avseende denna grupp kan principen om barnets bästa förmodas ha spelat en avgörande roll för ett bifall. Det är av särskilt intresse att notera att enligt Migrationsverkets statistik var synnerligen ömmande omständigheter den vanligaste grunden för uppehållstillstånd för ensamkommande barn år 2007 och 2008. År 2006 fick 118 ensamkommande barn av totalt 316 (cirka 37 procent) uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. För år 2007 var motsvarande summa 542 barn av totalt 881 (cirka 61 procent) och år 2008 323 barn av totalt 824 (cirka 39 procent).

Vid intervjuer med utredningens referensgrupp och med Barnombudsmannen har flera aspekter kring bedömningen av barns situation enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen lyfts fram, liksom andra frågor som rör barnets bästa vid tillämpningen av utlänningslagen.

Barnombudsmannen menar att barnets bästa, barnets rätt att bli hörd och andra stycket i 5 kap. 6 § utlänningslagen inte tas på tillräckligt stort allvar av Migrationsverket och domstolarna. Vidare ser Barnombudsmannen ett problem i att barns bästa snarare tycks nämnas i stället för att faktiskt beaktas av domstolarna samt i att barn mera ses som ett bihang till föräldrarna än som egna individer med egna skäl för uppehållstillstånd. Enligt Barnombudsmannen har barns möjlighet att få uppehållstillstånd på denna grund begränsats genom snäva tolkningar från Migrationsöverdomstolen.

En synpunkt som framkommit både från Barnombudsmannen och referensgruppen är att både Migrationsverket och domstolarna har sagt att ensamkommande barn i första hand bör återvända för att bli institutionsboende i hemlandet i stället för att få stanna i Sverige, även om de har släktingar här. Som exempel har framhållits Migrationsverkets vägledande beslut den 5 juni 2008, gällande en ensamkommande 16-årig pojke från Darhuk i kurdstyrda delen av Irak. Migrationsverket gjorde i beslutet en analys av sociala och humanitära förhållanden för barn i Darhuk och gjorde bedömningen att pojken inte var att betrakta som övergiven i den

bemärkelsen att han inte kunde räkna med att få omvårdnad av anhöriga eller av ett offentligt eller frivilligt socialt organ, t.ex. ett barnhem. Det har påpekats att Migrationsverket avstod från att göra en kontroll av kvaliteten på det aktuella institutionsboendet. Även i fallet om den ensamkommande flickan från Burundi, MIG 2009:8, har anmärkts att konsekvenserna för barnet inte tycks ha beaktats i tillräcklig utsträckning. Barnombudsmannen och vissa av medlemmarna i referensgruppen har härvid hänvisat till Barnrättskommitténs General Comment No. 6 (2005) (*Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*, CRC/GC/2005/6, 1 september 2005). Det har för utredningen bl.a. påpekats att om föräldrar eller andra anhöriga inte finns att tillgå för barnet vid ett återsändande, ska ett återsändande i princip aldrig ske utan att ett avancerat, säkert och konkret arrangemang kring ett omhändertagande finns att tillgå vid ett återsändande. Argument som är inte rättighetsbaserade, exempelvis behov av en reglerad invandring, får inte gå före beaktandet av barnets bästa.

Barnombudsmannen har dessutom anfört att det är problematiskt att bedömningen i MIG 2009:8 tyder på att det är barnet som har att visa att det i verklig mening är övergivet.

I sammanhanget har också påpekats att förtydliganden behövs beträffande det sätt som utredningen bör bedrivas på när det gäller barnets bästa. Enligt referensgruppen och Barnombudsmannen gör olika instanser bedömningen på olika sätt. Vidare har gruppen påpekat att det i domar och vägledande beslut ofta konstateras att bedömningen inte *kan anses stå i strid med barnets bästa*, trots att bedömningen borde utgå från vad som är *förenligt med barnets bästa*. Bedömningen borde, enligt referensgruppen, utgå från ett rättighetsperspektiv avseende barnet och en samlad bedömning av barnets situation göras i större utsträckning.

Barnombudsmannen har till utredningen framfört åsikten att ett särskilt lagrum bör införas om barnspecifika skäl för uppehållstillstånd. En sådan paragraf behövs enligt Barnombudsmannen eftersom barn i större utsträckning behöver synliggöras som egna individer med egna skäl för uppehållstillstånd. Barns skäl för uppehållstillstånd kan vara av annan art, inte bara av annan grad än vuxnas. Barnombudsmannen anser att det är problematiskt att den enda åtskillnaden som görs mellan barn och vuxna idag i paragrafen om synnerligen ömmande omständigheter är att barns omständig-

heter inte behöver vara av samma allvar och tyngd som vuxnas omständigheter.

Vad Barnombudsmannen och andra har anfört i denna del är viktigt och bör beaktas. Utredningens arbete har emellertid inte inriktats på att undersöka barns särskilda asylskäl och liknande. Praxis på området är ännu inte heller så rikhaltig att det säkert går att säga om barns bästa beaktas på det sätt som är avsett. Frågan bör dock uppmärksammas fortsättningsvis.

12.6.2 Tillämpning av bestämmelsen om andra svåra motsättningar i hemlandet i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen

Bedömning: När det gäller tillämpningen av 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen är praxis ännu inte helt utvecklad. Migrationsöverdomstolen har dock konstaterat att det ska finnas ett orsakssamband mellan de övergrepp som utlänningen riskerar att utsättas för och de svåra motsättningar som finns i hemlandet.

Tidigare ansågs en utlänning vara skyddsbehövande i övrigt bl.a. om han eller hon behövde skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt. Genom lagändring i samband med införandet av den nya instans- och processordningen gjordes ett tillägg som innebar att den som kände välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet omfattades av denna reglering. Bakgrunden till ändringen var att tydligare hänföra dessa skäl, som tidigare betecknats som politisk-humanitära i praxis, till skyddsgrunderna.

I MIG 2007:9 har Migrationsöverdomstolen konstaterat, att det ska finnas ett orsakssamband mellan de övergrepp som utlänningen riskerar att utsättas för och de svåra motsättningar som finns i hemlandet. Domstolen hänvisade härvid till förarbetena (se prop. 2004/05:170 s. 274). Kravet på kausalsamband mellan sökandens individuella skäl och de svåra motsättningarna har inte preciserats närmare än så.

Av intresse är också ett vägledande beslut av den 29 oktober 2008 från Migrationsverket beträffande en ensamkommande pojke från Somalia. Migrationsverket gjorde bedömningen att det förelåg

en överhängande risk för att barn utan föräldrar eller andra vårdnadshavare kunde utsättas för allvarliga övergrepp såsom misshandel, våldtäkt och tvångsrekrytering till militära eller väpnade styrkor i Somalia. Pojken fick därför anses ha gjort sannolikt att hans fruktan för att utsättas för allvarliga övergrepp var välgrundad. De övergrepp som pojken riskerade att utsättas för hade sin grund i de svåra motsättningarna, menade verket.

Det aktuella rekvisitet kan förväntas belysas ytterligare inom kort. Migrationsöverdomstolen har beviljat prövningstillstånd i tre mål, UM 8628-08, UM 133-09 och UM 334-09 som behandlar sökande från Somalia. Migrationsöverdomstolens kortfattade beskrivning av den fråga som föranlett prövningstillstånd är densamma i alla målen och lyder ”Fråga om gränsdragningen mellan inre väpnad konflikt och andra svåra motsättningar då staten saknar kontroll över sitt territorium”. Målen ska enligt uppgift från Migrationsöverdomstolen handläggas samtidigt och med förstärkt sammansättning enligt 16 kap. 3 § utlänningslagen (sju ledamöter). Migrationsdomstolarna har i bedömningen av den aktuella konflikten kommit till olika ställningstaganden. Migrationsdomstolen i Göteborg har i domar på senare tid (UM 1451-08, UM 1645-08 och UM 2560-08) bedömt att det i Mogadishu råder en inre väpnad konflikt i den mening som avses i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. Migrationsdomstolen i Stockholm har tvärtom slagit fast att någon inre väpnad konflikt i utlänningslagens mening inte föreligger men väl andra svåra motsättningar enligt andra ledet i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen (UM 7359-08, UM 6284-08 och UM 9231-08). Migrationsverket har mot denna bakgrund kommit till slutsatsen att det funnits fog för att begära prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen.

Tillämpningen av bestämmelsen jämfört med bedömningen av tidigare politisk-humanitära skäl att svår att utvärdera då det ännu inte finns så många vägledande rättsfall. Dessutom är Migrationsverkets statistik över beviljade uppehållstillstånd inte uppdelad på sådant sätt att 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen särskilt skiljts ut.

12.6.3 Sammanfattning – har 5 kap. 6 § utlänningslagen tillämpats som en undantagsbestämmelse?

Bedömning: Bestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen har i enlighet med regeringens avsikt tillämpats som en undantagsbestämmelse. Den närmare tillämpningen bör klarläggas i annat sammanhang.

Redan avfattningen av bestämmelsen markerar dennas karaktär av en särskild, tillkommande grund för uppehållstillstånd, som kan användas om inte någon annan grund för tillstånd kan tillämpas. Frågan är nu om lagrummet har tillämpats på det sätt som lagstiftaren åsyftade.

Statistiken utvisar en inte obetydlig andel uppehållstillstånd som beviljats på grund av synnerligen ömmande omständigheter. I förhållande till det totala antalet uppehållstillstånd har den nya bestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen utgjort grund för 18 procent av uppehållstillstånden år 2006, 22 procent år 2007 och 14 procent år 2008. År 2008 fick således 1 571 personer uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Av dessa var 323 ensamkommande barn.

De omständigheter som i de enskilda fallen beaktats vid prövningen har varit av olika art. En fullständig överblick och katalogisering av beaktade omständigheter har inte varit möjlig inom utredningstiden. Denna reservation avser avgöranden från såväl Migrationsverket som domstolarna. Underlaget tyder ändå på att bestämmelsen har fått den undantagskaraktär som avsetts.

Under utredningsarbetet har från flera håll framförts uppfattningen att bedömningen av vissa omständigheter vid tillståndsprövningen nu är strängare än tidigare. Detta är en angelägen fråga att ta ställning till. Det utredningsunderlag som har varit möjligt att ta fram under arbetet är emellertid inte så fullständigt att det kan läggas till grund för en säker bedömning i det här avseendet. De statistiska uppgifterna är inte så detaljerade att de kan användas som stöd vid en granskning av dessa förhållanden. De omständigheter som bedöms i olika beslut och domar är dessutom så många och så olika att det försvårar en jämförelse mellan tidigare och nu gällande ordning. En sådan jämförelse kräver därför en omfattande manuell genomgång av ett mycket stort antal beslut enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen och därefter en kontroll mot

bedömningen av samma omständigheter enligt den tidigare ordningen.

Ovan redovisade andelar meddelade uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter är emellertid så stora att en undersökning angående tillämpningen av bestämmelsen verkar välgrundad. Vid en sådan undersökning kan samtidigt belysas om Migrationsverkets och domstolarnas bedömning av de särskilda omständigheterna, såsom hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet nu är strängare mot den sökande än tidigare. En sådan kartläggning förefaller också vara motiverad.

13 Begreppen avvisning och utvisning

Enligt 1989 års utlänningslag fick avvisning på materiella grunder inte ske senare än tre månader efter ankomsten till Sverige. Enligt den nu gällande utlänningslagen ska beslut om avvisning i stället fattas inom tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till Sverige. För beslut som fattas senare används uttrycket utvisning. I det här avsnittet klarläggs effekterna av den nya innebörden av begreppen avvisning och utvisning.

13.1 Bestämmelserna i utlänningslagen

13.1.1 Gällande rätt

En utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige kan antingen avvisas eller utvisas. I 8 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen finns bestämmelser om avvisning på formella och materiella grunder. De formella grunderna anges i 8 kap. 1 § utlänningslagen och innebär bl.a. att utlänningen kan avvisas om han eller hon saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa. De materiella grunderna har tagits in i 8 kap. 2 § samma lag och innebär att en utlänning kan avvisas t.ex. om det kan antas att han eller hon kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Ett beslut om avvisning i första instans får enligt 8 kap. 5 § utlänningslagen inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige. Därefter kan en utlänning i stället utvisas om han eller hon uppehåller sig här men saknar pass eller de tillstånd som krävs (8 kap. 7 § utlänningslagen).

Beslut om avvisning i första instans kan fattas både av Migrationsverket och av polisen. Migrationsverket har dock

exklusiv behörighet att besluta om avvisning om utlänningen söker asyl här eller har en nära familjemedlem som söker asyl (8 kap. 4 § första stycket 1 och 2). Detsamma gäller enligt 8 kap. 4 § första stycket 3 om utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 8 kap. 1 § första stycket 6 (med anledning av ett EG-direktiv om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land) eller 2 § andra stycket (när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land). I andra situationer kan alltså antingen polisen eller Migrationsverket pröva frågan om avvisning (8 kap. 4 § andra stycket). Beslut om utvisning fattas i första instans alltid av Migrationsverket (8 kap. 7 §).

Polismyndighetens avvisningsbeslut får enligt 12 kap. 6 § utlänningslagen verkställas även om det har överklagats. Detta gäller enligt samma bestämmelse även för Migrationsverkets beslut enligt 8 kap. 4 § andra stycket, dvs. beslut som inte har anknytning till en asylansökan och inte heller de speciella EG-rättsliga och nordiska förhållanden som nämns i 8 kap. 4 § första stycket 3.

Även ett beslut om avvisning enligt 8 kap. 4 § första stycket får verkställas trots att det inte har vunnit laga kraft (12 kap. 7 §). Det förutsätter att Migrationsverket har förordnat om omedelbar verkställighet, vilket i sin tur kräver att det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund (8 kap. 6 § första stycket). Ett beslut om avvisning enligt 8 kap. 4 § första stycket utlänningslagen får också verkställas genast om utlänningen har förklarat sig nöjd med beslutet (12 kap. 7 §).

Ett beslut om utvisning kan i princip inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft. Undantag gäller dock om utlänningen har avgett nöjdförklaring (12 kap. 7 §).

Skillnaden mellan beslut om avvisning och utvisning är således att avvisningsbeslut måste fattas inom tre månader från det att utlänningen första gången ansökte om uppehållstillstånd. Ett avvisningsbeslut kan föregås av en prövning av en ansökan om asyl, men kan också fattas innan någon ansökan om uppehållstillstånd ens har lämnats in. Ett utvisningsbeslut föranleds däremot alltid av en ansökan om uppehållstillstånd. Den faktiska skillnaden mellan beslut om avvisning och utvisning är att avvisningsbeslut i stor utsträckning kan verkställas utan hinder av laga kraft samt att inte bara Migrationsverket, utan även polismyndigheten får fatta sådana beslut.

13.1.2 Tidigare ordning

En utlänning kunde även tidigare avvisas på formella och materiella grunder. De formella grunderna angavs i 4 kap. 1 § i den äldre utlänningslagen och de materiella grunderna i 4 kap. 2 § samma lag. De motsvarade i huvudsak nuvarande regler i 8 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen. Avvisning på materiella grunder fick enligt tidigare ordning dock inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige, medan avvisning på formella grunder kunde ske utan hänsyn till någon tidsgräns. Om beslut om avvisning inte kunde fattas, kunde utlänningen i stället utvisas om han eller hon uppehöll sig i landet efter det att hans eller hennes uppehållstillstånd hade löpt ut eller återkallats (4 kap. 3 § äldre utlänningslagen).

Bestämmelserna i den äldre utlänningslagen om vem som fick besluta om avvisning skiljde sig från de nuvarande reglerna. Migrationsverket hade exklusiv beslutanderätt i samma situationer som idag (4 kap. 4 § första stycket 1–3). Dessutom skulle verket fatta beslut i de fall då utlänningen utan avbrott hade vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när frågan väcktes om utlänningens avvisning (4 kap. 4 § första stycket 4). I andra fall hade polismyndigheten ensam rätt att besluta om avvisning (4 kap. 4 § andra stycket). För att polisen skulle kunna fatta beslut om avvisning krävdes således att sökanden hade vistats här högst tre månader utan avbrott när frågan om avvisning väcktes. Det var alltså inte fråga om att beslut måste fattas inom viss tid, utan om att frågan måste väckas inom viss tid.

Ett avvisningsbeslut som hade fattats av polisen fick enligt den äldre utlänningslagen, liksom för närvarande, verkställas även om det hade överklagats (8 kap. 7 § första stycket). Migrationsverkets beslut om avvisning fick verkställas genast om utlänningen hade förklarat sig nöjd med beslutet (8 kap. 7 § andra stycket). Verket fick också förordna att verkets beslut om avvisning fick verkställas även om det inte hade vunnit laga kraft, om det var uppenbart att det inte fanns grund för asyl och uppehållstillstånd inte heller skulle beviljas på någon annan grund (8 kap. 8 § första stycket). Ett beslut om omedelbar verkställighet fick dock meddelas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet, bara om synnerliga skäl talade för detta (8 kap. 8 § andra stycket). Ett beslut om omedelbar verkställighet kunde inte heller meddelas beträffande en utlänning i fall där ett

tidigare beslut om avvisning eller utvisning hade upphört att gälla (8 kap. 8 § tredje stycket). Liksom nu kunde ett beslut om utvisning i princip inte verkställas förrän det hade vunnit laga kraft. Undantag gällde dock om utlänningen har avgett nöjdförklaring.

13.1.3 Bakgrund till ändringen

Genom den nuvarande utlänningslagen ändrades begreppen avvisning och utvisning i två avseenden. Det handlade dels om inom vilken tidsfrist beslut om avvisning kan fattas, dels om vem som kan besluta om avvisning.

Enligt en tidigare gällande ordning hade beslut om omedelbar verkställighet kunnat meddelas senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige endast om synnerliga skäl talade för detta. Detta hade visat sig få oönskade konsekvenser och bestämmelsen hade därför ändrats på så sätt att beslut om omedelbar verkställighet i stället fick meddelas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet om synnerliga skäl talade för detta. I förarbetena till nu gällande bestämmelse anfördes emellertid att det inte fanns något skäl till att tremånaderstiden i något fall skulle räknas från utlänningens ankomst till Sverige, särskilt som ankomstdagen många gånger kunde vara svår att fastställa. Det ansågs i stället att den nya utlänningslagen borde innehålla ett generellt stadgande om att avvisning måste beslutas inom tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd som görs efter ankomsten till Sverige (prop. 2004/05:170 s. 236).

I den äldre utlänningslagen användes vidare termen avvisning när det beslutades om avlägsnande på formella grunder, oberoende av hur lång tid utlänningen hade vistats i landet. Det berodde på att det tidigare inte hade ansetts ändamålsenligt att för åtgärder som beslutats på samma grund använda olika benämningar enbart beroende på om beslutet hade fattats före eller efter en viss tidpunkt (prop. s. 237). Under arbetet med den nya lagen anfördes emellertid att det rent språkligt är märkligt att tala om avvisning av en utlänning som kan ha vistats i landet i flera år och att det också strider mot det språkbruk som används internationellt. Enligt vad som sägs i propositionen är avvisning regelmässigt en term som används för att beteckna att en person vägras inresa i landet eller som sänds tillbaka kort tid därefter. Med hänsyn till detta och till

internationell praxis menade man att man borde återgå till tidigare förhållanden så att uttrycket ”avvisning” skulle komma att användas för att beteckna avlägsnandebeslut som fattas i samband med en utlännings försök till inresa i Sverige eller inom en kortare tid därefter.

När det så gällde frågan om beslutsbefogenheter tog man i propositionen upp det förhållandet att polismyndigheten enligt den äldre utlänningslagen ensam hade rätt att besluta om avvisning i andra fall än de som avsågs i 4 kap. 4 § första stycket äldre utlänningslagen (nuvarande 8 kap. 4 § första stycket). Detta hade varit en naturlig och praktisk ordning eftersom frågan om avvisning ofta aktualiserades direkt vid gränskontrollen, men också i andra situationer då polisen var den myndighet som utlänningen först kom i kontakt med. Förhållandena hade emellertid ändrats och för en utlänning som inte hade blivit föremål för inresekontroll skulle fortsättningsvis Migrationsverket som regel bli den första myndighet som utlänningen skulle komma i kontakt med. Migrationsverket borde enligt förarbetena därför ges befogenhet att besluta om avvisning även av en utlänning som inte åberopar någon form av skyddsskäl (prop. s. 234).

13.2 Överväganden

Bedömning: Den nya innebörden av begreppet avvisning har påverkat reglerna om transportörsansvar i 19 kap. utlänningslagen. Dessa bestämmelser bör därför ses över.

I den äldre utlänningslagen var möjligheten att besluta om avvisning på formella grunder inte inskränkt i tiden över huvud taget. Numera måste ett sådant beslut fattas i första instans inom tre månader från första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till Sverige. I det här avseendet har alltså utrymmet för avvisningsbeslut minskat. När det gäller möjligheten att avvisa på materiella grunder har utrymmet i stället utökats. Sådana beslut kunde förut bara fattas inom tre månader från utlänningens ankomst till Sverige, men får nu fattas inom tre månader från första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till Sverige.

Beslut om avvisning blir nu, liksom tidigare, omedelbart verkställbara om de inte har anknytning till en asylansökan eller

gäller sådana särskilda EG-rättsliga förhållanden eller nordiska förhållanden som sägs i 8 kap. 4 § första stycket 3 utlänningslagen. Liksom förut får Migrationsverket i övriga fall fatta beslut om omedelbar verkställighet, under förutsättning att det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund. Enligt den äldre utlänningslagen fick beslut om omedelbar verkställighet meddelas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet bara om synnerliga skäl talade för det. Den nya utlänningslagens bestämmelser medför att beslut om omedelbar verkställighet över huvud taget inte kan fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige (8 kap. 5 och 6 §§ utlänningslagen). Detta är en avsedd effekt av lagändringen. Det var tidigare ytterst ovanligt att beslut om avvisning med omedelbar verkställighet fattades senare än tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd (prop. s. 236). Regeringen ansåg därför att det saknades skäl att behålla möjligheten för Migrationsverket att på grund av synnerliga skäl förordna om omedelbar verkställighet senare än tre månader efter den första ansökan.

Det förhållandet att innebörden av begreppet avvisning har ändrats har fått betydelse inte bara för Migrationsverkets möjlighet att enligt 8 kap. 6 § utlänningslagen förordna om omedelbar verkställighet, utan också för tillämpningen av ett antal andra bestämmelser i utlänningslagen. Som exempel kan nämnas bestämmelsen i 16 kap. 7 § utlänningslagen om återförvisning av beslut enligt 8 kap. 6 § samma lag om avvisning med omedelbar verkställighet. På motsvarande sätt får den ändrade innebörden följer för tillämpningen av reglerna om när avvisning och utvisning får verkställas (12 kap. 15 § utlänningslagen) och när barn får tas i förvar eller ställas under uppsikt med anledning av beslut om avvisning (10 kap. 2 och 7 §§ utlänningslagen). Dessa följdändringar synes vara avsedda och föranleder enligt min bedömning inte några korrigeringar.

I 19 kap. utlänningslagen finns särskilda regler om kostnadsansvar, vilka också har påverkats av ändringen av avvisningsbegreppet. Bestämmelsen i 19 kap. 2 § reglerar en transportörs ersättningsskyldighet 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. I sådana fall är transportören, om inte vissa undantag föreligger, skyldig att ersätta staten för kostnaden för utlänningens resa från Sverige, resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med och kostnaden för utlänningens uppehålle här innan avvisningen kan verkställas, om dröjsmålet av verkställigheten beror på transportören. Den här bestämmelsen blir i princip tillämplig i färre fall enligt den nya ordningen, eftersom möjligheten att avvisa någon på en sådan formell grund som nu avses är begränsad till tre månader efter det att första ansökan om uppehållstillstånd gjordes efter ankomsten till Sverige. Detsamma gäller regeln i 19 kap. 3 § utlänningslagen enligt vilken en transportör är skyldig att ersätta motsvarande kostnader för en utlänning som är anställd ombord på ett fartyg eller ett luftfartyg och som lämnar fartyget eller luftfartyget under dess uppehåll i Sverige och olovligen reser in i Sverige och avvisas. I anslutning till dessa regler finns även bestämmelser om att en transportör som inte fullgör sin skyldighet enligt 9 kap. 3 § utlänningslagen att kontrollera att en utlänning innehar pass eller aktuella tillstånd, ska betala en särskild avgift om utlänningen avvisas för att han eller hon saknar pass eller tillstånd (19 kap. 5 § utlänningslagen).

Bestämmelser om transportörsansvaret har funnits sedan lång tid tillbaka, men har också ändrats med anledning av Sveriges EG-rättsliga åtaganden. Det är möjligt att den nya innebörden av begreppet avvisning har lett till att reglerna om transportörsansvaret inte längre motsvarar vad som har varit avsikten med dem. Bestämmelserna bör därför ses över. En sådan översyn, som även måste omfatta EG-rättsliga hänsynstaganden, kan av tidsskäl inte genomföras inom ramen för mitt uppdrag. Översynen bör i stället komma till stånd i annat sammanhang.

I 16 kap. 5 § utlänningslagen finns bestämmelser om när muntlig förhandling ska hållas i migrationsdomstol. Enligt huvudregeln ska förhandling hållas om utlänningen begär det och förhandling inte är obehövligt och inte heller särskilda skäl talar emot. I fjärde stycket finns en specialbestämmelse enligt vilken muntlig förhandling ska hållas i migrationsdomstol i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning 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 mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits ska muntlig förhandling enligt samma bestämmelse 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 detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

Migrationsöverdomstolen har i rättsfallet MIG 2008:9 uttalat sig om specialbestämmelsen i fjärde stycket av 16 kap. 5 § utlänningslagen och bl.a. anfört att innebörden av lagrummet har förändrats genom att utvisningsbegreppet har fått en annan betydelse i den nya utlänningslagen. Migrationsöverdomstolen fann i rättsfallet att migrationsdomstolen i det aktuella målet inte hade haft rätt att avstå från muntlig förhandling, trots att migrationsdomstolen hade upphävt det överklagade beslutet om utvisning. Avgörandet har kommenterats närmare i avsnitt 3.5.2. Som framgår där menar jag att bestämmelsen från början närmast var avsedd att kompensera för det förhållandet att Sverige tidigare inte tillhandahöll domstolsprövning vid överklagande av utlänningsärenden. Sedan numera domstolsprövning har införts är det min uppfattning att den särskilda regeln om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen inte längre behövs. Jag har därför föreslagit att den upphävs.

Slutligen kan det ifrågasättas om det verkligen behövs två olika begrepp för samma rättsverkan, nämligen avlägsnande, när syftet med detta huvudsakligen är att reglera förutsättningarna för omedelbar verkställighet av beslut. Detta är emellertid inte en fråga som ingår i mitt uppdrag att utreda.

14 Övergripande krav på den nya utlänningslagen

14.1 Skillnaden mellan olika grunder för uppehållstillstånd

Utgångspunkten för den nya utlänningslagen var att den skulle anpassas till den nya instans- och processordningen. Bland de övergripande krav som ställdes på lagen var bl.a. att den skulle bli mer tydlig och överskådlig och att skyddsbestämmelserna skulle stå i fokus. De olika grunderna för uppehållstillstånd skiljdes åt tydligare och i princip samtliga skyddsrelaterade grunder för uppehållstillstånd fördes samman. Skyddsbestämmelserna utformades vidare så att de numera avser också den som på grund av svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp, vilket enligt den tidigare ordningen endast kunde leda till uppehållstillstånd av humanitära skäl. Humanitära skäl som grund för uppehållstillstånd finns inte alls kvar i den nya utlänningslagen. Om inte någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd är tillämplig kan i stället uppehållstillstånd undantagsvis meddelas enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen, om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter.

I det här avsnittet klarläggs i vilken utsträckning den åsyftade tydligare åtskillnaden mellan olika grunder för uppehållstillstånd har uppnåtts, bl.a. genom de vidare bestämmelserna om skyddsbehövande i övrigt.

14.1.1 Gällande rätt

I utlänningslagen finns flera olika grunder för uppehållstillstånd. I 4 kap. utlänningslagen har tagits in de regler som gäller om flyktingar och skyddsbehövande i övrigt. I 5 kap. samma lag finns

regler om uppehållstillstånd, både på grund av skydd och andra skäl, såsom exempelvis synnerligen ömmande omständigheter. I 5 kap. utlänningslagen finns också regler om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Med flykting avses enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen 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, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, 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 ska även anses en utlänning som är statslös och som av samma skäl som anges i första stycket befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort, och inte kan, eller på grund av fruktan inte vill, återvända dit.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak regeln i den äldre utlänningslagen. Risk för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning gav dock tidigare skydd enligt bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt. Numera ger det i stället flyktingstatus.

I 4 kap. 2 § utlänningslagen finns regler om skyddsbehövande i övrigt. Med skyddsbehövande i övrigt avses en utlänning som i andra fall än som avses i 4 kap. 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 yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller

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

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

Bestämmelsen motsvarar i princip 3 kap. 3 § i den äldre utlänningslagen, men med en utvidgning av bestämmelsen i första stycket 2 om väpnad konflikt. Den nya lydelsen innebär att det inte bara är en yttre eller inre väpnad konflikt som kan föranleda skydd,

utan även det förhållandet att utlänningen på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp.

Med uttrycket ”svåra motsättningar” avses enligt regeringen (prop. 2004/05:170 s. 274) bl.a. politisk instabilitet i hemlandet där maktförhållandena är sådana att rättssystemet inte opartiskt värnar befolkningens grundläggande mänskliga rättigheter. Det ska enligt förarbetena exempelvis kunna 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. Det ska också finnas ett orsakssamband mellan de övergrepp som utlänningen riskerar att utsättas för och de svåra motsättningar som finns i hemlandet.

Uttrycket ”välgrundad fruktan” ska enligt förarbetena tolkas på samma sätt som i flyktingbestämmelsen (4 kap. 1 § utlänningslagen) och tortyrbestämmelsen (4 kap. 2 § första stycket 1 samma lag) och möjligheten till inre flykt ska beaktas.

För uppehållstillstånd krävs enligt bestämmelsen också att utlänningen riskerar ”allvarliga övergrepp”. Uttrycket är avsett att markera att övergreppen ska vara av svår beskaffenhet. De övergrepp som avses är t.ex. repressalier, rättsövergrepp och trakasserier. Det kan enligt regeringen 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. De 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 4 kap. 2 § första stycket 1.

Den som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt har enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen i princip rätt till uppehållstillstånd om inte något av de i bestämmelsen angivna undantagen föreligger. En utlänning kan också ha rätt till uppehållstillstånd på annan grund, som t.ex. anknytning (5 kap. 3 § utlänningslagen), Sveriges internationella åtaganden (5 kap. 4 §), arbete eller försörjning på annat sätt (5 kap. 5 §) eller synnerligen ömmande omständigheter (5 kap.

6 §). Den sistnämnda bestämmelsen ska tillämpas först om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund och innebär att tillstånd får 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 den bedömningen ska särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet. Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter saknar direkt motsvarighet i den äldre utlänningslagen, men är en vidareutveckling av den bestämmelse om humanitära skäl som förut fanns i 2 kap. 4 § första stycket 5. Eftersom bestämmelsen endast gäller om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, blir den tillämplig först efter det att alla relevanta huvudgrunder har prövats. Det snäva tillämpningsområdet markeras genom uttrycket synnerligen ömmande omständigheter. Uttrycket ”stanna i Sverige” är avsett att visa att det ska röra sig om personer som redan befinner sig i landet. En närmare redogörelse för bestämmelsen och dess tillämpning finns i avsnitt 12.

14.1.2 Bakgrund till ändringarna

I den äldre utlänningslagen (1989:529) fanns liksom i den nuvarande olika grunder för uppehållstillstånd. För det första fanns det regler om två former av skydd, flyktingskap och ställning som skyddsbehövande i övrigt. Därutöver kunde uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning till Sverige och på grund av humanitära skäl. I förarbetena till den nu gällande utlänningslagen konstaterade regeringen att det saknades en klar skiljelinje mellan de olika tillståndsgrunderna i praxis. Skyddsrelaterade skäl prövades således till viss del inom ramen för bestämmelsen om humanitära skäl. Regeringen menade emellertid att uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov inte borde förväxlas med uppehållstillstånd som ges på annan grund. Principiellt borde i stället skyddsgrunder och andra grunder, däribland de dåvarande humanitära skälen, hållas åtskilda (prop. 2004/05:170 s. 176–178).

Regeringen framhöll att man redan i ett tidigare lagstiftnings-ärende hade avsett 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 underströk 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). Enligt regeringen (prop. 2004/05:170 s. 177) kunde det antas att den oprecisa lydelsen av bestämmelsen om humanitära skäl i förening med socialförsäkringsutskottets uttalande, hade bidragit till att bestämmelsen om humanitära skäl i alltför hög grad använts för skyddsrelaterade situationer.

Sammanfattningsvis ansåg regeringen att skiljelinjerna mellan de olika tillståndsgrunderna borde framgå tydligt av lagen. Frågan om vilken av tillståndsgrunderna som tillämpas i ett enskilt fall har, som regeringen påpekade, stor betydelse för den enskilde bl.a. med hänsyn till att principen om tvivelsmålets fördel bara tillämpas i flyktingrättsliga sammanhang. Den otydlighet som rådde om gränsdragningen mellan skyddsbestämmelserna och de humanitära skälen kunde enligt regeringen åtgärdas genom en komplettering av regeln om väpnad konflikt, vilken sällan hade använts. Enligt regeringens uppfattning var regeln för snävt utformad eftersom även andra svåra motsättningar än väpnad konflikt kunde leda till uppehållstillstånd, fast då med stöd av bestämmelsen om humanitära skäl. Den nya bestämmelse som togs in i 4 kap. 2 § utlänningslagen, utformades därför så att den nu omfattar, inte bara väpnad konflikt, utan även välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet. På detta sätt avsåg regeringen att täcka in de situationer som enligt praxis gav uppehållstillstånd av politisk - humanitära skäl och andra skyddsrelaterade omständigheter som hittills hade bifallits av humanitära skäl.

Bestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter saknar direkt motsvarighet i den äldre utlänningslagen, men är som tidigare anförts en vidareutveckling av den bestämmelse om humanitära skäl som förut fanns i 2 kap. 4 § första stycket 5. Anledningen till

att beteckningen humanitära skäl inte längre används som begrepp är att detta ansågs alltför oprecist och i princip skulle medföra en närmast diskretionär prövning (prop. 2004/05:170 s. 185). I stället infördes begreppet synnerligen ömmande omständigheter, vilket enligt regeringen bättre svarar mot karaktären av undantagsbestämmelse. Regeringen var vid reformen angelägen om att fokus inte skulle flyttas från bestämmelserna om skyddsbehov till de humanitära skälen. Till viss del var den risken redan undanröjd genom utvidgningen av skyddsbestämmelsen om väpnad konflikt, men det krävdes enligt regeringen också att bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter utformades så att det av lagtexten framgår att uppehållstillstånd på denna grund 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 enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen (prop. s. 186). Uppehållstillstånd får i stället beviljas om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Därutöver anges i paragrafen vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter, vilket avser att tillgodose det tidigare påtalade behovet av precisering.

Av särskilt intresse i det här sammanhanget är vad regeringen anförde i förarbetena till bestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen om gränsdragningen mellan skyddsbehov och synnerligen ömmande omständigheter (prop. s. 192). Enligt regeringen går det inte att generellt särskilja de situationer i gränsområdet mellan skyddsbehov och synnerligen ömmande omständigheter som är att hänföra till den ena eller andra grunden. I det enskilda fallet kan enligt regeringen de båda grunderna för uppehållstillstånd reellt hänga samman. Som exempel nämns att förföljelse eller trakasserier kan 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 enligt regeringen 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 ska kunna beviljas, eller som faller utanför tillämpningsområdet för flyktingbestämmelsen eller för bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt.

14.1.3 Praxis

Migrationsöverdomstolen har i två mål, refererade som MIG 2007:33, uttalat sig i frågan om hur skyddsgrunder ska bedömas i förhållande till andra grunder för uppehållstillstånd. Sammanfattningsvis har domstolen sagt att skyddsgrunder ska hållas åtskilda från övriga grunder vid en bedömning av om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd. När en utlänning har bedömts ha skyddsskäl mot en särskild del av hemlandet ska bedömningen av om det finns ett internt flyktalternativ ske inom ramen för bestämmelserna om skyddsbehov. Bedöms det inte möjligt, relevant och rimligt att tillämpa ett internt flyktalternativ ska utlänningen beviljas uppehållstillstånd såsom flykting eller skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och inte med stöd av bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § utlänningslagen.

I. (UM837-06)

Målet gällde A som hade ansökt om uppehålls- och arbetstillstånd, resedokument och flyktingförklaring. Han hade anfört att han var yezid och kurd, att han aldrig hade varit politiskt aktiv och inte heller haft problem med hemlandets myndigheter. Han hade emellertid gift sig med en kusin trots att hennes far hade förbjudit det. Hon blev därefter mördad av sin bror med anledning av att hon hade trotsat familjen. A flydde till Sverige eftersom han fruktade för sitt liv. Han har inte vänt sig till hemlandets myndigheter eftersom han menade att de inte skulle hjälpa honom.

Migrationsverket avslag A:s ansökan och avvisade honom. Verket ansåg att A inte hade åberopat någon omständighet som gjorde att han kunde anses som flykting. Han hade enligt verket inte heller gjort sannolikt att han hyste en välgrundad fruktan för att straffas med döden eller kroppsstraff, utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. A kunde därför inte anses som skyddsbehövande i övrigt. Migrationsverket framhöll slutligen att det inte hade åberopats omständigheter som kunde föranleda ett uppehållstillstånd av medicinska humanitära skäl. Beslutet fattades före den nya utlänningslagens ikraftträdande.

A överklagade beslutet till migrationsdomstolen som först konstaterade att A enligt sina egna uppgifter hade lämnat Irak som en följd av en privat konflikt som inte hade med hans tillhörighet till någon samhällsgrupp att göra. A kunde enligt domstolen därför inte anses som flykting. Domstolen ansåg vidare att säkerhetsläget i Irak visserligen var mycket allvarligt, men att det inte förelåg någon sådan väpnad konflikt som generellt föranleder uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt. Inte heller hade A gjort sannolikt att han kände välgrundad fruktan för att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ansökan om uppehållstillstånd kunde därför inte heller bifallas på grund av att han var skyddsbehövande i övrigt.

Migrationsdomstolen övergick därefter till att bedöma om A kunde beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. A:s bristande hälsa var i det här avseendet inte tillräckligt som skäl. Migrationsdomstolen ansåg emellertid att A vid ett återvändande till Irak riskerade att familjen till den dödade flickan skulle söka upp honom och döda honom eller bestraffa honom på något annat sätt som inte skulle stå i rimlig proportion till det han anklagades för. Hans uppgift om att även hans egen familj skulle komma att ta avstånd från honom för att undgå repressalier från flickans familj kunde enligt domstolen inte lämnas utan avseende. A hade därför inte någon realistisk möjlighet att flytta till någon annan del av norra Irak. Sammantaget ansåg migrationsdomstolen att sådana synnerligen ömmande omständigheter förelåg att A skulle tillåtas att stanna i Sverige.

Migrationsverket överklagade domen till Migrationsöverdomstolen som när det gällde gränsdragningen mellan skyddsbehov och synnerligen ömmande omständigheter framhöll att regeringen i förarbetena mycket klart hade uttalat att skyddsgrunder och övriga grunder ska hållas åtskilda vid en bedömning av om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd. Bedömningen av om A riskerade att dödas av flickans familj skulle därför göras inom ramen för skyddsbehovsprövningen och inte, såsom migrationsdomstolen hade gjort, inom ramen för prövningen av om det förelåg synnerligen ömmande omständigheter.

Migrationsöverdomstolen prövade därefter om A hade ett skyddsbehov och fann att så inte var fallet. Därefter övergick domstolen till prövning av frågan om synnerligen ömmande omständigheter kunde anses föreligga. Domstolen fann att A inte hade åberopat några sådana hälsoskäl som avses i 5 kap. 6 §

utlänningslagen. Vidare hade han bara vistats en relativt kort tid i Sverige. Omständigheterna i målet var enligt Migrationsöverdomstolen därför inte av sådan undantagskaraktär att uppehållstillstånd kunde beviljas enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen.

II. (UM887-06)

En serbisk familj från Kosovo ansökte om uppehålls- och arbetstillstånd, resedokument och flyktingförklaring. De anförde bl.a. att flera av familjemedlemmarna hade blivit hotade av en annan folkgrupp och att dessa också hade misshandlat fadern. Fadern angav också att han riskerade fängelsestraff på upp till 20 år för desertering.

Migrationsverket avslog ansökningarna och beslutade att familjen skulle avvisas till statsförbundet Serbien och Montenegro (utom Kosovo). Som skäl för beslutet anförde Migrationsverket att det visserligen inte kunde begäras att familjen återvände till Kosovo med anledning av risken för förföljelse där. Eftersom en lag om amnesti hade antagits i statsförbundet Serbien och Montenegro var det inte sannolikt att fadern i familjen skulle komma att straffas för ordervägran. Även i övrigt ansåg Migrationsverket att familjen kunde ta sin tillflykt till övriga delar av Serbien och Montenegro än Kosovo. De var enligt verket därför inte att betrakta som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt. Inte heller förelåg humanitära skäl att bevilja dem uppehållstillstånd. Beslutet fattades före den nya utlänningslagens ikraftträdande.

Familjen överklagade beslutet till migrationsdomstolen som inledningsvis anförde att det inte kunde begäras att familjen återvände till Kosovo. Domstolen gick därefter in på frågan om familjen kunde ta sin tillflykt till någon del av Serbien och fann sammantaget att familjen inte kunde betraktas som vare sig flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt. Därmed var det enligt domstolen emellertid inte givet att familjen saknade skyddsskäl i en vidare bemärkelse än den som avses i 4 kap. utlänningslagen.

Domstolen anförde med hänvisning till en rapport från UNHCR att familjens situation i övriga Serbien skulle bli odräglig under överskådlig tid. Denna omständighet gav enligt domstolen inte i sig rätt till uppehållstillstånd men utgjorde ändå en betydelsefull faktor vid en samlad bedömning av om det förelåg synnerligen ömmande omständigheter för uppehållstillstånd.

Domstolen framhöll här, med hänvisning till förarbetena, att samma omständigheter kan beaktas både vid en bedömning av skyddsskäl och synnerligen ömmande omständigheter och att båda grunderna för uppehållstillstånd reellt kan hänga samman. Vid en sammanvägning av familjens upplevelser i Kosovo, deras avsaknad av släktband till personer i övriga Serbien, den mycket svåra situationen i övriga Serbien för internflyktingar samt barnens korta men intensiva anpassning till Sverige ansåg migrationsdomstolen att det fick anses föreligga sådana synnerligen ömmande omständigheter att de skulle tillåtas stanna i Sverige.

Migrationsverket överklagade till Migrationsöverdomstolen som beträffande gränsdragningen mellan skyddsbehov och synnerligen ömmande omständigheter framhöll att skyddsgrunder och övriga grunder ska hållas åtskilda vid en bedömning av om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd. Migrationsöverdomstolen anförde vidare följande.

Frågan om det finns ett internflyktsalternativ aktualiseras först när en utlänning bedöms ha skyddsskäl mot någon del av sitt hemland. Den asylprövande myndigheten har då att pröva om det är rimligt att utlänningen bosätter sig i någon annan del av hemlandet (jfr Reg. 99-04 och 18-93). En sådan bedömning skall göras inom ramen för skyddsbehovsprövningen och inte, såsom migrationsdomstolen gjort, inom ramen för prövningen av om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter. Bedöms internflykt inte vara möjlig är utlänningen att betrakta som antingen flykting eller skyddsbehövande i övrigt och skall beviljas uppehållstillstånd på sådan grund. Bedömer prövningsinstansen att det är rimligt att tillämpa internflykt krävs att omständigheterna är sådana att utlänningens sammanvägda situation framstår som synnerligen ömmande för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen (jfr prop. 2004/05:170 s. 192 och MIG 2007:15).

Migrationsöverdomstolen prövade därefter frågan om uppehållstillstånd i dess helhet enligt den ordning som följer av 5 kap. utlänningslagen, dvs. domstolen prövade först om familjen skulle beviljas uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt. Domstolen fann att det var fullt möjligt, relevant och rimligt för asylsökande serber som fått avslag på sina ansökningar om asyl att återvända till hemlandet och att familjen bl.a. därför inte kunde beviljas uppehållstillstånd såsom flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt. När det gällde frågan om synnerligen ömmande omständigheter kunde anses föreligga konstaterade Migrationsöverdomstolen att några hälsoskäl inte hade anförts. Att

ett av barnen hade problem i skolan och att familjen hade vistats i Sverige i drygt två år var inte tillräckligt för att omständigheterna i målet skulle anses vara av sådan undantagskaraktär att uppehållstillstånd kunde beviljas enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. Migrationsöverdomstolen biföll därför överklagandet och utvisade familjen.

14.1.4 Synpunkter från domare m.fl.

Företrädare för domstolarna och för Migrationsverkets förvaltningsprocessenheter, offentliga biträden i Stockholm och Göteborg samt utredningens referensgrupp har samstämmt uppgett att åtskillnaden mellan olika grunder för uppehållstillstånd har blivit tydligare med den nya lagstiftningen. Den nya regleringen har medfört att det har blivit bättre ordning i processen och att asylskäl prövas för sig och icke-skyddsanknutna skäl för sig.

Företrädare för domstolarna och förvaltningsprocessenheterna har vidare sagt att Migrationsöverdomstolens avgörande har lett till att bestämmelserna tillämpas i linje med vad som framgår av förarbetena. Migrationsöverdomstolen har framhållit att både migrationsdomstolarna och Migrationsverket i domar och beslut gör skillnad mellan skyddsgrunder och andra grunder för uppehållstillstånd.

De offentliga biträdena har sagt att de numera gör skillnad mellan olika grunder för uppehållstillstånd på ett tydligare sätt än förut. Migrationsdomstolarnas processledning leder till att biträdena måste vara mer noggranna med att ange vilka omständigheter som åberopas till stöd för vad. Enligt ombuden har både Migrationsverket och domstolarna anpassat sin tillämpning av reglerna så att skillnaden mellan de olika grunderna upprätthålls.

Referensgruppen har betonat vikten av att Migrationsverket och domstolarna även skiljer mellan de olika skyddsgrunderna, dvs. mellan asylskäl och skyddsbehövande i övrigt. Enligt referensgruppens erfarenhet åberopas bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt allt för ofta och det kan bland dem som har bedömts vara skyddsbehövande i övrigt finnas de som i stället borde ha fått asyl. Frågan om en utlänning beviljas asyl eller uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt kan få långtgående konsekvenser i flera olika hänseenden och har också betydelse i förhållande till Sveriges internationella åtaganden. Referensgruppen har därför framhållit

betydelsen av tillförlitliga asylrättsliga bedömningar och ett tydligt angivande av på vilken grund en skyddsbehövande utlännings beviljas tillstånd att stanna i landet.

14.1.5 Överväganden

Bedömning: Den eftersträvade klarare åtskillnaden mellan olika grunder för uppehållstillstånd har uppnåtts. Vid prövningen i Migrationsverket och vid domstolarna skiljer man tydligt på skyddsgrunder och andra grunder för uppehållstillstånd. Skyddsgrunderna prövas alltid först, innan övriga grunder kan komma ifråga.

En viktig tanke bakom den nya utlänningslagen var att man på ett klarare sätt skulle göra skillnad mellan olika grunder för uppehållstillstånd. Skyddsgrunderna skulle få en mer framträdande plats och de skulle på ett tydligt sätt skiljas från andra grunder för uppehållstillstånd. För att åstadkomma detta utvidgade man bestämmelsen i nuvarande 4 kap. 2 § utlänningslagen på så sätt att även de som på grund av svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan för att utsättas för allvarliga övergrepp ska bedömas som skyddsbehövande i övrigt. Dessa personer fick förr uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl.

För en bedömning av hur reformen har fallit ut skulle Migrationsverkets statistik kunna vara av betydelse. Den tidigare bestämmelsen om uppehållstillstånd av humanitära skäl har i nu gällande utlänningslag ersatts dels av bestämmelsen i 5 kap. 6 § om synnerligen ömmande omständigheter, dels av ett tillägg till regeln i 4 kap. 2 § om skyddsbehövande i övrigt. Rent teoretiskt borde antalet uppehållstillstånd enligt 4 kap. 2 § ha ökat i förhållande till den tidigare ordningen, medan antalet uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § borde vara mindre än enligt den gamla bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. Det har emellertid inte gått att få fram någon säker statistik i det här avseendet, bl.a. då det finns en hel rad omvärldsfaktorer som gör att siffrorna under de senaste åren inte är jämförbara. Situationen i utlänningarnas hemländer har förändrats under åren och kan därför i sig ha gjort att en jämförelse är omöjlig. Den tidigare gällande tillfälliga lagen har också gett olika effekter som påverkar

statistiken. Statistiken ger därför inte någon tillförlitlig vägledning när det gäller bedömning av utfallet av reformen.

Domare, processförare och offentliga biträden är emellertid eniga om att den ändring som sålunda gjorts har lett till mer ordning och reda i asylprocessen och till en tydligare åtskillnad mellan olika grunder för uppehållstillstånd. Deltagarna i referensgruppen har instämt i den bedömningen. Migrationsöverdomstolen har bekräftat den nya ordningen och i framför allt ett refererat avgörande visat hur de nya reglerna ska tillämpas. Domstolen har där slagit fast att skyddsgrunder alltid ska prövas först, innan övriga grunder för uppehållstillstånd kan komma ifråga. För alla inblandade i asylprocessen är det därför numera nödvändigt att göra klart inte bara vad som yrkas, utan också vad talan grundas på och vilka omständigheter som åberopas till stöd för vad. Det innebär att de offentliga biträdena redan i grundärendet måste reda ut vad sökanden grundar sitt yrkande på. Migrationsverkets beslutsfattare måste också disponera besluten så att det tydligt framgår hur verket ställer sig till de olika grunder som sökanden har gjort gällande och på vilken grund sökanden får eller inte får uppehållstillstånd. Vid processen i domstol är det på motsvarande sätt viktigt att processförare och biträden gör klart för sig vilka grunder som är aktuella. För domstolarnas del kan kravet på åtskillnad mellan olika tillståndsgrunder återspeglas både i processledning och senare i domen. Sammantaget synes alltså reformen ha fyllt sitt syfte.

I propositionen uttalade man som skäl för en ändring att man ville komma ifrån den tidigare ordningen där gränsen mellan skyddsgrunder och andra grunder för uppehållstillstånd inte var helt klar. Regeringen konstaterade att det fanns flera omständigheter som kunde ha bidragit till att skyddsskäl i allt större utsträckning hade kommit att leda till uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om humanitära skäl. I ett tidigare lagstiftningsärendet hade man visserligen försökt skapa en tydlig uppdelning mellan olika tillståndsgrunder. Vid riksdagsbehandlingen hade dock socialförsäkringsutskottet framhållit att det ändå 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 ansågs av regeringen i det nu aktuella lagstiftningsärendet, i förening med socialförsäkringsutskottets

uttalande, ha bidragit till att bestämmelsen om humanitära skäl i alltför hög grad hade använts för skyddsrelaterade situationer. När nu paragrafen för skyddsbehövande omformulerades och de politisk-humanitära skälen överfördes dit från bestämmelsen om humanitära skäl skulle det innebära att det behov som socialförsäkringsutskottet år 1996 framhöll av att undantagsvis kunna behandla dessa skäl inom ramen för humanitära skäl bortföll.

I förarbetena till den nya bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter, som ersatte den äldre regeln om humanitära skäl, uttalade regeringen emellertid att det inte går att ”generellt uttömmade särskilja vilka situationer i gränsområdet mellan skyddsbehov och synnerligen ömmande omständigheter som är att hänföra till den ena eller andra grunden” samt att de båda grunderna för uppehållstillstånd också reellt kan hänga samman i det enskilda fallet (prop. 2004/05:170 s.192). Som exempel nämndes att förföljelse eller trakasserier kan leda till fysiska skador eller traumatisering vilket vid en sammanvägning kan utgöra grund för uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Regeringen menade dock att detta bara kunde 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 ska kunna beviljas, eller som faller utanför tillämpningsområdet för flyktingbestämmelsen eller för bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt.

Uttalandet tyder närmast på att avsikten alltså är att sådana omständigheter som normalt föranleder ett behov av skydd, nämligen förföljelser och trakasserier, i vissa fall kan föranleda uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter om de inte i sig är tillräckliga för att bestämmelserna i 4 kap. 1–2 §§ utlänningslagen ska kunna tillämpas. Denna tolkning får också stöd av rättsfallet MIG 2007:33 II där Migrationsöverdomstolen hänvisade till det tidigare redovisade förarbetsuttalandet. Visserligen ansåg Migrationsöverdomstolen i rättsfallet att frågan om internflyktsalternativ ska aktualiseras först när en utlänning bedöms ha skyddsskäl mot sitt hemland, men om internflykt bedöms som ett rimligt alternativ kan uppehållstillstånd ändå beviljas om omständigheterna är sådana att utlänningens sammanvägda situation framstår som synnerligen ömmande. Vid den samlade bedömningen kan enligt propositionsuttalandet även beaktas hälsoeffekterna av sådan förföljelse som bedömts under

skyddsreglerna. En fullständig åtskillnad mellan olika tillståndsgrunder har således inte uppnåtts genom den nya lagstiftningen och synes inte ens ha varit avsedd. Enligt min bedömning är det inte heller möjligt att dra en alltför skarp gräns mellan olika grunder för uppehållstillstånd, i synnerhet som en sammanvägning av olika omständigheter måste kunna göras i det enskilda fallet.

Från referensgruppen har framhållits vikten av att beslutsfattare och domare gör en tydligt åtskillnad inte bara mellan skyddsskäl och andra skäl för uppehållstillstånd, utan också mellan de två olika formerna av skydd i 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen. Rätten till uppehållstillstånd som flykting (4 kap. 1 § utlänningslagen) är stark och har utformats för att motsvara Sveriges internationella åtaganden på området. Redan av hänsyn till dessa åtaganden är det angeläget att en noggrann bedömning görs av vilken av de två skyddsgrunderna som kan vara tillämplig i ett enskilt fall, så att den svenska tillämpningen av de internationella bestämmelserna inte kommer att avvika från tillämpningen i andra konventionsbundna länder (jfr prop. 2004/05:170 s. 172). Även för den utlänning som söker asyl är det naturligtvis av stor vikt om han eller hon beviljas skydd som flykting eller som skyddsbehövande i övrigt. Flyktingförklaringen får konsekvenser även på andra rättsområden och har alltså stor betydelse i flera olika avseenden. Av Migrationsverkets årsredovisning för 2008 framgår att drygt 1 900 personer det året beviljades asyl och knappt 5 300 fick uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt. Det var alltså en dryg fjärdedel av alla dem som år 2008 ansågs ha rätt till skydd i Sverige som också bedömdes vara flyktingar. Det går naturligtvis inte att utan en grundlig analys avgöra om det kan ha funnits fler som borde ha fått tillstånd enligt flyktingparagrafen, men jag vill ändå framhålla betydelsen av en noggrann bedömning av, inte bara om uppehållstillstånd ska beviljas på skyddsgrunder eller andra grunder, utan också vilken skyddsgrund som kan vara tillämplig i ett enskilt fall.

14.2 De materiella bestämmelsernas precisering

I detta avsnitt belyses frågan om de materiella bestämmelserna i utlänningslagen är tillräckligt preciserade för att lämpa sig för domstolsprövning och om det finns regler som på grund av oklarheter behöver förtydligas.

14.2.1 Lagrådets synpunkter på utformningen av bestämmelserna i utlänningslagen

Frågan om i vilken utsträckning de materiella reglerna i utlänningslagen lämpar sig för domstolsprövning togs under lagstiftningsarbetet upp av Lagrådet i samband med att förslaget till ny utlänningslag remitterades för synpunkter. Lagrådet hade i anledning av en lagrådsremiss år 2002 sagt att det från rätts-säkerhetssynpunkt visserligen var en fördel om proceduren vid överprövning organiserades som ett tvåpartsförfarande med inslag av muntlig förhandling, men samtidigt anmärkt att godtagbara rättssäkerhetsgarantier kunde uppnås endast om de materiella reglerna i utlänningslagen var utformade så att rättstillämpningen kunde bli enhetlig och förutsebar. När förslaget till ny utlänningslag lades fram för lagrådet år 2005 återkom lagrådet till frågan om hur de materiella reglerna i utlänningslagen var utformade (prop. 2004/05:170 s. 482–486).

Lagrådet uppehöll sig bl.a. kring frågan om att domstolarna i princip ska tilldelas sådana frågor som verkligen kräver domstolsprövning, dvs. uppgifter hänförliga till rättskipning i egentlig mening. Med hänvisning till ett tidigare lagstiftningsärende framhöll Lagrådet också att det i princip endast är ärenden där prövningen huvudsakligen går ut på att tillämpa rättsregler som bör kunna överklagas till domstol. Som Lagrådet pekade på är emellertid lagstiftningen på många områden så utformad att den prövning som ska göras har inslag av såväl rättslig bedömning som lämplighetsavvägning eller annan sådan mera skönmässig bedömning. Det fanns enligt Lagrådet viktiga inslag av rättslig bedömning även i en del typer av ärenden som regeringen eller någon förvaltningsmyndighet då prövade som högsta instans. På åtskilliga områden byggde lagstiftningen enligt Lagrådets mening på att regeringen – som ett led i utövande av den styrande makt som enligt regeringsformen tillkommer regeringen – eller någon förvaltningsmyndighet med speciell kompetens skulle styra utvecklingen genom att pröva förvaltningsärenden som högsta eller enda instans. I dessa senare fall ansåg Lagrådet inte att man utan ingripande ändringar i systemet kunde överge den rådande ordningen. Överklagandeordningen inom utlänningsrätten fick enligt Lagrådets mening hänföras till den kategori där ingående överväganden hade legat bakom rådande ordning för styrning av praxisutvecklingen (prop. s. 484).

När det så gällde det framlagda förslaget till ny utlänningslag anförde Lagrådet att lagstiftningens centrala tillståndsregler bara till viss del var rättighetsbaserade. Det sistnämnda gällde främst bestämmelserna om flyktingar i Genèvekonventionens mening och skyddsbehövande i övrigt enligt särskild avgränsande definition (5 kap.1 § första stycket samt 2 och 4 §§). Klarheten i regleringen uttunnades enligt Lagrådets mening något genom kompletterande bestämmelser om när tillstånd "får" vägras (5 kap.1 § andra stycket). Lagrådet framhöll att det föreslagna tillståndssystemet i princip i övrigt var uppbyggt på fakultativa normer, vilka inte har samma karaktär och fasthet som direkt förpliktande regler. Beslutsorganen skulle enligt Lagrådets uppfattning således ges ett inte oväsentligt utrymme för lämplighetsbedömningar, varvid sådant som lagstiftningens allmänna migrationspolitiska grunder, skälighetshänsyn eller t.o.m. rent skönsmässiga överväganden skulle kunna bli bestämmande för avgörandena i de särskilda fallen. Lagrådet framhöll vidare att den fakultativa normeringen i utlänningslagen var utformad så att tillståndskriterier m.m. inte var uttömmande beskrivna, utan kompletterades med allmänt hållna kriterier eller undantag, formulerade med hjälp av uttryck såsom särskilda skäl, synnerliga skäl, synnerligen ömmande omständigheter och vägande skäl, allt i syfte att också fånga upp en större eller mindre restpost av svårförutsebara eller svårbestämda situationer (jfr 5 kap. 3, 5 och 6 §§ samt 6 kap 1–3 §§). Lagrådet påpekade att det i remissen inte diskuterades vad detta prövningmässigt skulle betyda för de berörda domstolarna. Det tycktes enligt Lagrådet i stället vara förutsatt att domstolarna skulle göra en fullständig överprövning avseende allt sådant som enligt de fakultativt formade lagreglerna ligger inom förvaltningsmyndigheternas handlingsutrymme. Det som därmed aktualiserades var enligt Lagrådet i vad mån förvaltningsdomstolarna, med den oberoende ställning de ska ha i sin dömande verksamhet, skulle åläggas uppgifter som kan kräva ställningstaganden i frågor med inslag som är påtagligt politiskt präglade. Inte minst berörde detta Migrationsöverdomstolen som, i stället för Utlänningsnämnden och ytterst regeringen, skulle ges det fulla ansvaret för praxisutvecklingen på området. Lagrådets mening var att detta borde behandlas närmare (prop. s. 486).

14.2.2 Överväganden

Bedömning: Utlänningslagen ger ett förhållandevis stort utrymme för lämplighetsbedömningar, men domstolarna har ändå lyckats med sin uppgift att tolka och tillämpa lagens bestämmelser. En ökad precisering av lagtexten skulle ytterligare främja en likartad bedömning av likartade fall och förbättra förutsebarheten i systemet. En översyn av utlänningslagen kan därför behövas, även med hänsyn till de oklarheter i lagen som har uppmärksammats.

Som Lagrådet konstaterade är utlänningslagens tillståndsregler till stor del fakultativa. Det innebär att domstolarna har fått ett förhållandevis stort utrymme för lämplighetsbedömningar i migrationsmålen. Utredningsarbetet har visat att det åtminstone i viss utsträckning finns skillnader i dömandet mellan de tre migrationsdomstolarna. Exempelvis har domstolarna under samma tidsperiod bedömt frågan om det råder inre väpnad konflikt i Somalia på olika sätt. Det har också gjorts gällande att de tre länsrätterna allmänt sett är olika benägna att ge uppehållstillstånd samt att det finns skillnader inom domstolarna och att vissa domare är mer benägna än andra att ge uppehållstillstånd. Om dessa påståenden är riktiga eller inte har jag inte möjlighet att avgöra, eftersom det för en korrekt bedömning skulle förutsätta en mycket omfattande genomgång av ett stort material från migrationsdomstolarna. Det kan dock konstateras att utgångspunkten för domstolarnas verksamhet är att lika fall ska bedömas lika. Trots det är det i alla typer av mål – inte bara på utlänningsrättens område – möjligt att domaren i målet inte gör samma bedömning som en annan domare skulle ha gjort. Det beror i sin tur på att det som regel finns åtminstone något utrymme för tolkningar och bedömningar vid tillämpning av rättsregler i domstol. Det är närmast ofrånkomligt att dessa bedömningar inte alltid utfaller på samma sätt, även om domarna i rättssäkerhetens intresse försöker sträva efter att lika fall ska bedömas på samma sätt. Detta gäller särskilt om bedömningarna måste grundas på bevisvärdering. Dessutom måste man, vid ett försök att jämföra utgången i olika mål, beakta det förhållandet att bedömningarna i migrationsmålen grundas på de specifika förhållanden som gäller

för sökanden i målet – förhållanden som i stort sett aldrig är exakt lika för två sökande.

För att lika fall i så stor utsträckning som möjligt ska bli bedömda på samma sätt är det av vikt att lagstiftningen är så utformad att utrymmet för skönsmässiga bedömningar inte är för stort. Som Lagrådet framhöll ger utlänningslagen i sin nuvarande utformning emellertid ett inte oväsentligt utrymme för lämplighetsbedömningar. Domstolarna kan därför, som Lagrådet pekade på, bli tvungna att ta hänsyn till lagstiftningens allmänna migrationspolitiska grunder, skälighetshänsyn eller t.o.m. rent skönsmässiga överväganden. I en sådan situation, när lagstiftningen i sig inte ger tillräcklig vägledning för bedömningarna, får praxis en mycket stor betydelse. Migrationsöverdomstolens prejudikatsbildande verksamhet blir därmed central för domstolarnas och Migrationsverkets tillämpning av utlänningslagens bestämmelser.

Ett särskilt problem i det sammanhanget är, som Lagrådet också påpekade, att utlänningslagens tillståndsregler bara till viss del är rättighetsbaserade. En flykting har enligt 5 kap. 1 § första stycket utlänningslagen visserligen *rätt* till uppehållstillstånd, men av andra stycket i samma bestämmelse framgår också att flyktingen i en mängd undantagssituationer *får vägras* uppehållstillstånd. Av 5 kap. 3 a § samma lag framgår vidare att uppehållstillstånd *får beviljas* en utlänning som på angivet sätt har anknytning till någon i Sverige och i 5 kap. 6 § sägs att uppehållstillstånd *får beviljas* om synnerligen ömmande omständigheter föreligger. De svårigheter för tillämparna som detta medför har uppmärksammats, liksom den osäkerhet det leder till för den utlänning som söker uppehållstillstånd. Vad innebär uttrycket ”får” och när ska uppehållstillstånd beviljas respektive vägras?

Motsvarande problem ger reglerna om verkställighetshinder i 12 kap. 18 § utlänningslagen. Om ett verkställighetshinder föreligger får Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd. Lagtexten ger dock inget besked om när en utlänning har rätt till uppehållstillstånd eller på vilka grunder sådant tillstånd kan vägras. Även detta har av flera aktörer framhållits som ett dilemma. Jag har belyst problemet i avsnitt 11.6.7 och pekat på att reglerna om verkställighetshinder i 12 kap. 1–3 §§ i stor utsträckning är absoluta, medan den korresponderande bestämmelsen om uppehållstillstånd i 12 kap. 18 § är fakultativ. Den oklarhet som ligger i detta är naturligtvis inte till fördel för en enhetlig tillämpning.

Det kan alltså konstateras att utlänningslagen ger ett förhållandevis stort utrymme för lämplighetsbedömningar och att det även i övrigt finns vissa oklarheter i lagen. Trots det har domstolarna sedan drygt tre år tillbaka tillämpat och tolkat lagens bestämmelser på samma sätt som annan lagstiftning på det förvaltningsprocessuella området. Från domstolarnas sida har det förhållandet att lagen innehåller ett stort antal fakultativa bestämmelser och att det ges utrymme för lämplighetsavvägningar inte heller anmälts som ett problem. Domstolarna har getts i uppgift att tillämpa utlänningslagen i dess nuvarande lydelse och har, såvitt jag kan bedöma, också lyckats med den uppgiften. En annan sak är att lagstiftaren redan genom att införa domstolsprövning på utlänningsrättens område, har överlåtit rättsutvecklingen till domstolarna och i synnerhet till Migrationsöverdomstolens prejudikatsbildning. Detta får så mycket större betydelse som lagens bestämmelser är fakultativa och dessutom i viss mån opreciserade. Uppenbarligen har det varit lagstiftarens avsikt att domstolarna skulle ges mandatet att genom sin tolkning fylla ut de bestämmelser som inte är tillräckligt preciserade. Om det skulle anses att domstolarnas praxis inte står i överensstämmelse med vad som är politiskt önskvärt, kan lagstiftningen naturligtvis ändras. Ett sätt att tydligare styra praxis i önskad riktning är också att förtydliga bestämmelserna i utlänningslagen, så att utrymmet för domstolarnas tolkning minskar. Därmed skulle också förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning öka ytterligare.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan det ifrågasättas om inte utlänningslagen borde ses över. En sådan översyn skulle bl.a. kunna syfta till att reducera antalet fakultativa regler och i större utsträckning göra de centrala tillståndsreglerna rättighetsbaserade. Utrymmet för lämplighetsbedömningar och skälighetsavvägningar skulle också kunna minskas genom en ökad precisering av bestämmelserna i utlänningslagen. Sådana ytterligare avgränsningar i lagtexten skulle ha den fördelen att tillämparna i mindre utsträckning skulle bli hänvisade till förarbetsuttalanden vid sin tolkning av lagens bestämmelser. Som exempel på regler som skulle tjäna på en precisering kan nämnas 12 kap. 18–19 §§ utlänningslagen, där jag med anledning av motivuttalanden har föreslagit flera förtydliganden i lagtexten. Ytterligare förtydliganden av det slaget i andra bestämmelser skulle ge lagstiftaren tillfälle att lagfästa den äldre praxis som nu fyller ut lagens bestämmelser i olika

hänseenden. En ökad grad av precisering kan generellt antas främja en likartad bedömning av likartade fall och även förbättra förutsebarheten i systemet. Därmed skulle även rättssäkerheten i asylprocessen ökas.

Likformigheten och förutsebarheten i systemet skulle också kunna antas öka om Migrationsöverdomstolen hade möjlighet att bevilja prövningstillstånd av ändringskäl. Jag har föreslagit att frågan om ändringsdispens i Migrationsöverdomstolen utreds vidare (se avsnitt 8.5.1). I samband med en sådan utredning kan det vara naturligt att också ta upp de frågor om precisering av lagens materiella bestämmelser som nämns ovan.

Utlänningslagens systematik behöver också ses över. Som tidigare framgått korresponderar inte bestämmelserna om verkställighetshinder i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen med bestämmelsen om uppehållstillstånd i 12 kap. 18 § samma lag. Det finns inte heller någon fullständig överensstämmelse mellan reglerna om uppehållstillstånd i 5 kap. och reglerna om verkställighetshinder i 12 kap. 1–3 §§, vilket gör att det är oklart vad som gäller om någon som inte är berättigad till uppehållstillstånd ändå inte kan utvisas på grund av verkställighetshinder (se avsnitt 11.6.4). Detta behöver klarläggas.

Lagen ger vidare intryck av att samtliga bestämmelser om när uppehållstillstånd får beviljas finns i 5 kap. utlänningslagen, samtidigt som 12 kap. 18 § samma lag innehåller regler om uppehållstillstånd med anledning av verkställighetshinder. I praxis synes bestämmelserna tillämpas som om reglerna om verkställighetshinder i 12 kap. 1–3 §§ ger en självständig rätt till uppehållstillstånd (se avsnitt 11.6.4 och 11.6.7). Även här behövs klagöranden.

Begreppen utvisning och avvisning har ändrats genom den nya lagen. Som framgår av avsnitt 13.2 kan det ifrågasättas om det behövs två olika begrepp för avlägsnande. I vart fall bör lagens systematik ses över även i den här delen och konsekvenserna av den senaste ändringen åtgärdas på vissa områden.

En särskild fråga att uppmärksamma vid en översyn av utlänningslagen är hur reglerna om uppehållsrätt har fogats in i utlänningslagen (se avsnitt 11.6.6). De tillämpningssvårigheter som domstolarna ställs inför i det här sammanhanget är särskilt angelägna att uppmärksamma eftersom de aktuella reglerna bygger på ett EG-direktiv och domstolarna är skyldiga att göra en direktivkonform tolkning av den svenska lagstiftningen. Detsamma kan

sägas om de regler som bygger på Dublinförordningen och där särskilt portalparagrafen i 1 kap. 9 § utlänningslagen har framhållits som svårtolkad. Av mina tilläggsdirektiv framgår att en analys av förhållandet mellan utlänningslagen och överordnade EG-instrument avses komma till stånd i annan ordning. De nyss nämnda frågorna bör lämpligen kunna tas upp i det sammanhanget.

I ett tidigare skede av utredningens arbete uppmärksammades bestämmelserna om förvar. Ett flertal problem med dessa regler identifierades och det kunde konstateras att det begränsade uppdrag som jag i den delen hade fått, inte var tillräckligt för att lösa samtliga svårigheter. Enligt min bedömning borde i stället reglerna om förvar bli föremål för en fullständig översyn. En sådan översyn ska nu göras av Förvarsutredningen (Ju 2009:03).

15 Dimensionering och ekonomi i domstolarna

Här redovisas kostnadsutfallet för instans- och processordningen såvitt avser Migrationsöverdomstolen och migrationsdomstolarna. Vidare redovisas dimensioneringen av personalstyrkan. I kapitlet återfinns också bedömningar av verksamhetens kostnads-effektivitet.

15.1 Överväganden inför anslagstilldelningen

Regeringen gjorde bedömningen att den nya instans- och processordningen skulle medföra stora kostnadsökningar (prop. 2004/05:170 s. 261). Den främsta orsaken till den beräknade kostnadsökningen, menade regeringen, var den nya överprövningen av utlännings- och medborgarskapsärenden. En omfattande nyrekrytering av personal skulle behöva ske i de aktuella länsrätterna och i Kammarrätten i Stockholm. Muntliga förhandlingar i migrationsdomstolarna beräknades medföra stora kostnader. Regeringen menade att fluktuationerna i antalet asylsökande skulle komma att spegla det verkliga kostnadsutfallet.

Regeringen gav den 11 november 2004 en särskild utredare i uppgift att förbereda och vidta åtgärder för att inrätta en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden (dir. 2004:149). Samma dag fick Domstolsverket i uppdrag att förbereda och vidta åtgärder för att inrätta en ny instans- och processordning i dessa ärenden (Ju2004/9859/DOM). I uppdragen ingick att utreda organisatoriska förutsättningar och ekonomiska konsekvenser av den nya instans- och processordningen.

I slutredovisningen för Migrationsdomstolsprojektet (Domstolsverkets dnr 1447-2004, s. 15 ff.), redovisas de överväganden som gjordes beträffande reformens ekonomiska förutsättningar.

Domstolsverket framhöll att det vid beräkningen av kostnaderna för den nya instans- och processordningen fanns många osäkerhetsfaktorer, omfattande bl.a. ett varierande inflöde av ansökningar om uppehållstillstånd och därmed en varierande mängd överklaganden till domstolarna. Kostnaderna skulle också komma att påverkas av antalet muntliga förhandlingar i målen.

I det förslag till budgetunderlag som Domstolsverket den 26 april 2005 lämnade till regeringen (*Budgetunderlag m.m. för migrationsdomstolarna åren 2006–2008*, Domstolsverkets dnr 1447-2004) utgick beräkningarna från det då aktuella förslaget att Kammarrätten i Stockholm skulle bli Migrationsöverdomstol och Länsrätterna i Stockholms län, Skåne län respektive Göteborg skulle bli migrationsdomstolar. Vidare hade Domstolsverket lagt till grund för beräkningarna prognoser från Migrationsverket beträffande målinflödet till andra instans i de aktuella måltyperna och prognoser från Utlänningsnämnden beträffande storleken på den ärendebalans som migrationsdomstolarna skulle ha att ta över vid årsskiftet 2005/2006, när nämnden antogs bli nedlagd. Domstolsverket satte som mål att denna balans skulle avarbetas under tre år. I budgetunderlaget specificerades kostnader för personal, nämndemän, tolkar, översättare, sakkunniga, offentliga biträden, klagandens resor, lokaler, inredning, utrustning, IT-stöd, bibliotek, databaser, praxisspridning, säkerhet, information, arkiv och utbildning samt projektkostnader.

Inför regeringens budgetbeslut i regleringsbrevet för Domstolsverket för budgetåret 2006 hade Domstolsverket justerat prognoserna avseende måltilldelningen. Det beräknade målunderlag som låg till grund för anslagstilldelningen i regleringsbrevet för Domstolsverket för budgetåret 2006 var som följer:

Tabell 15.1 Beräknat årligt antal mål i migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen

Måltyp	Länsrätt	Kammarrätt
Asylmål	8 100	7 290
Övriga avlägsnandemål	500	450
Verkställighetsmål	3 000	900
Uppehållstillståndsmål	2 751	2 476
Övriga	3 194	1 834
<i>Summa</i>	<i>17 545</i>	<i>12 950</i>

Källa: Ekonomiavdelningen, Domstolsverket.

Asylmål är den avgjort största målgruppen i migrationsdomstolarna, och utgör omkring två tredjedelar av de inkommande målen. I målgruppen ingår även asylsökande ensamkommande barn. Avlägsnandemål är en övergripande målgrupp som dels omfattar asylmålen, dels andra mål om avvísning och utvisning av personer utan asylskäl. Verkställighetsmål avser mål om prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Den i tabell 15.1 sistnämnda målgruppen, mål om uppehållstillstånd, omfattar bl.a. personer som söker tillstånd att vistas i Sverige på grund av anknytning till anhörig eller på grund av arbete eller studier.

I förslaget till budgetunderlag förordade Domstolsverket att medlen för migrationsdomstolarnas verksamhet skulle utgöra egna anslag. Det vore, menade Domstolsverket, ytterst olämpligt att hänföra migrationsdomstolarna till samma anslag som Domstolsväsendet. Osäkerheten beträffande verksamhetens omfattning och variationerna från tid till annan skulle kunna drabba de redan hårt ansträngda allmänna domstolarna och allmänna förvaltningsdomstolarna på ett mycket negativt sätt (*Budgetunderlag m.m. för migrationsdomstolarna åren 2006–2008*, Domstolsverkets dnr 1447-2004, s. 26).

Riksdagen beslöt om att anvisa medel inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar (numera Migration) på anslagen 12:4 Domstolsprövning i utlänningsärenden och 12:5 Kostnader vid domstolsprövning i utlänningsärenden för budgetåret 2006 (prop. 2005/06:1, utg. omr. 08, bet. 2005/06:SfU2, rskr. 2005/06:69). Anslaget 12:4 avser förvaltningskostnader och anslaget 12:5 regelstyrda utgifter.

I regleringsbrevet för Domstolsverket för budgetåret 2006 beslöt regeringen följande villkor för dessa anslag. Från anslaget

12:4 (numera 1:4) anslagspost 1 Domstolsprövning i utlänningsärenden finansieras migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens förvaltningsutgifter. Från anslaget finansieras även Regeringsrättens handläggning av resningsansökningar av utlännings- och medborgarskapsmål samt Domstolsverkets centrala förvaltningskostnader för de aktuella domstolarnas verksamhet med utlännings- och medborgarskapsmål.

Anslaget 12:5 (numera 1:5) Kostnader vid domstolsprövning i utlänningsärenden, som Domstolsverket disponerar, är indelat i två olika anslagsposter: anslagspost 1 Utgifter för offentligt biträde m.m. och anslagspost 2 Utgifter för tolk m.m. Den förstnämnda anslagsposten ska användas för att finansiera utgifter för nämndemän, sakkunniga och vittnen i utlännings- och medborgarskapsmål samt ersättning till offentligt biträde och tredje man. Den sistnämnda anslagsposten ska användas för att finansiera utgifter för ersättning till tolkar och ersättning till part och parts ställföreträdare.

Regeringen beslöt att för det första verksamhetsåret, budgetåret 2006, tilldela 517,5 miljoner kr på anslag 12:4 och 149 miljoner kr på anslag 12:5. Det ska anmärkas att hänsyn därvid tagits till att den nya instans- och processordningen skulle träda i kraft först den 31 mars 2006.

För budgetåret 2007 tilldelades 503 miljoner kr på anslag 12:4 och drygt 198 miljoner kr på anslag 12:5. För anslaget 12:5 justerades senare beloppet till drygt 118 miljoner kr.

För budgetåret 2008 tilldelades drygt 468 miljoner kr på anslag 12:4 och drygt 198 miljoner kr på anslag 12:5. För anslaget 12:4 justerades senare beloppet till drygt 423 miljoner kr och för anslaget 12:5 till drygt 148 miljoner kr.

För budgetåret 2009 tilldelades drygt 458 miljoner kr på anslag 1:4 och drygt 198 miljoner kr på anslag 1:5.

Domstolarna har fått ettåriga budgetramar och budgeten för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen har lagts samman med budgeten för den övriga verksamheten på de aktuella domstolarna.

15.2 Redovisning och uppföljning av utgifter för migrationsmålen

Finansieringen av migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens förvaltningsutgifter sker genom anslag 1:4 Domstolsprövning i utlänningsärenden under utgiftsområde 8 Migration. Den övriga verksamheten vid de domstolar som också är migrationsdomstolar finansieras från anslaget 4:5 Sveriges Domstolar under utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Budgeten för de aktuella domstolarna får på så sätt två olika finansieringskällor, vilket ställer särskilt höga krav på redovisning och uppföljning.

För att styra utgifterna mot rätt anslag har nya kostnadsställen skapats i Sveriges Domstolars löne- och personaladministrativa system Palasso för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Personal i den dömande verksamheten, som har rekryterats för att arbeta med utlännings- och medborgarskapsmål ska redovisas på de särskilda kostnadsställena för migrationsverksamheten direkt i Palasso. Administrativ personal vid domstolarna fördelas på kostnadsstället för migrationsdomstol respektive övrig verksamhet (den s.k. ursprungsverksamheten) genom fördelningstal. Fördelningstalen har beräknats utifrån antalet anställda i den dömande verksamheten i migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen i förhållande till antalet anställda i den dömande verksamheten i övrigt (*Migrationsdomstolsprojektet, slutredovisning*, Domstolsverkets dnr 1447-2004, s. 20).

Metoden med fördelningstal används även för att styra Domstolsverkets förvaltningsutgifter mot rätt anslag.

Enligt uppgift från Domstolsverkets ekonomiavdelning har justering av fördelningstalen skett under 2007. Justeringen har skett mot bakgrund av att ingen av migrationsdomstolarna och inte heller Migrationsöverdomstolen under 2007 anställde dömande personal i så stor omfattning som beräknades när fördelningstalen togs fram. Avvikelse under året vid respektive domstol låg mellan två och åtta procent. Fördelningstalen för administrativ personal och övriga förvaltningskostnader var således i samtliga fall för höga i relation till den dömande personal som anställdes. På grund av detta hade anslaget 12:4 belastats med för högt belopp. Fördelningstalen för 2007 sänktes därför till den nivå som motsvarade andelen dömande personal för migrationsverksamheten. Detta innebar att en för hög summa hade belastat anslaget 12:4, vilket omfördes till anslaget 4:5.

15.3 Dimensionering av personalstyrkan

15.3.1 Underlag för dimensioneringen av domstolarna

Dimensioneringen av migrationsdomstolarna grundade sig på beräkningen att Länsrätten i Stockholms län skulle handlägga 55 procent av utlänningsmålen exklusive medborgarskapsmålen, Länsrätten i Skåne län 25 procent och Länsrätten i Göteborg 20 procent (*Budgetunderlag m.m. för migrationsdomstolarna åren 2006–2008*, Domstolsverkets dnr. 1447-2004, s. 10).

I slutredovisningen för Migrationsdomstolsprojektet, Domstolsverkets dnr 1447-2004, s. 30 ff., redovisas de överväganden som gjordes beträffande dimensioneringen av personal till de nya domstolarna.

Utgångspunkter vid dimensioneringen av respektive domstol var Utlänningsnämndens ärendestatistik och Migrationsverkets prognoser samt hänsyn bl.a. till den nya reformens ökade inslag av muntlighet i processen och att ett övervägande antal av målen skulle komma att kräva skyndsamt handläggning.

Reformen ställde krav på en fungerande och fullt bemannad organisation redan från början. Det var en utgångspunkt vid bemanningen av domstolarna att de dömande uppgifterna skulle utföras huvudsakligen av ordinarie domare. Ett begränsat antal platser för länsrättsfiskaler bedömdes dock böra finnas, på motsvarande sätt som förekommer sedan tidigare i respektive domstols organisation.

Migrationsöverdomstolen

Utifrån beräkningar av hur många muntliga förhandlingar, föredragningar och frågor om prövningstillstånd en domare kunde antas avklara bedömdes behovet av domarpersonal i Kammarrätten i Stockholm.

Beräkningen av behovet av föredragande och domstolssekreterare hade antalet domare som utgångspunkt. Behovet antogs vara något mindre än i migrationsdomstolarna, nämligen 2,5 föredragande respektive 0,5 domstolssekreterare per domare. Härtill kom de enhetschefer som skulle leda varsin enhet i kammarrättens beredningsorganisation.

Migrationsdomstolarna

Av de nya asylmålen uppskattades 70 procent vara mål av juridiskt tyngre natur och av dessa antogs med utgångspunkt från det föreslagna regelsystemet 85 procent kräva muntlig förhandling. Vidare antogs muntlig förhandling förekomma i 65 procent av övriga avlägsnandemål, i 30 procent av verkställighetsmålen, i 10 procent av medborgarskapsmålen, i 50 procent av förvarsmålen och i en procent i övriga mål.

Domstolsverket gjorde bedömningen att av asylärendena i balans som skulle överlämnas från Utlänningsnämnden till migrationsdomstolarna skulle så gott som samtliga, 90 procent, vara handläggningssmässigt av tyngre natur. Migrationsdomstolarna kunde alltså vänta sig en mycket stor målbilans redan från början, och även detta förhållande skulle beaktas vid bemanningen.

Behovet av antal domare i verksamheten bedömdes utifrån ärendestatistik från Migrationsverket och Utlänningsnämnden och mot bakgrund av hur många muntliga förhandlingar eller föredragningar en domare kunde förväntas avklara under viss tid. Antalet föredragande och domstolssekreterare beräknades med utgångspunkt i antalet ordinarie domare. För migrationsdomstolarnas del beräknades cirka 3,5 föredraganden och 0,5 domstolssekreterare per domare behöva rekryteras. Senare tillkom vid en av länsrätterna beredningschefer, vilkas antal bestämdes utifrån storleken på den del av beredningsorganisationen som de skulle leda.

Det samlade underlaget avseende behovet av personal såg ut som följer:

Tabell 15.2 Antal beräknade årsarbetskrafter till grund för dimensioneringen av verksamheten i migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen

Årsarbetskrafter	Länsrätten i Stockholms län	Länsrätten i Skåne län	Länsrätten i Göteborg	Totalt länsrätter	Kammarrätten i Stockholm
Beräknat antal rådmän/kammarrättsråd	40,2	18,3	14,6	73,1	30
Beräknat antal föredragande	141,4	64,3	51,4	257,1	76
Beräknat antal domstolssekreterare	20,4	9,3	7,4	37,1	15
Beräknat antal administrativ personal	16,0	7,3	5,8	29,1	12
<i>Summa</i>	<i>218,0</i>	<i>99,2</i>	<i>79,2</i>	<i>396,4</i>	<i>133</i>

Källa: Ekonomiavdelningen, Domstolsverket.

Sammanlagt blev följande antal rekryterade till berörda domstolar i samband med de inledande rekryteringsomgångarna inför reformen:

Tabell 15.3 Antal rekryterade med anledning av den nya instans- och processordningen

Befattningar	Antal
Domare	111
Föredragande	227
Domstolssekreterare	54
Berednings- och enhetschefer	9
Administrativ personal	39
<i>Summa</i>	<i>440</i>

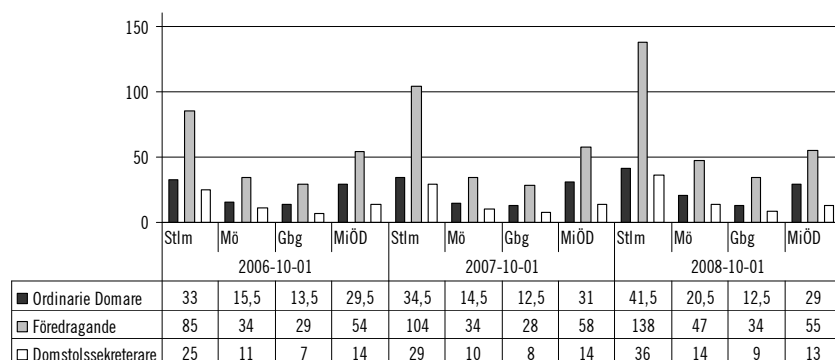
Källa: Migrationsdomstolsprojektet, slutredovisning, Domstolsverkets dnr 1447-2004 s. 40.

15.3.2 Antal anställda i domstolarna åren 2006–2008

För oktober månad åren 2006–2008 hade respektive domstol det antal anställda som framgår av figur 15.4 nedan. Underlaget avser antal anställda i respektive personalkategori vars lön konterats i migrationsverksamheten vid respektive domstol i Sveriges

Domstolars löne- och personaladministrativa system Palasso. Lagmännen vid länsrätterna är konterade till 50 procent i migrationsverksamheten och till 50 procent i ursprungsverksamheten.

Figur 15.1 Antal anställda per domstol och personalkategori 2006–2008



Sthlm = Migrationsdomstolen i Stockholm

Mö = Migrationsdomstolen i Malmö

Gbg = Migrationsdomstolen i Göteborg

MiÖD = Migrationsöverdomstolen

Källa: PA-statistik Domstolsverket.

Statistiken för antalet anställda per den 1 oktober 2006 utvisar att det enbart var Migrationsöverdomstolen som anställde personal i en omfattning som nästan fullt ut överensstämde med beräkningsunderlaget för dimensioneringen (se figur 15.1 ovan). Länsrätterna anställde färre personer i förhållande till antagandena vid dimensioneringen. Detta skedde, enligt uppgift, mot bakgrund av osäkerheten kring måltillströmningen.

År 2007 skedde ingen större förändring av antalet anställda på migrationsdomstolarna i Göteborg och i Malmö och inte heller vid Migrationsöverdomstolen, medan migrationsdomstolen i Stockholm ökade sin personal med 22 procent. Ökningen omfattade domstolssekreterare och föredragande. Antalet domare var i stort sett oförändrat.

Under år 2008 hade både migrationsdomstolen i Stockholm och migrationsdomstolen i Malmö avsevärda personalökningar, i Stockholm med ungefär 30 procent och i Malmö med ungefär 45 procent jämfört med året innan. I Stockholm härrörde den största ökningen från ett ökat antal föredragande men migrationsdomstolen anställde även fler domstolssekreterare och

ordinarie domare. Vid migrationsdomstolen i Malmö bestod också merparten av ökningen av föredragande men även av ordinarie domare och domstolssekreterare. Migrationsdomstolen i Göteborg och Migrationsöverdomstolen hade ingen stor förändring av personalstyrkan jämfört med året innan. Det kan noteras att Migrationsöverdomstolen hade en personalminskning med cirka 6 procent och per den 1 oktober 2008 hade samma antal anställda totalt som vid samma tidpunkt 2006, med en nästan identisk fördelning mellan personalkategorierna.

15.3.3 Personalomsättning

Av betydelse för bl.a. frågan om kostnadseffektivitet och kostnader i verksamheten är frågan vilken personalomsättning som har förekommit på migrationsdomstolarna, dvs. i vilken utsträckning personal har valt att lämna sin anställning. Uppgifter har i detta hänseende inhämtats från respektive migrationsdomstol och från Migrationsöverdomstolen.

Migrationsöverdomstolen

Under åren 2006 och 2007 hade Kammarrätten i Stockholm hög personalomsättning på föredragandesidan. Rörligheten var dock densamma över hela kammarrätten och var alltså inte specifik för Migrationsöverdomstolen. Nu har personalomsättningen avstannat. Förmodligen är den rådande konjunkturen med en kärvare arbetsmarknad en orsak till det. Bland de ordinarie domarna har personalrörligheten varit större i migrationsverksamheten än i ursprungsverksamheten. De domare som har slutat sin anställning vid Migrationsöverdomstolen har i första hand tillträtt nya befattningar i domstolar och chefsbefattningar i andra statliga myndigheter. En domare har lämnat kammarrätten för att återgå till sin verksamhet som advokat. Flera domare är tjänstlediga för att vara sekreterare i offentliga utredningar.

Nästan alla domare som rekryterades till Kammarrätten i samband med migrationsreformen var mycket erfarna och hade arbetat omkring tio år sedan assessorsförordnandet. En del hade tidigare varit ordinarie domare på länsrätt eller tingsrätt och ordförande i Utlänningsnämnden, de allra flesta hade lång

erfarenhet från arbete i Regeringskansliet och i olika utredningar. Några hade erfarenhet från chefsbefattningar och två hade arbetat under lång tid som advokater. Enligt Kammarrätten är det idag naturligt med en större rörlighet i domarkåren än vad som var fallet förr, vilket i grunden är positivt för yrket. Att personalrörligheten varit något högre inom migrationsverksamheten jämfört med Kammarrättens övriga verksamhet kan enligt Kammarrätten bero på att många tjänster vid Migrationsöverdomstolen utlystes vid samma tillfälle. En ansökan kan därmed ha setts som ett attraktivt tillfälle att få en ordinarie domaranställning, varefter vissa sökt sig vidare.

Migrationsdomstolen i Stockholm

Från att ursprungligen ha varit ganska hög har personalomsättningen på Länsrättens migrationsavdelningar sedan 2006 minskat stadigt. Trots detta har Länsrätten fortfarande en ansevärd personalrörlighet. Länsrättens mål är att rörligheten ska minska ytterligare. Det bör noteras att det faktum att personalstyrkan har vuxit kraftigt gör jämförelser mellan åren komplicerad.

Den mest rörliga gruppen utgörs av föredragandena. Rörligheten bland domarna (exklusive fiskaler) på migrationsavdelningarna har varit på normalnivå jämfört med övriga avdelningar. Detsamma gäller domstolssekreterarna. Det kan i detta sammanhang konstateras att en relativt stor andel av föredragandena på migrationsavdelningarna är unga personer som vill bilda familj och av den anledningen är föräldralediga. Detta leder i sin tur till ett behov att ersätta dessa anställda under en viss period, samtidigt som myndigheten i princip endast vill tillsvidareanställa. I praktiken har det dock inte inneburit några problem eftersom målinströmningen, och därmed behovet av kvalificerad arbetskraft, hela tiden har ökat.

En generell förklaring till personalomsättningen på migrationsdomstolen är enligt Länsrätten att många föredragande befinner sig i ett tidigt skede av sin karriär och därför söker sig till nya utmaningar och arbetsplatser efter en tid. Nivån på personalrörligheten på migrationsdomstolen fluktuerar härvid särskilt med hänsyn till Migrationsverkets behov av beslutsfattare och processförare samt Migrationsöverdomstolens efterfrågan på föredragande med domstolserfarenhet.

Vid inrättandet av migrationsdomstolen vid Länsrätten anställdes personal som arbetade vid Utlänningsnämnden. Länsrätten menar att det finns anledning att tro att en del av dessa personer hade förväntningar om arbetssättet på länsrätten som inte uppfylldes. Möjligtvis hade vissa hela tiden för avsikt att söka annat arbete. En del av personalrörligheten kan därför förmodligen förklaras av att dessa anställda har lämnat domstolen.

Till bilden av personalomsättningen hör även möjligheterna att ha tjänstledigt för annan, främst statlig, tjänst utnyttjas i ganska stor omfattning av föredragandena – varefter en del av olika skäl återvänder till sin anställning vid länsrätten. Mer specifikt är det inte ovanligt att notarier som efter notariatjänstgöringen får anställning som föredragande ganska omgående söker tjänstledighet för annan anställning.

Migrationsdomstolen i Göteborg

Länsrätten har inte märkt att personalomsättningen bland föredragande har skilt sig åt mellan avdelningarna med migrationsmål respektive avdelningarna med ursprungsverksamhet. Däremot har det bland domarna varit en större omsättning än vad som normalt brukar förekomma vid domstolen. Redan år 2007 slutade tre domare vid migrationsdomstolen för att påbörja anställningar i allmän domstol. Ytterligare en domare har under hösten år 2008 slutat sin anställning för att tillträda en anställning i allmän domstol.

Migrationsdomstolen i Malmö

Migrationsdomstolen har haft hög personalomsättning framför allt på föredragandesidan. En stor andel av de föredragandejurister som rekryterades vid migrationsdomstolens inrättande kom från tidigare anställning på Migrationsverket. Länsrätten har fått uppfattningen att dessa anställda hade andra förväntningar på vad rollen som föredragande innebar jämfört med vad som faktiskt är fallet. Intrycket är att vissa föredragande hade förväntningar på att i större utsträckning få fatta egna beslut. Det var många föredragande som återvände till Migrationsverket, nu som anställda beslutsfattare och processförare i den nya organisationen. Vissa av

dessa har dock återvänt till migrationsdomstolen igen. En annan orsak till personalomsättningen är troligen att lönerna inte har varit konkurrenskraftiga i det under verksamhetens första år rådande läget med en mycket god arbetsmarknad. Många föredragande har sökt sig till andra verksamheter och fått mer betalt. Dessutom har det varit fråga om yngre personer, som generellt har en större rörlighet på arbetsmarknaden än äldre.

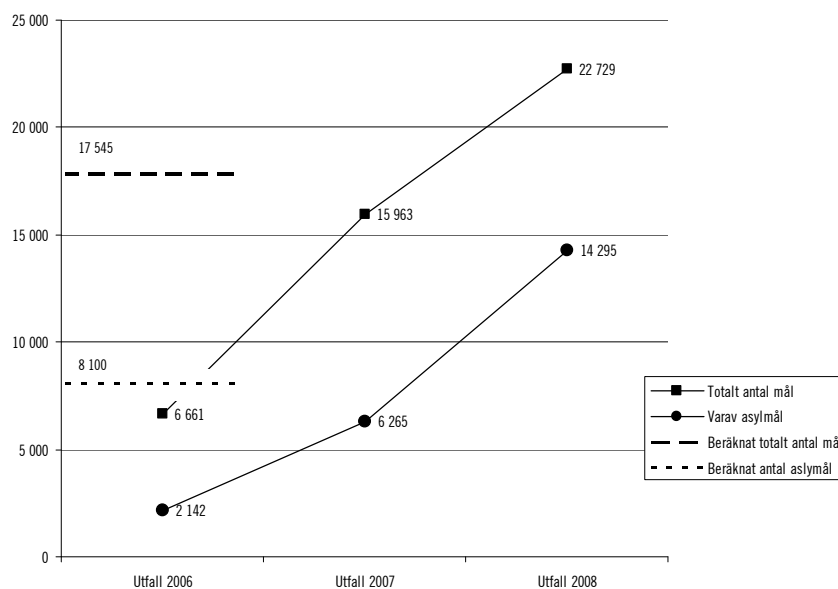
Att omsättningen blivit så stor just vid migrationsdomstolen jämfört med ursprungsverksamheten kan, enligt länsrätten, bero på att det i ursprungsverksamheten finns ett stort antal föredragande med lång anställningstid och en förhållandevis hög lön. Även inom ursprungsverksamheten har det dock funnits en rörlighet under de senaste två åren.

15.4 Mållströmning

15.4.1 Inkomna mål

Antalet överlämnade asylmål från Utlänningsnämnden vid reformens start i mars 2006 blev betydligt lägre än förväntat. Vidare kom det in betydligt färre mål till migrationsdomstolarna under år 2006 än vad som hade förväntats. Statistik från Domstolsverket visar att det under första verksamhetsåret, 31 mars–31 december 2006, kom in 6 661 mål, varav 2 142 asylmål, till migrationsdomstolarna. År 2007 hade antalet inkomna mål ökat till 15 963 mål, varav 6 265 asylmål. För år 2008 var antalet inkomna mål 22 729, varav 14 295 asylmål. Förändringen av antalet inkomna migrationsmål mellan år 2007 och år 2008 var anmärkningsvärt hög, 42,7 procent.

Figur 15.2 Inkomna mål migrationsdomstolarna

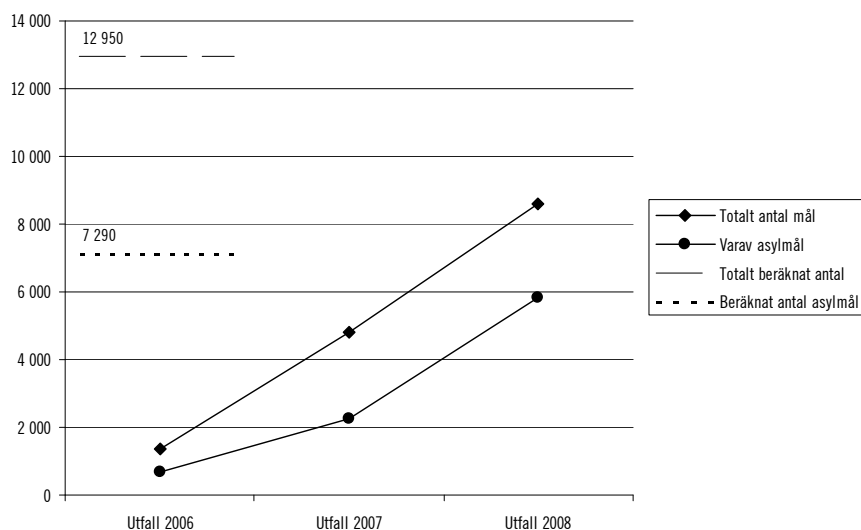


Källa: Domstolsverket.

Migrationsöverdomstolen fick det första verksamhetsåret 31 mars–31 december 2006 in 1 366 mål varav 694 asylmål. År 2007 inkom 4 829 mål varav 2 236 asylmål. År 2008 inkom 8 590 mål, varav 5 835 asylmål. Förändringen av antalet inkomna migrationsmål mellan år 2007 och år 2008 var även för Migrationsöverdomstolen anmärkningsvärt hög, 78,1 procent.

För kalenderåret 2008 kom därmed betydligt fler mål in till migrationsdomstolarna än vad som förutsattes när domstolarna inrättades, se tabell 15.1 ovan.

Figur 15.3 Inkomna mål Migrationsöverdomstolen



Källa: Domstolsverket.

15.4.2 Målfördelning på respektive migrationsdomstol

Asylmål står för en stor del av arbetsbelastningen på migrationsdomstolarna. Av denna måltyp konstaterades i Domstolsverkets årsredovisning för år 2006 att migrationsdomstolen i Malmö fått en högre andel än beräknat (29 procent) medan migrationsdomstolen i Göteborg fått en lägre andel (16 procent). Vad gäller Migrationsöverdomstolen konstaterades i årsredovisningen för 2006 att överklagandefrekvensen hade varit betydligt lägre än den förväntade, även med hänsyn till en fördröjning från avgörande i migrationsdomstolarna till dess att målet kommer in till Migrationsöverdomstolen.

För år 2007 anges i årsredovisningen att den verkliga fördelningen av asylmål mellan de tre migrationsdomstolarna innebar att migrationsdomstolen i Stockholm fick en större andel inkomna mål (66 procent) medan migrationsdomstolen i Göteborg och migrationsdomstolen i Malmö fick en lägre andel (12 respektive 22 procent) än vad som förutsattes vid dimensioneringen. Det totala antalet inkomna mål till migrationsdomstolarna ökade år 2007 men var fortfarande lägre än det förväntade antalet inkomna mål. Under 2007 var det därför endast vid migrationsdomstolen i

Stockholm som antalet inkomna migrationsmål i stort motsvarande den målvolym som migrationsdomstolarna hade dimensionerats för. Migrationsdomstolarna i Göteborg och i Malmö avlastade till viss del migrationsdomstolen i Stockholm genom att döma i migrationsmål för denna domstols räkning. För Migrationsöverdomstolens del var även under år 2007 antalet inkomna mål betydligt lägre än det förväntade antalet inkomna mål.

Under 2008 hade migrationsdomstolarna följande fördelning av asylmål: migrationsdomstolen i Stockholm 63 procent, migrationsdomstolen i Malmö 20 procent och migrationsdomstolen i Göteborg 17 procent.

15.4.3 Prognoser om måltillströmning

Antalet asylansökningar som kommer in till Migrationsverket får betydelse för måltillströmningen till migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen, liksom den andel av dessa ansökningar som får avslag. Avslagsbesluten överklagas i hög utsträckning till migrationsdomstolarna.

Av statistik från Migrationsverket framgår att det kalenderåret 2007 kom in 36 200 asylansökningar till Migrationsverket, eller i genomsnitt 3 020 per månad. I januari 2008 var antalet asylansökningar på ungefär samma nivå som år 2007 men har därefter varit betydligt lägre. Av de asylärenden som Migrationsverket avgjorde januari–november år 2007 fick 51 procent uppehållstillstånd. I perioden december 2007–september 2008 minskade andelen beviljade uppehållstillstånd till 24 procent.

Under år 2008 blev antalet asylsökande cirka 24 000, varav många personer från Irak och Somalia. För åren 2009 och 2010 beräknar verket att antalet asylsökande kommer att vara cirka 22 000 årligen. Åren 2011–2012 antas antalet minska något till 20 000 asylsökande årligen (*Migrationsverket, Verksamhets- och utgiftsprognos 7 maj 2009*, s. 7). En annan observation är att andelen ensamkommande barn fortsatt ligger på en hög nivå. Fram till den 31 mars 2009 hade totalt 571 ensamkommande barn och ungdomar sökt asyl i Sverige (samma källa s. 20).

Enligt uppgifter från Domstolsverket har under år 2008 och första kvartalet år 2009 kommit in fler asylärenden än vad migrationsdomstolarna har kunnat avgöra. En s.k. överbalans har därför uppstått utöver den normalt arbetande balansen. Under år

2009 väntas migrationsdomstolarna avgöra något fler asylärenden än vad som kommer in. Avarbetning av överbalansen kommer att göras under år 2010 och beräknas vara avslutad under slutet av året. Domstolsverket har bedömt att det nuvarande höga antalet inkomna asylmål till migrationsdomstolarna kommer att vara tillfälligt och att antalet inkomna asylmål sjunker något för år 2009 totalt. Beräknat antal inkomna asylärenden är för år 2009 16 400 asylärenden och år 2010 13 400 ärenden. Med ett antagande om knappt 1,4 ärenden (personer) per mål motsvarar det 11 700 mål år 2009 och 9 500 mål år 2010 (samma källa s. 11).

15.5 Handläggningstider

Uppgifterna nedan är hämtade från Domstolsverkets årsredovisning för respektive år.

Regeringens verksamhetsmål för migrationsdomstolarna år 2006 var att medianåldern för avgjorda mål för avlägsnandemål (dvs. både asylmål och mål om avvisning och utvisning med personer utan asylskäl) skulle vara högst fyra månader, för avlägsnandemål med ensamkommande barn högst två månader och för verkställighetsmål (dvs. mål om prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen) högst en månad. För år 2006 var medianåldern för avgjorda avlägsnandemål sammantaget för migrationsdomstolarna 2,6 månader, för avlägsnandemål med ensamkommande barn 3,1 månader och för mål om verkställighet 0,3 månader. Både sammantaget och för varje enskild domstol uppfylldes verksamhetsmålen förutom verksamhetsmålet för avlägsnandemål med ensamkommande barn. Detta mål uppfylldes endast av migrationsdomstolen i Malmö.

Migrationsöverdomstolen hade år 2006 fem verksamhetsmål, varav två gällde dispensfrågan och tre gällde mål som beviljats prövningstillstånd. Avseende frågan om dispens skulle medianomloppstiden för avlägsnandemål vara högst två månader och för verkställighetsmål högst en månad. Medianomloppstiden för mål som hade beviljats prövningstillstånd skulle vara högst fem månader för avlägsnandemål, högst tre månader för avlägsnandemål med ensamkommande barn och högst tre månader för verkställighetsmål. Migrationsöverdomstolen uppfyllde samtliga mål år 2006.

Regeringens verksamhetsmål för migrationsdomstolarna år 2007 var att medianåldern för avgjorda mål inte borde överstiga fyra månader. Samtidigt fick domstolarna som ett särskilt åter-

rapporteringskrav att redovisa antalet avlägsnandemål med ensamkommande barn som haft en handläggningstid som överstiger två månader. Medianåldern för avgjorda mål i migrationsdomstolarna sammantaget var 2,9 månader. Domstolarna uppfyllde verksamhetsmålet både sammantaget och vid varje enskild domstol. Av de 35 avlägsnandemål med ensamkommande barn som avgjordes under år 2007 hade 27 mål en handläggningstid på mer än två månader.

Migrationsöverdomstolen hade år 2007 endast ett verksamhetsmål, nämligen att medianåldern för avgjorda mål inte borde överstiga två månader. Medianåldern för målen var 1,4 månader, innebärande att Migrationsöverdomstolen uppfyllde regeringens verksamhetsmål. Under år 2007 avgjordes 22 avlägsnandemål med ensamkommande barn, varav 10 mål hade en handläggningstid på mer än två månader.

För år 2008 har migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen haft samma verksamhetsmål som för år 2007. Avseende 2008 utvisar statistik från Domstolsverket att migrationsdomstolarna både totalt sett och sett till varje domstol uppfyller verksamhetsmålet då medianåldern för samtliga avgjorda migrationsmål var 3,6 månader. Medianåldern ökade således i förhållande till året innan vilket ska ses i ljuset av den stora måltillströmningen under år 2008. Spannet i medianålder mellan de olika migrationsdomstolarna var 2,7 till 4,0 månader. Vad gäller mål med ensamkommande barn rapporterade Domstolsverket för 2008 att av 179 avgjorda avlägsnandemål med ensamkommande barn hade 133 en handläggningstid på mer än två månader.

Migrationsöverdomstolen har uppfyllt regeringens mål för år 2008, enligt statistik från Domstolsverket. Medianåldern för det sammanlagda antalet avgjorda migrationsmål var 1,4.

15.6 Kostnadsutfall

Uppgifterna i avsnittet är hämtade från ekonomiavdelningen på Domstolsverket. För en sammanställning av kostnadsutfallet, se *bilaga 3*.

Anslaget för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen var 517,5 miljoner kr år 2006 och 503 miljoner kr år 2007 (anslag 12:4). För år 2008 var anslaget ursprungligen 468 miljoner kr men har under året sänkts till 423 miljoner kr. Migrationsdomstolarna dimensionerades för att per år kunna avgöra 17 545 mål, varav 8 100 asylmål, och Migrationsöverdomstolen 12 950 mål, varav 7 290 asylmål.

Verksamheten vid migrationsdomstolarna kom igång i långsammare takt än förväntat, eftersom antal inkomna mål från Migrationsverket till att börja med var lägre än prognostiserat liksom antalet överlämnade asylmål från Utlänningsnämnden.

Antalet inkomna mål har ökat årligen. Under år 2008 inkom omkring 22 730 mål, varav drygt 13 950 asylmål. För kalenderåret 2008 har därmed betydligt fler mål kommit in till migrationsdomstolarna än vad som förutsattes när domstolarna inrättades. Migrationsdomstolarna har år 2008 avgjort knappt 19 280 mål, varav 10 060 asylmål. Det innebär att migrationsdomstolarna har högre kapacitet att avgöra migrationsmål än vad som antogs när domstolarna dimensionerades. En förklaring till detta är att målens tyngd är annorlunda än vad som förutsattes. Andelen asylmål med omedelbar verkställighet är betydligt lägre än beräknat liksom andelen asylmål som avgörs efter muntlig förhandling. Vid dimensioneringen bedömdes att det skulle hållas muntlig förhandling i 85 procent av asylmålen (*Migrationsdomstolsprojektet, slutredovisning*, Domstolsverkets dnr 1447-2004, s. 32). Under år 2008 hölls det i migrationsdomstolarna muntlig förhandling i 34 procent av avgjorda mål gällande utvisning eller avvisning där i första hand asylskäl eller andra skyddsskäl hade åberopats, varav i 50 procent av asylmålen från migrationsdomstolen i Göteborg, i 53 procent av asylmålen från migrationsdomstolen i Malmö och 22 procent av asylmålen från migrationsdomstolen i Stockholm enligt statistik från Domstolsverket.

Kalenderåret 2007 kom till Migrationsöverdomstolen in cirka 4 820 mål, varav drygt 2 230 asylmål, dvs. betydligt färre än förväntat. År 2008 kom det in 8 590 mål, varav knappt 5 750 asylmål. Att antalet inkomna mål till Migrationsöverdomstolen

varit lägre än vad som förutsattes beror på att överklagandefrekvensen varit betydligt lägre än förväntat.

Anslaget till migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen har inte förbrukats för något av åren 2006–2008. Organisationen har successivt byggts upp i takt med ökad måltillströmning och kommer att fortsätta att utökas under 2009. 2008 förbrukades 379 miljoner kr att jämföras med anslaget på 423 miljoner kr. Inte heller anslaget för offentligt biträde och tolk m.m. förbrukades för åren 2006–2008. År 2008 förbrukades 121 miljoner kr och anslaget uppgick till 149 miljoner kr. Orsaken till att anslaget inte har förbrukats år 2008 trots hög måltillströmning är bl.a. att förhandlingstiderna varit kortare än beräknat och att beräknad styckkostnad per mål som legat till grund för anslagsberäkningarna varit något för hög. För år 2009 beräknas att anslaget förbrukas på grund av den stora målmängden.

Kostnadsutfallet har alltså hittills legat under anslagstilldelningen.

15.7 Kostnadseffektivitet

För bedömning av verksamhetens kostnadseffektivitet kan jämförelser göras mellan beräknad och verklig styckkostnad per avgjort mål. Ett annat mått på effektivitet kan vara styckkostnadens utveckling över tid. Jämförelser mellan styckkostnad för den aktuella måltypen och styckkostnad för andra, likartade, måltyper är också av intresse.

Inför inrättandet av den nya instans- och processordningen gjordes analyser beträffande den troliga styckkostnaden per mål. Utgångspunkten var att målen skulle komma att vara mycket resurskrävande och i mycket stor utsträckning kräva muntlig förhandling, t.ex. i 85 procent av asylmålen. Den beräknade kostnaden per mål angavs separat för ett flertal måltyper, varav ett urval återges i tabell 15.4.

Tabell 15.4 Beräknad styckkostnad/mål för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen

Måltyp	Migrations- domstolar	Migrationsöver- domstolen
Asylmål utan omedelbar verkställighet	59 957	18 594
Asylmål med omedelbar verkställighet	9 785	7 250
Övriga avlägsnandemål (mål om avvisning och utvisning utan asylskäl)	28 406	7 348
Verkställighetsmål (mål om prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen)	13 495	6 357
Uppehållstillståndsmål (mål om uppehållstillstånd pga. anknytning, arbetstillstånd m.m.)	6 301	4 387

Källa: Domstolsverket.

Tillgängligt underlag för utfallet av styckkostnaden för målen i migrationsdomstolarna avseende åren 2006–2008 är inte differentierat på samma sätt som för den beräknade styckkostnaden. Här fördelar sig i stället uträknad styckkostnad på avlägsnandemål (omfattande samtliga mål om avvisning och utvisning, inklusive asylmålen), verkställighetsmål och övriga migrationsmål samt en genomsnittskostnad för målen i migrationsdomstol. För år 2008 är avseende migrationsdomstolarna endast en genomsnittlig styckkostnad tillgänglig på grund av att tidredovisningen i domstolarna gjorts på olika sätt. Se tabell 15.5.

Tabell 15.5 Utfall styckkostnad/mål för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen

Migrationsdomstolarna	2006	2007	2008
Avlägsnandemål (mål om avvisning och utvisning, med eller utan asylskäl)	40 811	27 331	
Verkställighetsmål (mål om prövning enligt 12 kap 19 § utlänningslagen)	33 625	11 086	
Övriga migrationsmål	16 902	13 836	
Styckkostnad för ett mål i migrationsdomstol	27 695	18 789	14 772
Migrationsöverdomstolen	2006	2007	2008
Avlägsnandemål (mål om avvisning och utvisning, med eller utan asylskäl)	41 759	24 583	8 878
Verkställighetsmål (mål om prövning enligt 12 kap.	47 816	18 171	25 753

Migrationsöverdomstolen	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
19 § utlänningslagen)			
Övriga migrationsmål	41 702	17 857	8 475
Styckkostnad för ett mål i Migrationsöverdomstolen	43 072	21 091	9 999

Källa: Domstolsverket.

Beräknade värden och värdena i utfallet är inte fullt jämförbara. I och med att målgruppen asylmål utan omedelbar verkställighet utgör en stor majoritet av avlägsnandemålen kan med viss försiktighet jämförelse ändå göras mellan beräknad styckkostnad för asylmål utan omedelbar verkställighet (tabell 15.4) och utfallet för målgruppen avlägsnandemål (tabell 15.5).

Det beräknade utfallet för asylmål utan omedelbar verkställighet var för migrationsdomstolarnas del en styckkostnad om 59 957 kr och för Migrationsöverdomstolen 18 954 kr. Det faktiska utfallet för avlägsnandemål var för migrationsdomstolarna 40 811 kr år 2006 och 27 331 kr år 2007. För samma målkategori var utfallet för Migrationsöverdomstolen 41 759 kr år 2006, 24 583 kr år 2007 och 8 878 kr år 2008.

En rimlig utgångspunkt är att styckkostnaderna per migrationsmål har varit höga under åren 2006 och 2007 mot bakgrund av att måltillströmningen har varit lägre än förväntat och att organisationen dimensionerats för ett högre förväntat målantal. Jämförelsen visar dock att den beräknade kostnaden för asylmål utan omedelbar verkställighet i migrationsdomstolarna var betydligt högre än utfallet för avlägsnandemålen dessa första verksamhetsår. Orsaken till detta är förmodligen att beräkningarna av styckkostnad inför reformens start grundade sig på antagandet att målen skulle vara mycket resurskrävande, bl.a. att det skulle hållas muntlig förhandling i betydligt större utsträckning än vad som faktiskt har blivit fallet. Vidare har förhandlingstiden varit kortare än förväntat.

För Migrationsöverdomstolens del översteg verklig styckkostnad den beräknade i den aktuella målkategorin de två första verksamhetsåren. Bland de aktuella domstolarna var det endast Migrationsöverdomstolen som redan år 2006 anställde personal i en utsträckning som nära nog motsvarande dimensioneringsunderlaget. Detta, samt den låga överklagandefrekvensen, är sannolikt huvudorsakerna till den år 2006–2007 mycket höga styckkostnaden per mål för Migrationsöverdomstolen.

Det är först år 2008 som måltillströmningen till migrationsdomstolarna motsvarat – och överskridit – de nivåer den som låg till grund för beräkningarna vid dimensioneringen av verksamheten. Domstolarna har under 2008 också anställt personal i en omfattning som gör att personalstyrkan närmare än tidigare motsvarar dimensionerade nivåer. Man bör också beakta att det först nu har skapats en mer etablerad praxis i olika handläggningsfrågor i domstolarna, t.ex. i vilka fall man bör hålla muntlig förhandling. Det kan förmodas att den verkliga styckkostnaden per migrationsmål för år 2008 och år 2009 är ett mer rättvisande underlag för att avgöra vad som kan antas vara en rimlig verklig styckkostnad, och alltså tjäna som referens för kommande år.

Några modeller för värdering av skälig styckkostnad för migrationsmål jämfört med mål från ursprungsverksamheten i länsrätterna för att på så sätt bedöma kostnadseffektivitet finns inte framtagna för närvarande. Enligt uppgift från Domstolsverket kommer ekonomiavdelningen under år 2009 att arbeta med utveckling av sådana verktyg. Som exempel kan nämnas att styckkostnader för skattemål år 2006 var 7 966 kr och år 2007 7 845 kr. För LVU- och LVM-mål var styckkostnaden 13 373 kr för år 2006 och 15 434 kr för år 2007.

Styckkostnad per ärende i Utlänningsnämnden är inte lämplig att jämföra med då den kostnaden omfattar andra kostnader än de som ligger till grund för Domstolsverkets styckkostnadsberäkningar för migrationsmålen.

15.8 Överväganden

Bedömning: Domstolarna har uppfyllt regeringens verksamhetsmål.

Migrationsdomstolen i Stockholm har fått fler mål än beräknat, jämfört med domstolarna i Göteborg och Malmö. Frågan om hur belastningen på migrationsdomstolen i Stockholm kan hanteras bör utredas i särskild ordning.

Den nya instans- och processordningen har varit framgångsrik sett till hur verksamheterna har uppfyllt av regeringen satta verksamhetsmål. Samtliga verksamhetsmål, förutom det år 2006 gällande verksamhetsmålet avseende avlägsnandemål med ensamkommande barn, har uppfyllts för domstolarnas första tre verk-

samhetsår. Målen med ensamkommande barn är högprioriterade men enligt uppgift från domstolarna är det svårt att uppnå en handläggningstid om två månader i de fall det krävs kommunikering med parterna. För år 2008 har migrationsdomstolarna totalt sett uppfyllt verksamhetsmålet då medianåldern för samtliga avgjorda migrationsmål var 3,6 månader. Medianåldern ökade i förhållande till året innan. Resultatet ska ses i ljuset av att förändringen av antalet inkomna migrationsmål mellan år 2007 och år 2008 var anmärkningsvärt hög, cirka 43 procent.

En rättvisande analys av kostnadseffektivitet och dimensionering för migrationsverksamheten är svår att göra eftersom den personal som anställts i migrationsverksamheten i viss mån arbetat även med andra måltyper vid domstolarna, den sk. ursprungsverksamheten. Ett sätt att följa hur personalen vid migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen har fördelat sin arbetstid mellan migrationsverksamheten och ursprungsverksamheten är att analysera tidredovisningen. Detta är dock ett trubbigt instrument för uppföljning och enligt uppgift från Domstolsverket har domstolarna vid avstämning av tidredovisningen haft synpunkter på den fördelning av arbetskrafterna som speglas där. För att uppföljningen ska bli så rättvisande som möjligt ska tidredovisning ske i de målkategorier som personalen i migrationsverksamheten faktiskt arbetar med. Tidredovisningen blir på så sätt ett mått på hur arbetskrafterna faktiskt fördelar sig på verksamheterna. När Domstolsverket sedan gör omföringar mellan anslagen för migrations- respektive ursprungsverksamheten använder sig Domstolsverket av information från Sveriges Domstolars löne- och personaladministrativa system Palasso om i vilken verksamhet – migrationsverksamheten respektive ursprungsverksamheten – personalen i fråga är anställd.

Att tidredovisningen alltså inte är helt rättvisande påverkar styckkostnaderna och uppgifterna om resursfördelning i olika verksamheter.

Under år 2006 och år 2007 var den totala måltillströmningen vid migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen betydligt mindre än beräknat. Samtidigt hade domstolarna en organisation som hade överkapacitet i förhållande till antalet inkommande mål, detta även med hänsyn tagen till att personal inte anställdes fullt ut vid migrationsdomstolarna i enlighet med antagandena vid dimensioneringen. Vid Migrationsöverdomstolen anställdes i stort sett domare, men inte föredragande, fullt ut i enlighet med

dimensioneringens antaganden. De anställda i migrationsdomstolarna har därför som ovan nämnts inte enbart handlagt migrationsmål, utan har till viss del arbetat med mål av annan art.

Verksamheter under uppbyggnad kräver tid att hitta sina arbetsformer och etablera praxis i handläggningsfrågor. En sådan uppstartssträcka har behövts i migrationsdomstolarna. Dessutom förekom framför allt under den första verksamhetstiden en relativt hög personalomsättning. Detta kan antas ha medfört förlust av kompetens och befintlig personal har avdelats för att lära upp nyanställda, vilket har tagit resurser i anspråk från målhanteringen. Under senare delen av år 2007 och under år 2008 har det blivit en kraftig ökning av tillströmningen av migrationsmål. Antalet anställda i de olika verksamheterna ligger nu relativt nära antagandena som gjordes vid dimensioneringen.

Under år 2008 var antalet inkomna asylmål till migrationsdomstolarna högre än vad som beräknades vid reformens start. Migrationsdomstolarna har ändå kunnat hantera detta och har uppfyllt regeringens verksamhetsmål. Förklaringen kan delvis vara att andelen mål med omedelbar verkställighet och antalet muntliga förhandlingar i målen har varit betydligt färre än vad som beräknades vid dimensioneringen. Att domstolarna nu har etablerat handläggningsrutiner m.m. har sannolikt också gjort arbetet mer effektivt. Personalomsättningen har dessutom minskat totalt sett vilket kan antas ha haft gynnsamma effekter på arbetssituationen.

Fördelningen av mål mellan migrationsdomstolarna

De prognoser om måltillströmning som lades till grund för dimensioneringen av domstolarna får totalt sett anses ha varit relativt rättvisande. Det är dock inte enbart fluktuationerna i antalet mål som påverkar belastningen på migrationsdomstolarna. Variationer i vilka måltyper och ursprungsländer för sökandena som under viss tid dominerar kan göra att belastningen skiftar över tid mellan migrationsdomstolarnas respektive domsområden. Ett bestående problem är att fördelningen av målen procentuellt sett mellan de olika migrationsdomstolarna inte överensstämmer med de ursprungligen förmodade nivåerna. Migrationsdomstolen i Stockholm har för samtliga verksamhetsår fått en större andel asylmål än avsett. Under 2008 hade migrationsdomstolarna följande fördelning av asylmål: migrationsdomstolen i Stockholm

63 procent, migrationsdomstolen i Malmö 20 procent och migrationsdomstolen i Göteborg 17 procent.

Migrationsdomstolen har således kommit att utgöra en mycket stor del av verksamheten vid Länsrätten i Stockholms län. Den stora procentuella andelen asylmål som migrationsdomstolen i Stockholm tilldelats har i förening med den kraftiga måltillströmningen på senare tid medfört belastningar på verksamheten. Inom ramen för utredningsarbetet har frågan uppkommit om möjligheten att åstadkomma en bättre balans i målsammansättningen vid migrationsdomstolen i Stockholm, t.ex. genom inrättandet av en fjärde migrationsdomstol.

Domstolsverket har haft regeringens uppdrag att utreda länsrättsorganisationen och lämna förslag till en ny organisation med färre och större länsrätter. Uppdraget redovisades i april 2008 genom rapporten *Länsrättsutredningen* (Domstolsverkets rapportserie 2008:2). Härefter har regeringen i prop. 2008/09:165, *En långsiktigt hållbar organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans*, lämnat förslag om organisationen av länsrätterna.

I den nämnda propositionen diskuteras frågan om utformningen av en ny allmän forumregel för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans. Den nuvarande regeln, som återfinns i 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, innebär att ett beslut överklagas till den domstol inom vars domkrets ärendet först prövats. Regeringen anser att i framtiden bör det styrande för forumfrågan vara var medborgarna och andra intressenter finns, inte den beslutande myndigheten. Regeringen har den 2 april 2009 beslutat att ge Domstolsverket i uppdrag att för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans lämna förslag till en ny allmän forumregel som utgår från var den enskilda parten finns (Ju2009/2883/DOM). Regeringen har i beslutet angett att en naturlig utgångspunkt bör vara den enskilda partens hemvist. Vidare anger regeringen att det finns måltyper för vilka en ny allmän forumregel inte bör tillämpas och att Domstolsverkets uppdrag även omfattar att överväga för vilka måltyper särskilda forumregler behövs och hur sådana särregler bör utformas. Forumfrågan ska enligt regeringen hanteras parallellt med arbetet att förändra organisationen för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans (prop. 2008/09:165 s. 110 f.).

Prognoserna för åren 2009–2012 visar att trenden med hög måltillströmning av migrationsmål som rätt under senare delen av

år 2007 och år 2008 kommer att förändras med en gradvis minskning i måltillströmningen fram till år 2012. Den höga belastningen vid migrationsdomstolen i Stockholm under senare tid kan därför förmodas mattas av framöver. Inte desto mindre kan konstateras att domstolen under samtliga år sedan reformen trädde i kraft haft en större procentuell andel av asylmålen än den som ursprungligen avsågs. Även med beaktande av att det kan förväntas bli en lättnad i måltillströmningen de närmaste åren finns det därför anledning att överväga hur en förbättrad balans i målsammansättningen vid migrationsdomstolen i Stockholm skulle kunna åstadkommas.

En möjlig lösning är inrättandet av en fjärde migrationsdomstol. Övervägandena i samband med inrättandet av den nya instans- och processordningen måste då också beaktas i fråga om denna domstol. Som regeringen anförde i prop. 2004/05:170 måste de domstolar som ska handlägga migrationsmål kunna möta de förändringar i tillströmningen av mål som är en följd av förändringar av bl.a. antalet asylsökande. Vidare ska, enligt regeringen, de aktuella domstolarna ha en organisation som kan bygga upp och vidmakthålla den särskilda erfarenhet och kompetens som handläggningen av de aktuella målen kräver. Domstolarna borde alltså enligt regeringen vara av sådan storlek att de inte blir alltför sårbara från flexibilitetssynpunkt. De borde också vara av sådan storlek att den nya måltypen inte blir helt dominerande och de därmed mer eller mindre får karaktären av specialdomstol (prop. s. 110).

I anledning av det förslag till omorganisation som regeringen lämnat i prop. 2008/09:165 kommer vissa av de nya enskilda länsrätterna i och för sig ha förutsättningar att möta de krav som nämns ovan. För att kunna presentera några konkreta förslag i fråga om en fjärde migrationsdomstol krävs en betydande konsekvensanalys. En aspekt som måste belysas är effekterna för domstolsorganisationen vid den ytterligare domstol som skulle ingå i instansordningen. Det var inte tänkt att migrationsdomstolarna skulle få karaktär av specialdomstolar och det är därför viktigt att tillse att migrationsmålen i en ny migrationsdomstol inte skulle omfatta en orimligt stor del av domstolens kapacitet. Dessutom måste ytterligare frågor utredas, såsom ekonomiska konsekvenser, möjligheten att rekrytera personal i den aktuella regionen, konsekvenserna för handläggningstider samt kunskapsöverföring till den nya domstolen. Vidare måste överväganden göras ifråga om tillgången på offentliga biträden och tolkar. Konsekvenserna för

Migrationsverkets organisation måste också genomgå. En viktig aspekt är t.ex. möjligheten att rekrytera processförare. Man måste också analysera möjliga konsekvenser av den ändrade forumregel som Domstolsverket ska utreda på regeringens uppdrag. En sådan regel torde ge störst effekt för Länsrätten i Stockholms län samtidigt som den inte torde kunna tillämpas på migrationsmålen (*Länsrättsutredningen*, Domstolsverkets rapportserie 2008:2 s. 64–65). Följden av den ändrade forumregeln kan innebära att migrationsmålen kommer att utgöra en betydligt större andel av den totala målmängden vid Länsrätten i Stockholm län än idag.

Innan en fjärde migrationsdomstol föreslås bör dessutom andra alternativ övervägas. Ett sådant alternativ kan vara att pröva om någon enskild måltyp, såsom exempelvis medborgarskapsmålen, bör lyftas bort från migrationsdomstolen i Stockholm och således kunna överklagas från förvaltningsmyndighet endast till migrationsdomstolarna i Göteborg respektive Malmö. I sammanhanget ska dock beaktas att den enskilt största målgruppen vid migrationsdomstolarna är asylmålen. De utgör omkring två tredjedelar av de totala antalet mål.

Under år 2007 utjämnade migrationsdomstolarna arbetsbördan inbördes genom ett administrativt förfarande. Migrationsdomstolarna i Göteborg och i Malmö avgjorde mål för migrationsdomstolens i Stockholm räkning, med nämndemän från Stockholm i de fall målen avgjordes i fullsuttan rätt.

Enligt gällande rätt får, enligt 14 § fjärde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, en länsrätt, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan länsrätt som handlägger sådana mål. I förarbetena till denna bestämmelse har framhållits att den är avsedd för enskilda fall. Regeringen framhöll i förarbetena att det inte kan komma i fråga att tillämpa regeln systematiskt i ett antal typsituationer, för att eventuellt korrigera det resultat som forumreglerna ger i allmänhet. Regeringen ansåg inte heller att regeln borde utnyttjas för att åstadkomma en utjämning av arbetsbördan mellan olika domstolar (prop. 1997/98:101, *Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m.*, s. 99). Den aktuella regeln kan därför inte användas av migrationsdomstolarna i tillräcklig utsträckning.

Inströmningen av mål till migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen har varierat kraftigt på ett sätt som får

anses vara unikt för migrationsmålen jämfört med måltyper i ursprungsverksamheten. Med hänsyn till de krav som måltypen ställer borde det enligt min mening vara möjligt att möta större, ej endast tillfälliga, avvikelser i den beräknade procentuella måltillströmningen i respektive domsområde genom att migrationsdomstolarna skulle ges möjlighet att överlämna mål från en domstol till en annan för att utjämna arbetsbördan. Domstolsverket har inom ramen för Migrationsdomstolsprojektet föreslagit en lagändring med sådan innebörd. Det är angeläget att förslaget genomförs.

Sammanfattningsvis finns det skäl att i annan ordning vidare utreda frågan om hur den höga belastningen på migrationsdomstolen i Stockholm kan hanteras.

Kostnadsutfall och kostnadseffektivitet

Den nya instans- och processordningen har medfört kostnadsökningar jämfört med tidigare gällande ordning för överprövning av utlännings- och medborgarskapsärenden. Som en jämförelse kan nämnas att Utlänningsnämnden år 2005 hade en budget om 150 miljoner kr med ett utfall på 160 miljoner kr, medan migrationsdomstolarnas budget för år 2008 är 423 miljoner kr. Att reformen skulle medföra en kostnadsökning var en nödvändig konsekvens för att uppnå syftet med en ökad öppenhet vid prövningen av asylärenden, bl.a. genom införande av överprövning i domstol. Kostnadsutfallet har dock legat under anslagstilldelningen över perioden åren 2006–2008, trots att måltillströmningen varit mycket hög under år 2008. Orsaken till att anslaget ändå inte har förbrukats år 2008 är bl.a. att förhandlingar inte har hållits i den omfattning som beräknades och att den beräknade kostnaden per mål varit något för hög. För år 2009 beräknas att anslaget förbrukas på grund av den stora målmängden.

Domstolarna har avgjort fler mål än beräknat, men målen har varit mindre resurskrävande än väntat.

Kostnaden per avgjort migrationsmål under åren 2006 och 2007 har, med hänsyn till att organisationen haft överkapacitet i förhållande till måltillströmningen, varit hög. Det är först under år 2008 som verksamheten i migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen har hanterat den mängd mål som de dimensionerades för. Målmängden har för år 2008 faktiskt överskridit dimensionerade nivåer. Som ovan påpekats kan det antas att domstolarna nu upparbetat erfarenhet och skapat rutiner

för lämplig handläggning i olika måltyper, t.ex. i vilken omfattning det kan anses befogat att hålla muntlig förhandling. Det är därmed först efter utgången av år 2009 som det kan förväntas finnas ett fullständigare underlag för att beräkna hur stor kostnaden för migrationsmål bör vara. Enligt uppgift från Domstolsverket kommer ekonomiavdelningen under år 2009 att försöka göra det möjligt att jämföra styckkostnad för migrationsmål och styckkostnad för mål i ursprungsverksamheten i länsrätterna, t.ex. LVU- och LVM-mål och skattemål. Därmed finns också förutsättningar för att på ett mer adekvat sätt beräkna verksamhetens kostnadseffektivitet.

Under de första verksamhetsåren valde många anställda att lämna sin anställning vid migrationsdomstolarna. Situationen har sett något annorlunda ut i de olika verksamheterna men en märkbar trend är att personalrörligheten har varit störst på föredragandesidan. Orsaker som redovisats från domstolarna är att detta kan ha berott på den allmänt goda arbetsmarknaden, där rekryteringen skedde i konkurrens med bl.a. Migrationsverket, och att förväntningarna på arbetsuppgifterna inte helt överensstämde med verkligheten. Rörlighet bland personalen i en nystartad verksamhet får anses vara förhållandevis vanligt. Viss rörlighet krävs för vitalisering av en arbetsplats men kan vara menlig för verksamheten om den har alltför stor omfattning. Risken finns då att arbetet påverkas negativt genom att värdefull kompetens går förlorad och att resurser som rätteligen borde användas i kärnverksamheten får användas för att utbilda ny personal. Nu tycks personalrörligheten ha minskat vilket får anses vara positivt. Det är dock viktigt att migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen även fortsatt arbetar för att vara attraktiva och moderna arbetsplatser, så att de kan rekrytera och även behålla kompetent personal.

Som ovan nämnts visar prognoserna för åren 2009–2012 att trenden med hög måltillströmning som rått under senare delen av år 2007 och år 2008 kan komma att förändras med en gradvis minskning i måltillströmningen fram till år 2012. Regeringen uttryckte (prop. 2004/05:170 s. 261) att totalkostnaderna för reformen kan väntas variera betydligt mellan olika tidsperioder med hänsyn till variationer i antalet asylsökande. Det är dock viktigt att notera att kostnaderna för personal i migrationsverksamheten kommer att vara relativt konstanta oavsett måltillströmning. Det ligger i sakens natur att migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen inte kan variera storleken på sin

organisation på det sätt som tidigare Utlänningsnämnden kunde, inte minst med hänsyn till domarnas fullmaktsanställning.

16 Dimensionering och ekonomi i Migrationsverket

Här redovisas kostnadsutfallet för instans- och processordningen såvitt avser Migrationsverket. Vidare redovisas dimensioneringen av personalstyrkan. I kapitlet återfinns också bedömningar av verksamhetens kostnadseffektivitet.

16.1 Anslagstilldelning

Regeringen gjorde bedömningen att den nya instans- och processordningen skulle medföra stora kostnadsökningar (prop. 2004/05:170 s. 261). Migrationsverket skulle få en ny tillkommande uppgift i tvåpartsprocessen och för att utföra den behövde Migrationsverket ha nödvändig kompetens. De årliga kostnaderna för Migrationsverket angavs bli betydande. Den främsta orsaken till den beräknade kostnadsökningen, menade regeringen, var den nya överprövningen av utlännings- och medborgarskapsärenden.

Riksdagen beslöt för budgetåret 2006 om att anvisa medel inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar (numera Migration) på anslagen 12:1 anslagspost 5 Överprövning av utlännings- och medborgarskapsärenden m.m. och 12:1 anslagspost 6 Prövning av ansökan samt 12:6 anslagspost 2 Offentligt biträde i utlänningsärenden (prop. 2005/06:1, utg.omr. 08, bet. 2005/06:SfU2, rskr. 2005/06:69). Från anslagsposten 12:1 anslagspost 5 finansierades Migrationsverkets utgifter med anledning av införandet av en ny processordning. Från anslagspost 6 finansierades Migrationsverkets utgifter för personal och lokaler (exklusive bostäder för de asylsökande) samt övriga förvaltningsutgifter hänförliga till prövningsverksamheten m.m. Från 12:6 anslagspost 2 finansierades utgifter för offentliga biträden enligt utlänningslagen.

För år 2006 tilldelades avseende 12:1 anslagspost 5 enligt regleringsbrevet 141 miljoner kr. På 12:1 anslagspost 6 tilldelades 885 miljoner kr och avseende 12:6 anslagspost 2, 128 miljoner kr.

I regleringsbrevet för år 2007 var endast två anslagsposter aktuella, 12:1 anslagspost 6 Prövning av ansökan samt 12:6 anslagspost 2 Offentligt biträde i utlänningsärenden. Drygt 919 miljoner kr tilldelades på det förstnämnda anslaget och efter omDispositionering av överföringsbeloppet från anslagsposten 5 året innan var totalt disponibelt belopp drygt 1 032 miljoner kr. Avseende 12:6 anslagspost 2 var år 2007 års tilldelning 173 miljoner kr.

År 2008 var endast anslag 12:1 anslagspost 1 och 12:6 anslagspost 2 aktuella. På anslag 12:1 anslagspost 1, som avsågs finansiera bl.a. Migrationsverkets förvaltningskostnader exklusive de asylsökandes boende, tilldelades drygt 2 128 miljoner kr. På anslag 12:6 anslagspost 2 var tilldelningen enligt regleringsbrev cirka 238 miljoner kr.

För år 2009 har anslaget 12:1 bytt beteckning till 1:1 och anslag 12:6 till 1:6. På anslag 1:1 anslagspost 1 har verket tilldelats cirka 2 053 miljoner kr och på anslag 1:6 anslagspost 2, drygt 92 miljoner kr.

16.2 Dimensionering av personalstyrkan

16.2.1 Underlag för dimensioneringen av personalstyrkan

Uppgifter i detta avsnitt har inhämtats från staben vid Migrationsverket.

Under hösten 2005 tog Migrationsverket beslut om att inrätta ett nytt verksamhetsområde med ansvar för att ompröva beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden, företräda verket i migrationsdomstolar och i Migrationsöverdomstolen samt pröva frågor om verkställighetshinder.

Verksamhetsområdet – Förvaltningsprocess – skulle ledas av en verksamhetschef och under chefen skulle det finnas fyra enhetschefer. I övrigt skulle personalen utgöras av processförare och administrativ stödpersonal. En annan utgångspunkt inför starten var att det skulle finnas en assistent per fem processförare och att chefen för verksamhetsområdet skulle ha en mindre stab för planering, styrning och uppföljning.

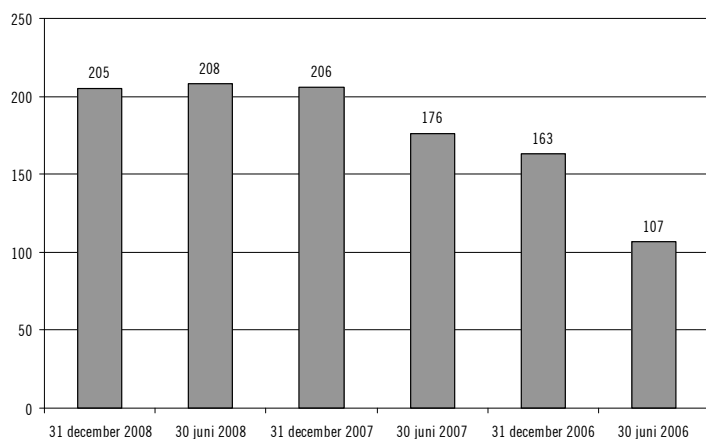
Beräkningar av personalbehovet gjordes, i nära samarbete med Domstolsverket, utifrån olika antaganden om volymer och tidsåtgång för olika arbetsmoment. I samband med regeringens budgetarbete med reformen fick Migrationsverket i uppdrag att under augusti månad 2005 ge in uppdaterade och preciserade beräkningar avseende anslagsbelastningen för åren 2006–2008 utifrån tre alternativ, vilka utgick från troligt antal asylmål som varje år skulle överklagas till migrationsdomstol. Antalet mål i dessa antaganden hade ett spann från 6 900 asylmål per år till 8 500 asylmål per år. Utöver detta angavs flera gemensamma förutsättningar för de tre alternativen beträffande ärendekategorier, överklaganden till Migrationsöverdomstolen, mängden muntliga förhandlingar i domstol m.m.

Migrationsverket uppskattade behovet av antalet processförare mot bakgrund av de tre olika alternativen vara mellan 103 och 117 stycken. Med hänsyn till storleken på anslaget för 2006 beslöt verket att i en första rekryteringsomgång rekrytera 90 processförare. Detta lyckades dock inte och en ny rekryteringsomgång fick inledas direkt efter reformens ikraftträdande.

I samband med att det nya verksamhetsområdet Förvaltningsprocess inledde sin verksamhet hade 80 personer rekryterats och vid 2006 års slut var antalet anställda 163. En ny personalkategori, handläggare, hade då också börjat anställas.

I figur 16.1 redovisas antalet anställda vid förvaltningsprocessenheterna åren 2006–2008. Ytterligare uppgifter om organisationen och personalen återfinns i kapitel 18.

Figur 16.1 Antal anställda vid Förvaltningsprocessenheterna 2006–2008



Källa: Staben, Migrationsverket.

16.2.2 Personalomsättning

Uppgifterna i avsnittet har inhämtats från staben på verksamhetsområde Förvaltningsprocess.

Av betydelse för bl.a. frågan om kostnadseffektivitet är frågan vilken personalomsättning som har förekommit på förvaltningsprocessenheterna, dvs. i vilken utsträckning personal har valt att lämna sin anställning.

Personalrörligheten inom verksamhetsområde Förvaltningsprocess är relativt stor. Trots en i princip ständigt pågående rekryteringsprocess har man tidvis haft svårt att rekrytera kvalificerade processförare i önskad omfattning. Som anges i kapitel 18 om Migrationsverkets organisation har verksamhetsområde Förvaltningsprocess nu lyckats profilera sig som en intressant arbetsgivare men det är svårt att hitta jurister med humanjuridisk kompetens samt domstolserfarenhet på arbetsmarknaden idag.

Orsakerna till personalomsättningen är flera. Dels har verksamhetsområdets personal en låg medelålder. Arbetet som handläggare är ett s.k. ingångsarbete och flera processförare är unga jurister som efter en tid vill vidare i karriären. En erfarenhet som dragits är att de internrekryterade har en benägenhet att stanna kvar längre som processförare. De som ändå lämnar sin anställning fortsätter ofta sin interna karriär i en ny position som specialist eller chef.

Det finns en benägenhet för verksamhetsområdets personal att röra sig mellan anställningar på förvaltningsprocessenheterna, migrationsdomstolarna och även Försäkringskassan och Skatteverket. Att personal cirkulerar i viss omfattning anser förvaltningsprocessenheterna vara berikande för dess verksamhet.

Verksamhetsområde Förvaltningsprocess ser inte omsättningen av personal som något större problem för verksamheten, så länge den ligger på en kontrollerad nivå. Samtidigt är arbetsbelastningen hög. Antalet muntliga förhandlingar har ökat kraftigt det senaste året och förväntas ligga på en hög nivå de närmaste åren. Andra aktiviteter, som arbetsuppgifter kring Sveriges EU-ordförandeskap år 2009 och deltagande i olika verksgemensamma utbildningar, utvecklingsprojekt m.m. tar också alltmer tid från processförarna. Tillgången på processförare är därför en avgörande riskfaktor för verksamheten.

En viktig framgångsfaktor anges vara att förvaltningsprocessenheterna kan framstå som attraktiva arbetsplatser och arbetsgivare genom att erbjuda en bra arbetsmiljö med goda möjligheter till utveckling för samtliga personalkategorier. Vidare anges att chefsfördelningen och uppdelningen i fler enheter får flera positiva effekter. Dels minskar det belastningen på varje chef, dels innebär det ökad tillgänglighet till chefen för den enskilde medarbetaren.

De prognostiserade ärendevolymer under 2009 beräknas medföra ett minskande resursbehov fr.o.m. 2010. För år 2009 är beräknat resursbehov 190 årsarbetskrafter, för år 2010 169 och för år 2011 153 årsarbetskrafter.

16.3 Ärendetillströmning

16.3.1 Ärendetillströmning och ärendefördelning på respektive förvaltningsprocessenhet

Till grund för dimensioneringen av förvaltningsprocessenheterna låg en fördelning av ärendemängder mellan orterna Solna, Göteborg och Malmö. Denna fördelning var 55 procent för Solna, 20 procent för Göteborg och 25 procent för Malmö. Beräkningarna bakom denna fördelningsnyckel bygger på de ärendemängder som verkets enheter inom respektive domsområde avgjorde.

Den totala mängden överklagade ärenden som hanterats av förvaltningsprocessenheterna (avseende asylärenden, besök- och bosättningsärenden, medborgarskapsärenden och överklaganden av 12:19-ärenden) har under åren 2007–2008 varit följande.

År 2007 inkom totalt 21 681 överklagade ärenden till förvaltningsprocessenheterna. Av dessa inkom 13 309 till Solna, 3 596 till Göteborg och 4 776 till Malmö. Den procentuella fördelningen var 61, 17 respektive 22 procent.

Samma år avgjordes totalt 22 583 överklagade ärenden, varav 12 988 i Solna, 4 213 i Göteborg och 5 382 i Malmö. Procentuell fördelning var 58, 19 respektive 24 procent.

År 2008 inkom totalt 30 082 överklagade ärenden till förvaltningsprocessenheterna. Av dessa inkom 16 310 till Solna, 6 693 till Göteborg och 7 079 till Malmö. Den procentuella fördelningen var 54, 22 respektive 24 procent.

Samma år avgjordes totalt 29 983 överklagade ärenden, varav 16 541 i Solna, 6 421 i Göteborg och 7 021 i Malmö. Procentuell fördelning var 55, 21,5 respektive 23,5 procent.

Den totala ärendemängden avseende överklagade ärenden som hanteras inom verksamhetsområde Förvaltningsprocess håller sig således relativt väl inom den tänkta fördelningen. Det finns dock vissa osäkerhetsfaktorer i beräkningen. Vid en mätning av procentuell fördelning har det rått viss osäkerhet kring vilka ärendetyper som ska ingå i analysen. Ibland har Migrationsverket valt att utgå enbart från asylärenden. I andra sammanhang har totalsiffror enligt ovan använts.

Utöver dessa ärenden prövar förvaltningsprocessenheterna även verkställighetshinder i enlighet med 12 kap. 18 § och 12 kap. 19 § utlänningslagen.

Som nämnts i andra sammanhang påverkas arbetsbelastningen vid verksamhetsområde Förvaltningsprocess inte enbart av ärendefördelning utan i hög grad av andelen muntliga förhandlingar och antalet begäran om kompletterande yttrande.

Statistik från 2006 har inte inkluderats eftersom registreringar av bl.a. ärenden om verkställighetshinder under 2006 gjordes på ett sådant sätt att uppföljningen genom statistik blev mycket osäker.

16.3.2 Prognoser avseende ärendevolymer

Uppgifter om prognosticerad ärendetillströmning i enlighet med Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos den 7 maj 2009 har inarbetats i kapitel om dimensionering av domstolarna, se kapitel 15.

För verksamhetsområde Förvaltningsprocess har följande ärendevolymer prognostiserats för de närmaste åren.

Tabell 16.1 Ärendevolymer för perioden 2009–2011

Ärendetyp	2009	2010	2011
Överklagande Asylprövning	15 040	13 250	11 720
Överklagande Besök, bosättning och medborgarskap	7 500	6 000	5 000
<i>summa överklaganden</i>	<i>22 540</i>	<i>19 250</i>	<i>16 720</i>
Verkställighetshinder	12 600	11 400	9 900

Källa: Migrationsverket.

Dessa uppskattningar bygger på beräkningar i Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos den 30 oktober 2008 och ligger

till grund för beräkningar av resursbehovet vid verksamhetsområde Förvaltningsprocess 2009–2011.

Enligt verkets prognoser kommer domstolarna att ha en högre kapacitet och produktion de närmaste två åren jämfört med år 2008 varför arbetstrycket på Förvaltningsprocess i form av muntliga förhandlingar och förelägganden sannolikt kommer att öka under samma period.

16.4 Handläggningstider

Frågan om verkets måluppfyllelse har behandlats i kapitel om kravet på skyndsam handläggning. Här redovisas de huvudsakliga uppgifterna.

I regeringens regleringsbrev för budgetåren 2006, 2007, 2008 och 2009 har angivits som mål för Migrationsverket att beslut om uppehållstillstånd eller avvisning respektive utvisning ska fattas senast inom sex månader från det att ansökan inkom till Migrationsverket och beslut i fråga om asylansökningar som rör ensamkommande barn senast inom tre månader.

Av Migrationsverkets årsredovisningar framgår att den genomsnittliga handläggningstiden var närmare sju månader både år 2006 och 2007. År 2008 hade tiden ökat till nästan nio månader. För asylärenden rörande ensamkommande barn var den genomsnittliga handläggningstiden fem månader år 2006 och lite drygt sex månader år 2007. År 2008 hade genomsnittstiden sjunkit något och låg strax under sex månader.

16.5 Kostnadsutfall

En sammanställning av kostnadsutfallet har erhållits av Migrationsverket enligt *bilaga 4*. Man kan konstatera att utgift respektive kostnad per överklagat ärende minskat varje år vilket enligt verket sammanfaller med den effektivisering som skett inom verksamheten sedan dess reformen trädde i kraft. Verkets interna rutiner har utvecklats och förbättrats, samarbetet med domstolarna och andra aktörer har också utvecklats och effektiviserats och processförare och personalen i övrigt har fått större kunskap och erfarenhet i sin yrkesroll. Av samma anledning så mer än halverades utgift respektive kostnad per ärende om verkställighetshinder mellan år 2006 och år 2007. Mellan åren 2007 och 2008 ökade dock

styckutgiften för dessa ärenden med 325 kr/ärende. Ökningen ligger främst inom verksamhetsområde Asylprövning. Detta beror enligt verket bl.a. på att beslut om ny prövning fattats i fler ärenden. Eftersom dessa överlämnas från verksamhetsområde Förvaltningsprocess till verksamhetsområde Asylprövning medför det större kostnader inom asylprövningen.

Kostnadsfördelning vid förvaltningsprocessenheterna

Följande kan redovisas beträffande uppgifter om fördelning av kostnader på förvaltningsprocessenheterna. Verksamheten startade 31 mars 2006, varför kostnaderna för det året inte avser ett helt verksamhetsår. Att andelen övriga kostnader är högre för år 2006 beror på att en större andel uppstartskostnader belastade det året i form av anskaffnings- och rekryteringskostnader. Kostnadsökningarna över åren är främst en följd av att bemanningen utökats. Den höga andelen lönekostnader medför också att lönerevisionerna utgör en stor kostnadsökning inom verksamhetsområde Förvaltningsprocess varje år. På grund av utökad bemanning och lokalbrist även inom andra verksamhetsområden har förvaltningsprocessenheterna i Malmö och Göteborg flyttat till nya lokaler vilket också medfört att andelen lokalkostnader ökat jämfört med 2006. Utöver personal och lokaler är översättningar den tredje största utgiftsposten, cirka 6 procent. Övriga driftkostnader utgör sammanlagt cirka 7 procent av verksamhetens kostnader.

Tabell 16.2 Relativ kostnadsfördelning förvaltningsprocessenheterna

	2006	2007	2008
Lönekostnader	78 %	77 %	78 %
Lokalkostnader	6 %	9 %	9 %
Tolk och översättning	5 %	6 %	6 %
Övrigt	11 %	8 %	7 %
<i>Summa</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>
Anställda "brutto"	101	175	200
Årsarbetskrafter	93	148	162

Källa: Migrationsverket

16.6 Kostnadseffektivitet

Uppgifter i avsnittet har inhämtats från verksamhetsområdet Planering och styrning vid Migrationsverket.

Styckkostnader som låg till grund för dimensionering av verksamheterna finns inte tillgängliga vid Migrationsverket.

Styckkostnader avseende kostnad per avgjort ärende finns för vissa ärendekategorier redovisade i årsredovisningen. De kan dock inte anses vara något bra mått på verksamhetens kostnadseffektivitet. Tillgängliga styckkostnader mäter bara kostnaden utslaget på varje ärende som verket lämnar över till migrationsdomstolarna. Den egentliga tyngdpunkten kommer senare, i det arbete som utförs i domstolarna vid muntliga förhandlingar, genom ingivande av yttranden m.m. Tabellen nedan visar hur volymerna förändrats mellan 2007 och 2008 vid förvaltningsprocessenheterna.

Tabell 16.3 Förändring i ärendevolymer vid förvaltningsprocessenheterna 2007–2008

Volym	Utfall	
	2007	2008
Överklaganden	15 005	22 615
Verkställighetshinder	7 578	7 368
Muntliga förhandlingar	1 881	3 669
Kompl yttranden	8 031	11 719
Årsarbetare	148	162
Anslag 1:1	104 190	113 686
<i>Förändring</i>		
Överklaganden		50,7 %
Verkställighetshinder		-2,8 %
Muntliga förhandlingar		95,1 %
Kompl. yttranden		45,9 %
Årsarbetare		9,5 %
Anslag 1:1		9,1 %

Källa: Migrationsverket

Ärendevolymer som verksamhetsområde Förvaltningsprocess har hanterat har ökat med cirka 50 procent mellan år 2007 och 2008. Antalet förelägganden har ökat med 46 procent under perioden och antalet muntliga förhandlingar nästan fördubblats. Samtidigt har antalet årsarbetskrafter i verksamhetsområdet och

anslagsbelastningen endast ökat med 9 procent. Mot denna bakgrund bör enligt verket kostnadseffektiviteten och ökningen av kostnadseffektiviteten vara betydligt större än vad enkla styckkostnadsberäkningar ger vid handen.

Verket menar att det inte finns något enkelt och enhetligt produktivetsmått som tar hänsyn till alla faktorer och som kan jämföras över tid. Inom Migrationsverket pågår ett arbete med att ta fram ett sådant mått.

16.7 Överväganden

Bedömning: Migrationsverket har inte uppfyllt regeringens mål för handläggningstider i den nya instans- och processordningen.

Migrationsverket har inte lyckats uppfylla sina verksamhetsmål avseende handläggningstider under de första åren efter införandet av den nya instans- och processordningen. I budgetpropositionen för år 2007 (prop. 2006/07:1) angavs bl.a. att den nya verksamheten vid Migrationsverket med anledning av den nya instansordningen inte fullt ut fungerat i den omfattning som är nödvändig och att det är mycket viktigt att Migrationsverket klarar av att effektivt, enhetligt och rättssäkert fatta beslut i det antal ärenden som behövs för att nå balans i asylprocessen.

I sina årsredovisningar för de aktuella åren har verket konstaterat att verket inte har uppnått målen för handläggningstiden för asylärenden. Den bristande måluppfyllelsen kan enligt vad Migrationsverket har angivit ha flera olika orsaker. Dessa orsaker har redovisats beträffande kravet på skyndsamt handläggning, kapitel 6. Orsaker som kan nämnas här är att antalet nya asylansökningar har ökat, att verket omorganiserats, att det var en krävande omställningsprocess när det nya verksamhetsområdet Förvaltningsprocess infördes och att verket haft rekryterings-svårigheter. Till detta kom effekterna av den tillfälliga lagen, lag (SFS 2005:762) om ändring i utlänningslagen (1989:529), som avsåg att ge vissa kategorier flyktingar med lagakraftvunna beslut en ny och generösare prövning. För år 2008 är förklaringen till att handläggningstiden för asylärenden ökade bl.a. ärendesammansättningen, som gjort att det krävts mer ingående undersökningar av de individuella asylskälen hos sökande från vissa länder. Verket

måste därmed också lägga mer tid och resurser på varje ärende. För instans- och processordningen som helhet är det angeläget att Migrationsverket, som utgör första instans, kan uppfylla uppsatta verksamhetsmål eftersom fördröjningar ger återverkningar i olika avseenden på handläggningen i högre instans. En pågående försöksverksamhet som nu bedrivs vid Migrationsverket syftar till en snabbare asylprocess (se kapitel 18 om Migrationsverkets organisation).

Som jag har konstaterat beträffande verksamheten vid Migrationsöverdomstolen och migrationsdomstolarna är det naturligt att verksamheter under uppbyggnad kräver tid att hitta arbetsformer och etablera praxis i handlägningsfrågor. Så har gällt även Migrationsverket. Dessutom har de inledande svårigheterna att bemanna verksamheten och den höga personalomsättningen bidragit till att kompetens gått förlorad i organisationen och att befintlig personal fått avdelas för att lära upp nya medarbetare.

Kostnadsutfall och kostnadseffektivitet

Den totala ärendemängden överklagade ärenden som hanteras inom verksamhetsområde Förvaltningsprocess håller sig relativt väl inom den tänkta fördelningen mellan respektive enhet.

Som ovan har konstaterats har ärendevolymer avseende överklagade ärenden som förvaltningsprocessenheterna hanterat har ökat med cirka 50 procent mellan år 2007 och 2008. Antalet förelägganden har ökat med 46 procent under perioden och antalet muntliga förhandlingar nästan fördubblats. Samtidigt har antalet årsarbetskrafter i verksamhetsområdet och anslagsbelastningen endast ökat med 9 procent. Mot denna bakgrund bör, såsom verket angett, kostnadseffektiviteten och ökningen av kostnadseffektiviteten vara betydligt större än vad enkla styckkostnadsberäkningar ger vid handen.

En aspekt som påverkar kostnadseffektiviteten är den stora personalrörligheten inom verksamhetsområdet Förvaltningsprocess. Det var initialt mycket svårt att rekrytera processförare och dessa svårigheter har visat sig bestående. Under åren 2006–2008 har man haft en i princip ständigt pågående rekryteringsprocess. Verksamhetsområdet Förvaltningsprocess har nu lyckats profilera sig som en intressant arbetsgivare men det är svårt att hitta jurister med humanjuridisk kompetens samt domstolserfarenhet på arbetsmarknaden idag. För att kunna uppnå

verksamhetsmålen krävs att kompetent personal kan rekryteras och behållas i organisationen. Inte minst är detta viktigt mot bakgrund av den höga arbetsbelastningen i organisationen.

Även om ett minskande resursbehov kan förväntas de kommande åren i anledning av ett lägre antal inkommande mål är det viktigt att förvaltningsprocessenheterna kan framstå som en attraktiv arbetsplats och arbetsgivare.

17 Organisationen i domstolarna

Här redovisas hur migrationsmålen inordnats i Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Skåne län, Länsrätten i Stockholms län och Kammarrätten i Stockholm. Vidare redovisats den kompetensutveckling som personalen vid domstolarna deltagit i.

17.1 Bakgrund

17.1.1 En ny instansordning

Den 31 mars 2006 trädde utlänningslagen (2005:716) i kraft. Enligt 16 kap. 1 § denna lag ska de länsrätter som regeringen bestämmer vara migrationsdomstolar och Kammarrätten i Stockholm vara Migrationsöverdomstol. Enligt 6 a § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. är Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län och Länsrätten i Göteborg migrationsdomstolar. Migrationsverkets beslut – som tidigare normalt överklagades till Utlänningsnämnden – kan numera normalt överklagas till migrationsdomstolarna. Migrationsdomstolarnas beslut kan överklagas till Migrationsöverdomstolen, och den domstolens beslut kan inte överklagas. Vid överklagande till Migrationsöverdomstolen krävs prövningstillstånd. För ett fåtal ärendetyper gäller en annan instansordning.

För de allmänna förvaltningsdomstolarna gäller normalt att länsrätternas beslut överklagas till kammarrätterna, och att kammarrätternas beslut i flertalet fall kan överklagas till Regeringsrätten. Instansordningen i migrationsmål avviker alltså från den som annars gäller i förvaltningsdomstolarna.

I prop. 2004/05:170 s. 109 ff. återfinns regeringens överväganden beträffande domstolsorganisationen. En begränsning av antalet domstolsinstanser i den nya instansordningen var enligt regeringen motiverad mot bakgrund av rättssäkerhetsaspekter, bl.a.

de allvarliga konsekvenser som väntetider i asylprocessen medför. För att korta handläggningstiden och snabbt få ett lagakraftvunnet avgörande fanns därför skäl att avvika från den normala instansordningen i förvaltningsprocessen. I stället skulle länsrättens beslut kunna överklagas till Kammarrätten i Stockholm, och Kammarrättens avgöranden skulle inte kunna överklagas. Ytterligare avvikelser från den normala instansordningen i förvaltningsprocessen behövde enligt regeringen inte göras.

Vid bedömningen av vilka befintliga domstolar som skulle handlägga migrationsmålen betonade regeringen att dessa måste kunna möta de förändringar i tillströmningen av mål som är en följd av förändringar av bl.a. antalet asylsökande (prop. s. 110). De aktuella domstolarna skulle också ha en organisation som kan bygga upp och vidmakthålla den särskilda erfarenhet och kompetens som handläggningen av de aktuella målen kräver. Domstolarna borde därmed vara av sådan storlek att de inte blev alltför sårbara ur flexibilitetssynpunkt. De borde också vara av sådan storlek att den nya måltypen inte skulle bli helt dominerande och de därmed mer eller mindre skulle få karaktären av specialdomstol. Regeringen gjorde bedömningen att de länsrätter som uppfyllde dessa behov var rikets tre största, dvs. Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län och Länsrätten i Göteborg.

I propositionen diskuterades också frågan om antalet kammarrätter i den nya ordningen. Mot bakgrund av bl.a. vikten av att domstolarna bildar en enhetlig praxis ansåg regeringen att länsrätternas avgöranden skulle kunna överklagas till en kammarrätt. Kammarrätten i Stockholm borde i egenskap av den största av kammarrätterna vara den kammarrätt som prövade de aktuella målen i högsta instans.

Då de aktuella måltyperna skiljer sig i flera avseenden från vad som i allmänhet gäller för förvaltningsprocessen borde det enligt regeringen klargöras att när länsrätterna och Kammarrätten handlägger måltyperna i den nya ordningen, gör domstolarna det i en speciell egenskap. Ett sådant klargörande skulle lämpligen göras genom att länsrätterna och Kammarrätten fick särskilda benämningar; migrationsdomstol och Migrationsöverdomstol. Regeringen menade att vad gäller särskilda benämningar på domstolar kan jämförelser göras dels med tingsrättsorganisationen, beträffande fastighetsdomstolar, miljödomstolar eller sjörättsdomstolar, dels beträffande Svea hovrätt som är Miljööverdomstol.

Regeringen uttalade bl.a. om skälen för särskilda benämningar följande (prop. s. 111–112).

Ytterligare omständigheter som särskilt påverkar förhållandena för de domstolar som ska 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 den nya ordningen. Därutöver talar även budgettekniska skäl och för domstolarna rent administrativa skäl för särskilda benämningar.

Vidare anfördes att den omständigheten att särskilda benämningar används på länsrätterna och kammarrätten inte ändrar på det förhållandet att varje länsrätts och kammarrättens verksamhet består såväl av handläggningen av mål enligt den nya ordningen som av övrig nuvarande verksamhet. Inte heller ändrar det förhållandet att chefen för länsrätternas och kammarrättens verksamhet, inklusive den nya verksamheten, 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 påpekades också att de ordinarie domare som skulle handlägga mål i den nya ordningen är ordinarie domare i länsrätterna eller kammarrätten.

17.1.2 Domsområden i den nya instansordningen

Då antalet länsrätter och kammarrätter i den nya instans- och processordningen skiljer sig från vad som i övrigt gäller i förvaltningsprocessen, kunde domkretsarna för de tre länsrätterna inte sammanfalla med respektive län, utan hela landet fick delas upp i domkretsar som var nya för de tre länsrätterna. Regeringen angav att domkretsindelningen borde föreskrivas i förordningsform (prop. s. 111).

Den 11 november 2004 uppdrog regeringen åt Domstolsverket att vidta åtgärder för att inrätta en ny instans- och processordning

för utlännings- och medborgarskapsärenden. Uppdraget innebar att i samråd med berörda domstolar överväga utformningen av domstolarnas inre organisation och hur arbetet borde bedrivas. Mer om Domstolsverkets arbete finns beskrivet i avsnitt 17.1.3.

Domstolsverket lämnade den 26 april 2005, i *Budgetunderlag m.m. för migrationsdomstolarna åren 2006–2008* (Domstolsverkets dnr. 1447-2004) ett förslag till domkretsindelning för Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län och Länsrätten i Göteborg i dessa domstolars egenskap av migrationsdomstolar. I budgetunderlaget redovisades att effekten av detta förslag är att 55 procent av till migrationsdomstolarna inkomna mål, exklusive medborgarskapsmål, beräknas höra till Länsrätten i Stockholms län, 25 procent till Länsrätten i Skåne län och 20 procent till Länsrätten i Göteborg.

Genom ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. beslutade regeringen om indelning av domkretsar, som här kom att benämnas domsområden, i enlighet med det lämnade förslaget. Indelningen är fastslagen i 6 a § i nämnda förordning, enligt följande.

Länsrätten i Stockholms län: Stockholms län, Uppsala län, Södermanlands län, Östergötlands län, Gotlands län, Västmanlands län, Dalarnas län, Gävleborgs län, Jämtlands län, Västernorrlands län, Västerbottens län och Norrbottens län.

Länsrätten i Skåne län: Skåne län, Blekinge län, Jönköpings län, Kronobergs län och Kalmar län.

Länsrätten i Göteborg: Västra Götalands län, Hallands län, Värmlands län och Örebro län.

Migrationsdomstolarnas domsområden återfinns i *bilaga 5*.

Migrationsöverdomstolen har också ett annat domsområde än det som i allmänhet gäller för denna kammarrätt. I dess egenskap av Migrationsöverdomstol omfattar domsområdet beslutande förvaltningsmyndigheter i hela riket och de tre länsrätterna.

3 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. hänvisar beträffande Kammarrätten i Stockholm i dess egenskap av Migrationsöverdomstol till bestämmelserna i utlänningslagen.

17.1.3 Domstolarnas inre organisation – arbetet i Migrationsdomstolsprojektet

Den 11 november 2004 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare som skulle förbereda och vidta åtgärder för att inrätta en ny instans- och processordning för utlännings- och medborgarskapsärenden samt avveckla Utlänningsnämnden (Dir. 2004:149). Utredaren skulle i samverkan med Domstolsverket och andra berörda myndigheter vidta de åtgärder som krävdes för att den nya instans- och processordningen skulle kunna träda i kraft samt förbereda och genomföra avvecklingen av Utlänningsnämnden. Samtidigt uppdrog regeringen åt Utlänningsnämnden att i samråd med den särskilde utredaren vidta åtgärder för att avveckla nämnden.

Samma datum uppdrog regeringen åt Domstolsverket att förbereda och vidta åtgärder för att inrätta en ny instans- och processordning för utlännings- och medborgarskapsärenden (Ju2004/9859/DOM). Frågor som ingick i uppdraget var att lämna överväganden angående bl.a. bemanning, lokaler och IT-system, rekryteringsfrågor och arbetsformer. Vidare skulle Domstolsverket lämna förslag till eventuella instruktionsändringar, lämna underlag till regeringens verksamhetsmål, analysera behovet av särskild kompetens och hur det i så fall skulle kunna tillgodoses, t.ex. genom utbildning, samt lämna förslag till budgetunderlag för åren 2006–2008.

För att utföra uppdraget bildade Domstolsverket det s.k. Migrationsdomstolsprojektet. Det övergripande målet för projektet var att skapa en organisation för överprövning av utlännings- och medborgarskapsärenden där ärendena avgörs på ett rättssäkert och effektivt sätt.

En av utgångspunkterna för Migrationsdomstolsprojektets arbete med inre organisation på domstolarna var det arbete med reformering och utveckling av domstolsväsendet som hade pågått sedan flera år. I Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan (Skr. 1999/2000:106) beskrev regeringen inriktningen av det pågående utvecklingsarbetet inom domstolsväsendet. Regeringen angav att målen med arbetet bl.a. var att renodlingen av domstolarna och av domarnas arbete till dömande verksamhet skulle fortsätta, att kvaliteten i den dömande verksamheten skulle säkerställas och att domstolarna skulle vara moderna och attraktiva arbetsplatser. Reformarbetet skulle enligt handlingsplanen inriktas

på att utveckla domstolsväsendets organisation och arbetsformer bl.a. genom att ge domstolar förutsättningar att ha en beredningsorganisation med notarier, beredningsjurister och domstolssekreterare, ge förutsättningar för en mer långtgående specialisering av domarnas arbetsuppgifter och genom att öka kompetensutvecklingen för all personal (samma källa s. 8).

Angående arbetet med inre organisation i migrationsdomstolarna anförde Domstolsverket följande (se *Migrationsdomstolsprojektet, slutredovisning*, Domstolsverkets dnr 1447-2004, s. 24 ff.).

En förutsättning var att organisationen måste klara tillströmningen av utlännings- och medborgarskapsmål, vilken kunde förutses bli betydande. Vidare skulle många av målen ha förturskaraktär. Det kunde antas finnas en viss risk att andra, icke förtursbetonade mål på förvaltningsdomstolarna i vart fall inledningsvis skulle prioriteras efter de nya målen vid en generell fördelning. Av bl.a. det skälet bestämdes att de nya måltyperna inte skulle fördelas över alla avdelningar utan att de skulle lottas till en eller ett par särskilda avdelningar inom varje domstol. Till detta kom att en sådan lottning skulle medföra en specialisering av personalen i domstolarna vilket var önskvärt för att snabbt kunna upparbeta en kompetens i de nya måltyperna. Vidare var en förutsättning att den nya verksamheten och verksamhetens uppgift skulle vara i fokus. Projektet bedömde att detta skulle kunna ske bl.a. genom att välja en organisationsform som bygger på idén att det är de nya måltyperna och de arbetsprocesser som de ger upphov till som utgör grunden för fördelning av arbetsuppgifter och ansvar. En sådan organisationsform skulle medföra en renodling av såväl arbetsuppgifter som arbetsformer inom den dömande verksamheten. Med dessa förutsättningar enades de berörda domstolarna om att domarna i så stor utsträckning som möjligt skulle ägna sig åt dömande uppgifter i färdigberedda mål, och i viss utsträckning ges möjlighet till specialisering. En beredningsorganisation skulle tillskapas för att svara för beredningen av målen. Delegering av arbetsuppgifter skulle ske till föredragande och domstolssekreterare så långt möjligt.

Vidare konstaterades att den nya ordningen skulle ställa ökade krav på domstolarnas ledning, servicefunktioner liksom administrativt stöd.

17.2 Domstolarnas organisation

17.2.1 Länsrätten i Stockholms län

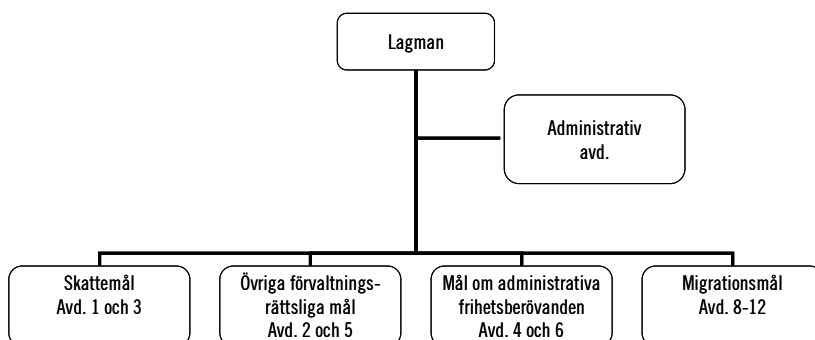
Uppgifterna i avsnittet grundar sig på uppgifter i länsrättens arbetsordning, verksamhetsplaner och intervjuer med anställda vid domstolen.

Domstolens organisation

Lagmannen är chef för länsrätten. Länsrätten har elva dömande avdelningar och en administrativ avdelning. Chef för en dömande avdelning är en chefsrådman och chef för den administrativa avdelningen är en administrativ direktör. Den administrativa organisationen har förstärkts bl.a. i anledning av migrationsdomstolsreformen. En informatör har anställts för att stödja i första hand migrationsavdelningarna i informationsfrågor.

Migrationsdomstolsreformen medförde inrättandet av fem nya avdelningar i länsrätten (8–12). Dessa utgör migrationsdomstolen och handlägger endast migrationsmål.

Figur 17.1 Organisationen vid Länsrätten i Stockholms län.



Källa: Länsrätten i Stockholms län.

De dömande avdelningarna har i huvudsak följande måltyper: avdelningarna 1 och 3 skattemål, avdelningarna 2 och 5 förvaltningsrättsliga mål utom skattemål och mål om administrativa frihetsberövanden, avdelningarna 4 och 6 mål om administrativa frihetsberövanden och avdelningarna 8–12 migrationsmål.

På avdelningarna 1–6 är den dömande verksamheten på en avdelning indelad i rotlar som leds av en chefsrådman, rådman, assessor eller fiskal. På rotlarna tjänstgör föredragande och notarier samt på chefsrådmannens rotel dessutom normalt en fiskal.

För migrationsdomstolens avdelningar gäller att varje avdelning har en chefsrådman och är indelad i en beredningsenhet och en dömande enhet. I beredningsenheterna, som har en beredningschef, ingår också föredragande, domstolssekreterare och notarier. I de dömande enheterna ingår rådmän och icke ordinarie domare. Beredningschefen planerar, leder och fördelar arbetet inom respektive beredningsenhet. Beredningschefen ska också tillsammans med chefsrådmannen för avdelningen verka för en enhetlig praxis i handläggningsfrågor. Vidare ska beredningschefen se till att beredningen av förtursmål fortgår utan onödigt dröjsmål och att chefsrådmannen hålls underrättad om bl.a. arbetsläget på avdelningen och mål som kräver uppmärksamhet eller åtgärd från dennes sida. Beredningschefen fördelar till enheten inkommande mål på en föredragande som därmed får det faktiska beredningsansvaret för målet. När målet är färdigt för avgörande eller muntlig förhandling tilldelas målet en av avdelningens domare. Chefsrådmannen ansvarar enligt 14 § förordning (1996:382) med länsrättsinstruktion för målen på avdelningen till dess en enskild domare tilldelats ett mål.

Chefsrådmannen har personalansvar för övriga domare på avdelningen och för beredningschefen. Beredningschefen har personalansvar för personalen på beredningsenheten.

Vid verksamhetens start den 31 mars 2006 fanns det på varje migrationsavdelning fem rådmän, cirka 15 föredragande och fem domstolssekreterare. I stora drag har avdelningarna behållit sin grundstruktur även herefter. Personalstyrkan har dock utökats successivt mot bakgrund av den höga måltillströmningen. Numera finns förutom chefsrådmän sju domare (rådmän, tf. rådmän och fiskaler), cirka 20 föredragande, fem notarier och sju domstolssekreterare på respektive avdelning. Föredragandena är på vissa avdelningar indelade i ländergrupper där föredragandena har ansvar för minst ett land. På andra avdelningar är föredragandena och

domarna indelade i grupper efter måltyper. Av de 26 rådmän som anställdes vid migrationsdomstolens inrättande finns i dag 18 kvar på migrationsavdelningarna. Några få av dessa har cirkulerat inom migrationsavdelningarna. Rådmän från andra avdelningar har också cirkulerat till migrationsdomstolen. Ett antal nyanställda rådmän har placerats vid migrationsdomstolen. Som nedan anges har en organisationsöversyn av hela länsrätten, "Poloprojektet", genomförts och inom ramen för denna övervägs bl.a. en plan för cirkulation av personalen.

Målen fördelas på migrationsdomstolens avdelningar utifrån sökandens hemland. Specifikt gäller i övrigt att avdelningarna 8–10 handlägger anknytningsmål och andra mål om uppehållstillstånd där det inte är fråga om skyddsbehov och att avdelningarna 11–12 handlägger medborgarskapsmål. Under viss tid lottades biståndsmål och socialförsäkringsmål till migrationsavdelningarna men på grund av den stora tillströmningen av migrationsmål upphörde den lottningen under sommaren år 2007. Länderindelningen på avdelningarna är enligt följande:

Avdelning 8	Balkan, Amerika och Bangladesh
Avdelning 9	OSS, Baltikum, övriga Europa, Kina
Avdelning 10	Mellanöstern utom Egypten, Iran och Turkiet
Avdelning 11	Övriga Asien, inklusive Iran och Turkiet dock ej Bangladesh, Oceanien
Avdelning 12	Afrika, inklusive Egypten

Mål från Irak har på grund av den stora tillströmningen av mål från detta land handlagts på samtliga avdelningar under större delen av år 2008. Sedan december år 2008 har dock avdelning 12 undantagits från den lottningen pga. stor tillströmning av mål med sökande från Afrika.

Pågående utvecklingsarbete

På avdelning 12 pågår en försöksverksamhet med ett nytt arbetssätt. Redan i februari 2007 delade man in verksamheten i tre arbetsgrupper med både domare och föredragande. Detta har utvecklats vidare genom att en ny organisationsstruktur jämfört med den som anges i arbetsordningen gäller fr.o.m. den 1 maj 2008. En chefsrådman är avdelningschef och på avdelningen finns också rådmän, en fiskal, en avdelningssamordnare, föredragande, notarier och domstolssekreterare. Den dömande verksamheten bedrivs i tre

arbetsgrupper, grupp Östafrika, grupp Nordafrika och grupp Väst- och Centralafrika. Grupperna består av rådmän, föredragande och notarier, och respektive grupp leds av en rådmän i egenskap av gruppchef. Denne planerar, leder och fördelar arbetet inom gruppen så att det bedrivs effektivt, enhetligt och rättssäkert. Avdelningssamordnaren biträder chefsrådmannen i det administrativa arbetet på avdelningen. Samordnaren har vidare till uppgift att inom avdelningen svara för rekrytering och introduktion av föredragande och domstolssekretare och att samverka med länsrättens beredningschefer. Det finns inte någon beredningschef på avdelningen.

Avdelningarna vid migrationsdomstolen har goda erfarenheter av att arbeta i länderprojekt. I verksamhetsplanen för år 2008 anges att arbete i projektform kan bidra till ökad avverkningstakt, ökad kvalitet i avgörandena, samordningsfördelar och fördjupad landkompetens hos projektdeltagarna som även kan komma avdelningarnas övriga verksamhet till godo. Avdelning 8 har ansvarat för mål med sökande som har ursprung i Bolivia och genomförde under år 2007 ett projekt, benämnt Boliviaprojektet, som omfattade framtagande av mallar och utbyte av erfarenheter och kunskap om Bolivia. De positiva erfarenheterna av detta arbetssätt har föranlett projekt beträffande mål med asylsökande från Irak och från Mongoliet.

Vid domstolen har även bedrivits arbete med enhetliga rutiner och framtagande av avdelningsspecifika doms- och beslutsmallar.

Poloprojektet

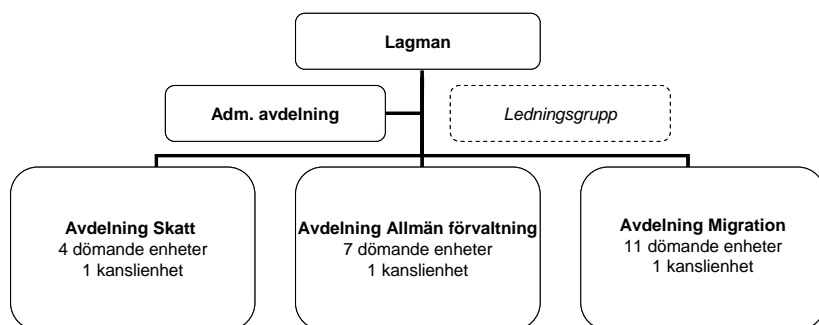
Under år 2007 tillsattes en projektgrupp för att göra en organisationsöversyn beträffande samtliga dömande avdelningar på länsrätten och föreslå förändringar, det s.k. Poloprojektet. Gruppen skulle bl.a. överväga om alla avdelningar ska vara organiserade på samma sätt, hur ledarskapet på avdelningarna ska se ut, avdelningarnas måltyper samt frågor om specialisering och cirkulation av personal. Det övergripande målet med projektet var att skapa organisatoriska förutsättningar för att dagens och morgondagens medarbetare i länsrätten med bibehållen hög kvalitet ska kunna handlägga och avgöra mål på ett rättssäkert och effektivt sätt. Det innefattar att medarbetarna ska vara nöjda och känna arbetsglädje och att organisationen ska vara ändamålsenlig

och flexibel. Projektets slutsatser presenterades för länsrättens medarbetare i november 2008 i en projektrapport, *Länsrätten i Stockholms län, Projektet om länsrättens organisation, slutrapport 11 november 2008*.

Inom ramen för projektet konstaterades att organisationen inte fullt ut möter kraven på en effektiv målhantering. Beredningsorganisationen på avdelningarna 8–12 medförde enligt rapporten svårigheter att överblicka målen och driva fram dem till slutligt avgörande. Vidare konstaterades bl.a. att rollfördelningen mellan chefsrådmännen, rådmännen och beredningscheferna på migrationsavdelningarna var otydlig.

Den nya organisationen som fastställts inom ramen för Poloprojektet innebär att länsrätten ska vara indelad i tre dömande avdelningar som närmast är att betrakta som verksamhetsområden. Länsrättens måltyper delas in i målområdena migration, allmän förvaltning och skatt och varje avdelning ska endast handlägga ett av dessa målområden. Varje avdelning leds av en chef. Avdelningarna ska i sin tur delas in i enheter. En avdelning kommer att bestå av elva dömande enheter som handlägger migrationsmål, en avdelning ska ha sju dömande enheter som handlägger allmänna förvaltningsmål och en avdelning ska ha fyra dömande enheter som handlägger skattemål. På dessa enheter, som består av 15–18 personer, ska domare och handläggare tjänstgöra. Domstolssekreterarna ska delas in i en för respektive avdelning gemensam kanslienhet som svarar för målområdets behov av både kansligörsmål och administrativt stöd. Varje dömande enhet respektive kanslienhet leds av en chef.

Figur 17.2 Organisationen vid Länsrätten i Stockholms län efter den 21 september 2009.



Källa: Länsrätten i Stockholms län.

I projektrapporten diskuteras den centrala frågan om domstolens avdelningar ska vara fortsatt specialiserade. I projektet övervägdes om det vore lämpligt att sprida migrationsmålen på samtliga avdelningar. I rapporten sägs att en sådan spridning sannolikt skulle ta bort en känsla av uppdelning mellan avdelningarna som fortfarande delvis finns kvar i den nuvarande organisationen. Detta skulle också kunna möjliggöra för i vart fall domarpersonalen att varva migrationsmål med andra måltyper. Som argument mot en spridning menade projektgruppen att en spridning av migrationsmålen på samtliga avdelningar, och för övrigt en spridning av andra måltyper, avsevärt skulle försvåra en gemensam planering och styrning av verksamheten. Det skulle också bli svårt att hålla ihop praxis. Spridning av migrationsmålen skulle medföra att främst ett "inifrån-perspektiv" lades på verksamheten. Vidare pekade projektgruppen på att det skulle vara svårt att se den direkta verksamhetsnyttan av en spridning. Projektarbetet inriktades på att migrationsmålen inte skulle spridas och att det behov av variation i arbetsuppgifter som påvisats under projektets förstudie skulle tillgodoses genom cirkulation.

I rapporten konstateras vidare att en indelning i tre avdelningar med varsitt målområde betyder att två av avdelningarna – migration samt allmän förvaltning – blir mycket stora. Fördelarna med denna indelning har dock ansetts överväga. En stor fördel enligt projektrapporten är att den nya indelningen kan väntas medföra ökad flexibilitet. Med tre avdelningar kommer det vara möjligt att enkelt och snabbt omfördela mål och personal vid fluktuationer i måltillströmningen och vid längre tids frånvaro. Även möjligheten att driva mål i projekt allteftersom behoven förändras blir stor. Att på detta sätt kunna möta förändringar i omvärlden och måltillströmningen är särskilt angeläget i migrationsmålen.

Uppdelningen i enheter innebär att en modellenhet kommer att bestå av tre ordinarie domare, varav en enhetschef, en fiskal och 11–14 föredragande eller notarier. Med hänsyn till behovet av landkunskap och möjligheten till stordriftsfördelar ska migrationsmålen fördelas på enheterna med hänsyn till land. Beslut om lämplig fördelningen av länder mellan enheterna ska göras under genomförandefasen.

Den nya organisationen införs den 21 september 2009.

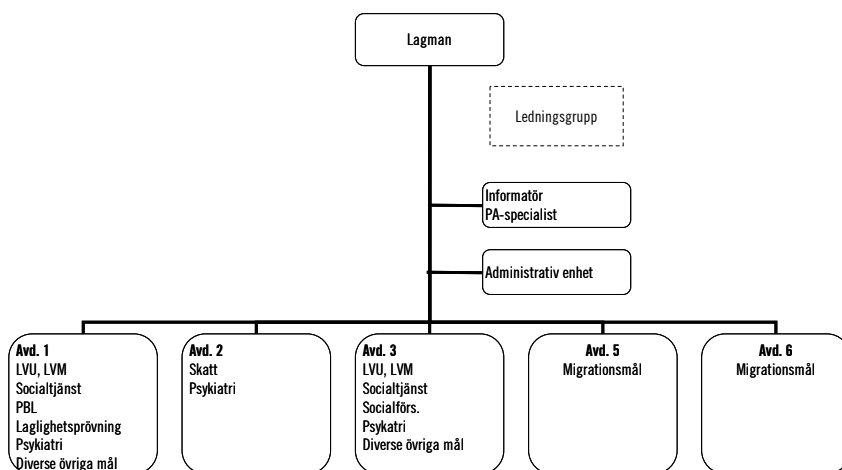
17.2.2 Länsrätten i Skåne län

Uppgifterna i avsnittet grundar sig på uppgifter i länsrättens arbetsordning, verksamhetsplaner, interna promemorior och intervjuer med anställda vid domstolen.

Domstolens organisation

I länsrätten finns en lagman, fem dömande avdelningar med beredningsorganisation, en administrativ enhet samt en informatör och en PA-specialist, dvs. en person som arbetar med personalfrågor. På varje avdelning tjänstgör domare, beredningsordnare, föredragande, domstolssekreterare och notarier. Chef för en dömande avdelning är en chefsrådman. Administrativa direktören är chef för administrativa enheten. Avdelning 5 och 6 dömer i migrationsmål och avdelning 1–3 i övriga måltyper.

Figur 17.3 Länsrätten i Skåne län



Källa: Länsrätten i Skåne län.

I verksamhetsplanen för år 2008 uttrycks särskilt att länsrättens organisationsform bygger på en stark och kompetent beredningsorganisation. Det kan noteras att detta är den enda av länsrätterna med migrationsdomstol som hittills renodlat tillämpat samma arbetssätt, dvs. inte rotelindelad utan med en fristående beredningsorganisation, vid samtliga dömande avdelningar.

Inom avdelningen ska chefsrådmannen leda och fördela det dagliga arbetet och ha det övergripande ansvaret för verksamheten och för att arbetet bedrivs effektivt och rättssäkert. Chefsrådmannen har personalansvar för alla som arbetar på avdelningen utom domstolssekreterarna. Chefsrådmannen ansvarar enligt 14 § förordning (1996:382) med länsrättsinstruktion för handläggningen av målen som har lottats på avdelningen, till dess målet har fördelats på annan domare.

Varje avdelning har en beredningssamordnare, som är jurist. Beredningssamordnaren ska efter chefsrådmannens anvisningar leda arbetet på respektive avdelnings kansli, fördela mål som är färdigberedda till föredragande och notaries, utarbeta rutiner för handläggningen av målen och medverka till praxisspridning. Vidare ska beredningssamordnaren skriva förslag till domar och beslut samt föredra mål. Beredningssamordnare som är notariemeriterad får döma med stöd av särskilt förordnande. Beredningssamordnarna har personalansvar för domstolssekreterarna på avdelningen.

Föredragande och notaries arbetar med rättsutredningar, domskrivning, protokollföring och föredragning av mål, och är indelade i handläggargrupper. Föredragande som är notariemeriterade får döma med stöd av särskilt förordnande. Kansliarbetet utförs av domstolssekreterarna.

Migrationsmålen fördelas lika på avdelningarna 5 och 6 oavsett målkategori eller sökandens ursprungsland. Fördelningen sker i tre steg i IT-målhanteringssystemet Vera. De fördelas först till avdelningen, därefter vidare till en föredragande eller notarie och slutligen till en ansvarig domare. Varken domarna eller föredragandena är specialiserade på enskilda länder. Däremot har domarna och föredragandena delats in i grupper med ämnesansvar inom vissa frågor. Det finns grupper med särskilt ansvar för vissa länder eller områden i världen. Andra ämnesgrupper arbetar med t.ex. tillståndsfrågor och processfrågor. Ämnesansvaret omfattar i första hand att lämna underlag till praxisdiskussioner.

Migrationsdomstolen håller endast undantagsvis muntlig förhandling i anknytningsmål och än mer sällan i jourmål, undantaget förvarsmålen, där förhandling hålls när klaganden begär det. Tyngdpunkten i förhandlingsverksamheten ligger på asylmålen. Förhandlingstiderna fördelas enligt särskilt fastslagna riktlinjer, så att förhandlingstiderna utnyttjas optimalt.

Det pågår en diskussion om en eventuell plan för cirkulation av domare mellan länsrättens avdelningar.

Pågående utvecklingsarbete

För att möta det höga inflödet av migrationsmål genomfördes under våren 2008 ett projekt på avdelning 6 där man delade in avdelningens medarbetare i team som enbart arbetade med föredragningsmål respektive förhandlingsmål. Arbetssättet i projektet resulterade i hög målavverkning, men ledde samtidigt till att arbetsbelastningen blev mycket hög. Man valde därför att inte fortsätta att arbeta på detta sätt. Projektet avslutades i juni 2008.

Sommaren 2008 återgick avdelningen till sin ursprungsorganisation och under hösten har arbetet bedrivits i två domargrupper och tre handläggargrupper som inbördes svarar för föredragningsstider, förhandlingstider m.m.

Under våren 2009 har man fortsatt arbeta i två domarlag, medan antalet handläggarglag minskats till två. Samma handläggarglag ska vara knutet till ett visst domarlag i en halv termin varefter byte sker.

Från den 15 september 2008 bedrivs arbetet på avdelning 5 på liknande sätt som avdelning 6 prövade i projektform under våren 2008. Arbetssättet innebär liksom i det tidigare projektet att domare och föredragande arbetar koncentrerat med en målkategori åt gången, dvs. med antingen föredragnings- eller förhandlingsmål, men innehåller ytterligare renodling av arbetsuppgifterna genom att en domare är indelad för att arbeta i huvudsak med jourmål, med mål där en domare dömer ensam och med beredningsbeslut.

Arbetet på kansliet och i beredningen leds i första hand av beredningssamordnaren, som vid behov och i mån av tid även deltar i beredningsarbetet. Domarnas arbetsuppgifter fördelas så att fem domare arbetar med förhandlingsmål och två med föredragningsmål. Tio föredragande och i genomsnitt två notarier arbetar

med förhandlingsmål och nio föredragande och i genomsnitt två notarier arbetar med föredragningsmål och jourmål.

Föredragningsmålen fördelas enligt särskilt framtagna riktlinjer. De innebär att när målen är klara för föredragning noterar handläggargruppen dem i en särskild förteckning. Föredragningsdomarna fördelar arbetet mellan sig så att de tar ansvar för de mål som är uppsatta på förteckningen varannan vecka.

En utvärdering som gjorts i början av år 2009 visar att antalet avgjorda mål har ökat i den nya organisationen. Under perioden januari–maj 2008 var antalet avgjorda mål per vecka 25, under perioden september–mitten av december 2008 avgjordes i stället 46 mål per vecka. Inströmningen av nya mål har legat på ungefär samma nivå hela året och länsrätten anser att det är svårt att se att någon annan enskild faktor än det förändrade arbetssättet skulle ligga bakom åtminstone en del av förbättringen i målavverkningen.

För att få en uppfattning om hur arbetet i den nya organisationen har upplevts har en enkätundersökning genomförts bland medarbetarna. Argument har förts fram både för och emot det uppdelade arbetet. En slutsats som dragits är att arbetssättet har gett medarbetarna möjlighet att koncentrera sig på den aktuella arbetsuppgiften på ett sätt som är till nytta för verksamheten. En viktig synpunkt är att kontinuerliga byten av arbetsuppgifter bör ske, vilket domstolen anser motverkar de nackdelar med arbetssättet som har redovisats.

Även fortsatt kommer därför arbetet på avdelning 5 organiseras på sådant sätt att systemet med jourdomare behålls och medarbetarna arbetar med antingen förhandlings- eller föredragningsmål. Byte till annan måltyp är tänkt att ske var tredje eller var fjärde månad.

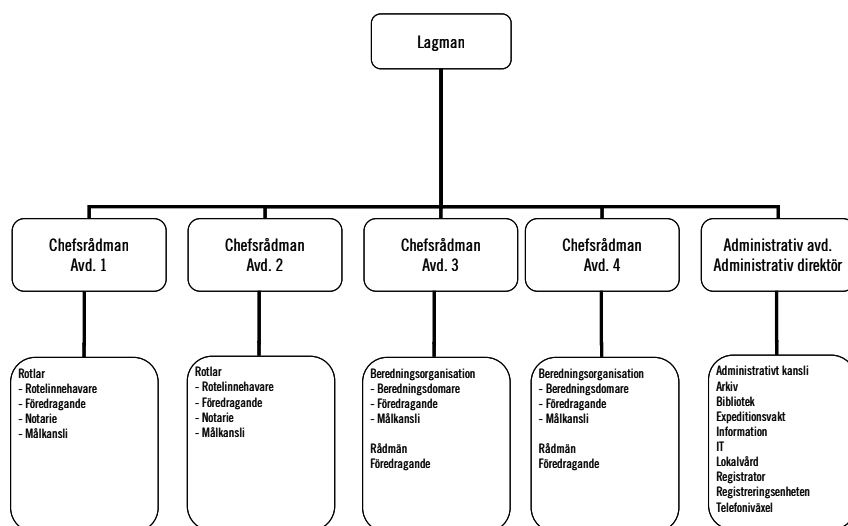
17.2.3 Länsrätten i Göteborg

Uppgifterna i avsnittet grundar sig på uppgifter i länsrättens arbetsordning och verksamhetsplan samt intervjuer med anställda vid domstolen.

Domstolens organisation

Länsrätten har fyra dömande avdelningar och en administrativ avdelning. Länsrätten inrättade två nya avdelningar med anledning av migrationsdomstolsreformen, vilka gemensamt utgör migrationsdomstolen. Chef för en dömande avdelning är en chefsrådman och chef för den administrativa avdelningen är en administrativ direktör.

Figur 17.4 Organisationen vid Länsrätten i Göteborg



Källa: Länsrätten i Göteborg.

Avdelningarna 1 och 2 hanterar alla måltyper utom migrationsmålen. Dessa avdelningar är rotelindelade. En rotel innehas av en chefsrådman, rådmän eller en fiskal. Avdelningarna har en beredningsorganisation med notarie och föredragande som är rotelindelad eller tillhör avdelningen som sådan. Vissa föredragande

är specialiserade och arbetar koncentrerat med en viss måltyp för hela avdelningens räkning. Till respektive av dessa avdelningar hör ett målkansli med domstolssekreterare. Dessa sköter skriftväxling i målen och expediering m.m.

Migrationsmålen handläggs på avdelningarna 3 och 4. På envar av dessa avdelningar finns en chefsrådman, rådmän samt föredragande, notarier och domstolssekreterare. Chef för respektive avdelning vid migrationsdomstolen är en chefsrådman, som också har personalansvar för all personal. Denne ska utöva tillsyn över arbetet på avdelningen, verka för att mål avgörs inom skälig tid och fortlöpande hålla lagmannen underrättad om arbetsläget på avdelningen. Avdelningarna har varsin beredningsfunktion som ansvarar för handläggningen från det att ett mål kommer in till dess det är klart för avgörande. I detta ingår granskning av målen, kommunikering och att kalla till muntlig förhandling, liksom expediering av domar och beslut. I respektive beredningsfunktion ingår en rådman, benämnd beredningsdomare, särskilt avdelade föredragande och notarier samt de domstolssekreterare som tillhör avdelningen. Beredningsdomaren ansvarar för handläggningen inom beredningsfunktionen. Denne fattar även beslut bl.a. om inhibition och i andra interimistiska frågor. När ett mål är klart för avgörande fördelas det i IT-målhanteringssystemet Vera först till en föredragande. För det fall det ska vara muntlig förhandling i målet fördelas det efter kallelse till den domare som ska svara för målets fortsatta handläggning.

Ansvarig domare enligt 14 § länsrättsinstruktionen (1996:382) är på avdelningarna 1 och 2 rotelinnehavaren eller den domare som lagmannen utser, och på avdelning 3 och 4 den beredningsansvarige domaren. När målet efter beredningen har tilldelats en annan domare är denne i stället ansvarig för målet.

Vid migrationsavdelningarna arbetar 13 ordinarie ledamöter, varav två chefsrådmän, ungefär 30 föredragande, åtta notarier och nio domstolssekreterare.

Migrationsmålen lottas till avdelning 3 och 4 och fördelas jämnt på avdelningarna oberoende av vilket land sökanden kommer från.

Föredragandena är i viss mån specialiserade såtillvida att de ingår i endera av tre s.k. ländergrupper, dit målen lottas. Den första gruppen omfattar Mellanöstern, den andra OSS, Baltikum, Balkan och övriga Europa och den tredje Afrika och övriga världen. Domarna är inte specialiserade på länder. I de sammanträden som

föredragandena i respektive ländergrupp håller en gång i kvartalet deltar domarna med jämna mellanrum.

Det finns ingen plan för cirkulation av de ordinarie ledamöterna mellan migrationsavdelningarna och avdelning 1–2. I viss mån har cirkulation ändå skett i samband med vakanser då rådmän har slutat sin anställning. De syften som vanligen är avsedda att uppnås genom cirkulation, bl.a. kompetensspridning på domstolen och personlig utveckling för den som byter arbetsuppgifter, kan dock enligt domstolen väntas uppfyllas till viss del genom den planerade integreringen av migrationsmålen på alla avdelningar, se avsnittet nedan.

Pågående utvecklingsarbete

Domstolen planerar att integrera migrationsmålen på samtliga dömande avdelningar. Bakgrunden är bl.a. att arbetsbelastningen har varit ojämn mellan avdelningarna 1–2 å ena sidan respektive avdelningarna 3–4 å andra sidan och att verksamheten i migrationsdomstolen i olika avseenden upplevts alltför åtskild från länsrätten i övrigt.

Länsrättens mål med omorganisationen är att uppnå en jämnare fördelning av arbetet, därmed en ökad förutsebarhet kring arbetsläget och i förlängningen också ökad rättssäkerhet för den rättssökande allmänheten. Förväntade effekter är att verksamheten ska bli mindre sårbar och bättre rustad att möta det skiftande inflödet av mål. Fluktuationerna i målinflödet är störst vad gäller migrationsmålen men är även tydliga beträffande andra måltyper.

Samtidigt menar länsrätten att det är viktigt att vårda och utnyttja den kompetens som är upparbetad på migrationsavdelningarna. Avsikten är att behålla ett visst mått av specialisering i fråga om särskilda måltyper, både på domar- och föredragandenivån, på så sätt att man har en huvudsaklig specialitet antingen på skatte-, socialförsäkrings- eller migrationsmål. Både domare och föredragande kommer dock ha beredskap att handlägga andra måltyper.

Avsikten har varit att införa den nya organisationen från hösten 2009. Regeringen har förslagit att Länsrätten i Göteborg bör läggas samman med Länsrätten i Vänersborg och Länsrätten i Hallands län med genomförande den 15 februari 2010 (prop. 2008/09:165, *En långsiktigt hållbar organisation för de allmänna förvaltnings-*

domstolarna i första instans, s. 113 f. och s. 129 f.). Länsrätten kommer att avvakta med spridningen av migrationsmålen tills verksamheten har omorganiserats.

17.2.4 Kammarrätten i Stockholm

Domstolens organisation

I samband med inrättandet av Migrationsöverdomstolen bildades två nya dömande avdelningar vid Kammarrätten i Stockholm. Detta medförde att Kammarrätten hade sex dömande avdelningar, en beredningsorganisation och en administrativ enhet. Samtidigt förstärktes den administrativa enheten vid domstolen genom anställning av bl.a. en servicechef och av en informatör.

På var och en av avdelningarna 1–4 fanns en kammarrättslagman som fungerade som chef för avdelningen samt några ytterligare kammarrättslagmän, kammarrättsråd och assessorer. På varje avdelning tjänstgjorde också fiskaler och föredragande. Respektive avdelning var indelad i fyra s.k. sakrotlar: en skatterotel, en socialförsäkrings-/biståndsrotel, en rotel för vårdmål m.m. och en rotel för övriga mål. Varje rotel hade ämnes- och beredningsansvariga ledamöter.

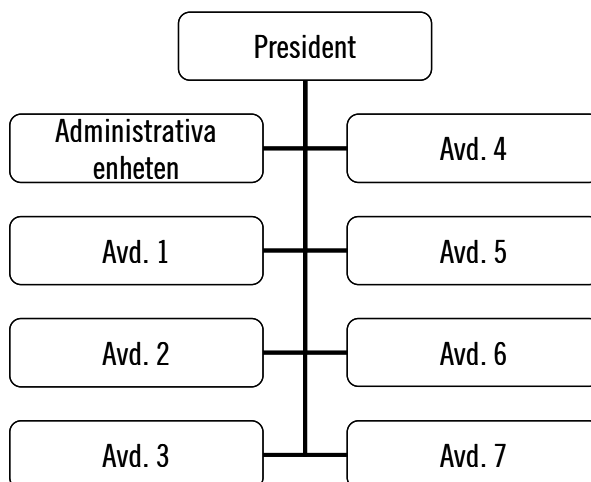
Avdelning 5 och 6 bestod enbart av domare. På var och en av dessa avdelningar fanns en kammarrättslagman och 12–14 kammarrättsråd, varav två även var vice ordförande. Dessa avdelningar hade inga sakrotlar. De hade en fristående beredningsorganisation med fyra enheter, A–D. Avdelningarna 5–6 och beredningsorganisationen utgjorde tillsammans Migrationsöverdomstolen. Beredningsorganisationen blev härutöver kontinuerligt tilldelad 20 procent av samtliga till kammarrätten inkomna skatte-, socialförsäkrings-, körkorts-, bistånds- och sekretessmål. Vidare fick beredningsorganisationen vid flera tillfällen ett antal mål som ett led i att jämna ut arbetsbelastningen mellan avdelningarna 5 och 6 samt beredningsorganisationen å ena sidan och avdelningarna 1–4 å andra sidan. Medborgarskapsmålen lottades ursprungligen på beredningsorganisationen, men lottades fr.o.m. den 1 september 2007 på avdelning 1.

Målen lottades i turordning till beredningsorganisationen, bereddes färdigt och lottades sedan över på respektive dömande avdelning i samband med att målet skulle avgöras slutligt.

Beredningsorganisationen leddes av en beredningschef som även var vice ordförande på en av migrationsavdelningarna. Varje enhet leddes av en enhetschef och på enheterna tjänstgjorde fiskaler, föredragande och domstolssekreterare. Beredningschefen hade övergripande ansvar för målen inom beredningsorganisationen och beslöt om arbetsfördelning mellan enheterna och om delegation till föredragande och domstolssekreterare. Beredningschefen hade personalansvar för enhetscheferna som i sin tur hade ansvar för personalen inom sin respektive enhet.

Sedan den 19 maj 2008 har organisationen ändrats. Fram till den 1 maj 2009 fanns i kammarrätten åtta dömande avdelningar, varav en prejudikatavdelning, och en administrativ enhet. I kammarrättens verksamhetsplan för 2008 anges bakgrunden till att kammarrätten omorganiserades. Utgångspunkten var att det efter två år blev naturligt att utvärdera den organisationsform som valts för Migrationsöverdomstolen, och att samtidigt ompröva organisationsformen för avdelningarna i övrigt, som hade varit gällande sedan år 2003. Under det första kvartalet 2008 arbetade en organisationsgrupp under presidentens ledning med en översyn av kammarrättens organisation. I det arbetet beaktades resultatet av ett kvalitetsarbete, bl.a. omfattande brukardialoger och intervjuer med personalen. Utgångspunkten för organisationsgruppens arbete var skapandet av en sammanhållen kammarrätt med en enhetlig organisation och ledningsstruktur samt ett enhetligt och sammanhållet dömande i prejudikatmål.

Figur 17.5 Organisationen vid Kammarrätten i Stockholm



På avd. 1–7 tjänstgör ledamöter, föredragande och domstolssekreterare. På avd. 2–7 tjänstgör även fiskaler.

Den administrativa enheten leds av kanslichefen. I enheten ingår enhetens kansli, aktuariekontor, arkiv, bibliotek, IT, reception, vaktmästeri och lokalvård.

Källa: Kammarrätten i Stockholm.

Organisationen är numera likartad på samtliga avdelningar. De tidigare avdelningarna 5 och 6 samt den fristående beredningsorganisationen omformades i avdelningarna 5–8, varav avdelning 8 var prejudikatavdelning. Avdelning 1 lades ned den 1 maj 2009. Prejudikatavdelningen bytte då namn från avdelning 8 till avdelning 1.

Avdelningarna 1 och 5–7 hanterar alla migrationsmål och har även lottning av andra måltyper. Föredragandena och domstolssekreterarna vid Migrationsöverdomstolen ingår numera i avdelningarna.

Vid samtliga fyra avdelningar som handlägger migrationsmål finns en lagman som är avdelningschef, två vice ordförande, varav en är biträdande avdelningschef samt cirka åtta domare, 15 föredragande och fyra domstolssekreterare. Det finns också tf. assessorer på varje avdelning. Avdelningschefen har personalansvar för de ordinarie ledamöterna, de tf. assessorerna samt domstolssekreterarna och den biträdande avdelningschefen har personalansvar för föredragande och fiskaler. Varken domare eller före-

dragande är specialiserade på handläggning av migrationsmål. Däremot finns föredragande som är specialiserade på andra måltyper, t.ex. skattemål. Flertalet i personalen handlägger alltså både migrationsmål och de andra måltyper som lottas på aktuell avdelning. Det finns dock ämnesansvariga ledamöter, som inom sitt respektive ansvarsområde ska planera och följa upp arbetet, följa rättsutvecklingen och regelbundet samråda med vice ordföranden och de ämnesansvariga på andra avdelningar med motsvarande ansvarsområde i strävan efter en enhetlig rättstillämpning.

Chefen för respektive avdelning ansvarar för att det för varje mål på avdelningen finns en ansvarig domare enligt 15 § kammarrättsinstruktionen (1996:380).

Enligt 27 § i Kammarrättens arbetsordning ska domarna vanligen byta avdelning efter fyra år. På prejudikatavdelningen sker byte vanligen efter två år.

För handläggningen av prövningstillstånd i migrationsmål gäller i den nya organisationen att avdelning 1 är s.k. prejudikatavdelning. Vid avdelningen tjänstgör en avdelningschef, som är lagman, en ställföreträdande avdelningschef (en vice ordförande), ytterligare en vice ordförande, tre ordinarie ledamöter, fem föredragande och en domstolssekreterare. Detta innebär att om den domare som är ansvarig för målet på annan avdelning redan vid en preliminär bedömning anser att det av prejudikatskäl bör meddelas prövningstillstånd i ett migrationsmål, ska målet hänskjutas till avdelning 1 för prövning av frågan. När målet hänskjutits deltar vid prövning av frågan om prövningstillstånd en ordinarie ledamot från avdelning 1 och en ordinarie ledamot från den avdelning till vilken målet ursprungligen lottats. Om dessa ledamöter är oeniga om slutet, eller om lagmannen för avdelningen finner det lämpligt, utökas rättens sammansättning med ytterligare en ledamot från avdelning 1. Som regel ingår både referent och föredragande från den avdelning som har hänskjutit målet i det arbetslag som efter hänskjutande bereder och avgör frågan om prövningstillstånd och i förekommande fall dömer i målet.

Om en annan avdelning vid en föredragning av ett migrationsmål funnit att det föreligger prejudikatskäl i ett mål beslutar den avdelningen om prövningstillstånd eller hänskjuter frågan till avdelning 1. Målet lottas då över till avdelning 1. Vid avgörande i sak av ett överlottat mål deltar en ordinarie ledamot från den avdelning till vilket målet ursprungligen lottats.

Mål där det föreligger grund att meddela prövningstillstånd till följd av synnerliga skäl ska dock avgöras på den avdelning där målet är lottat och lottas inte över till avdelning 1.

Avsikten är att de tre ordinarie ledamöterna ska tjänstgöra vid avdelningen i cirka två år och därefter cirkulera till annan avdelning. Cirkulationen är tänkt att ske omlott genom att en ledamot lämnar avdelningen och ersätts av en annan ungefär var åttonde månad. Avdelningen ansvarar för särskilda praxismöten som hålls varannan vecka och är representerad i den referensgrupp som är gemensam för migrationsdomstolarna. Vidare har avdelningen det övergripande ansvaret för redaktionskommittén för referaten av migrationsmål. Mer kan läsas om den praxisbildande verksamheten vid Migrationsöverdomstolen i kapitel 8.

Pågående utvecklingsarbete

Den för år 2008 nya organisationen har utvärderats av en särskild arbetsgrupp vid kammarrätten. Arbetet vid prejudikatavdelningen, avdelning 8, som numera bytt namn till avdelning 1 har, såvitt Kammarrätten hittills kunnat bedöma, kommit igång snabbt, samarbetet med andra avdelningar fungerar i allt väsentligt och rutinerna som avdelningen arbetar efter, såväl internt som i kontakter med andra avdelningar, tycks effektiva.

Från den 1 september 2009 kommer migrationsmålen lottas på alla avdelningar. Avdelningarna 2–7 ska därmed få i princip likartad fördelning av mål och samma personalstruktur. Avdelning 1, före detta avdelning 8, förblir prejudikatavdelning för migrationsmålen i den nya organisationen.

17.3 Kompetensutveckling i domstolarna

I samband med inrättandet av den nya instans- och processordningen organiserade Domstolsverket ett omfattande utbildningsprogram för samtliga personalkategorier. Programmet, som startade med en pilotutbildning i flyktingrätt i december 2005, pågick under i stort sett hela år 2006 och omfattade i sina respektive delar samtliga personalkategorier vid migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Utbildningen omfattade föreläsningar, seminarier, gruppövningar, studiebesök och interaktiv

teater. Ämnena som berördes var bl.a. utlänningslagen, folkrätt, massmedieträning, landfrågor, förvaltningsprocess, säkerhet och krishantering, etik, barnfrågor m.m.

Domarna på de tre migrationsdomstolarna har allt sedan starten samlats någon eller några gånger per år för seminarier i olika frågor. Den första sammankomsten var i Stockholm hösten 2006. Företrädare för Internationella Asyldomarföreningen (IARL) ledde då seminarier rörande tillämpningen av Skyddsgrundsdirektivet. Därefter har de tre domstolarna turvis anordnat seminarier. Seminarierna har rört bl.a. domstolarnas utredningskyldighet och frågan om hur man bedömer landinformation. Domare från Migrationsöverdomstolen har deltagit vid samtliga seminarier. Avsikten är att fortsätta dessa seminarier och ytterligare fyra är under planering.

I syfte att öka kompetensen och utbytet med andra nationer har domare och föredragande från migrationsdomstolarna samt Migrationsöverdomstolen deltagit i utbildningar och seminarier i olika delar av Europa som anordnats bl.a. av IARL och European Legal Network of Asylum (ELENA).

Vid domstolarna har också, vid sidan av kontinuerlig introduktionsundervisning, företagits relativt många utbildningsinsatser. Några exempel är att i Stockholm har 2008 anordnats en heldag med föreläsningar på temat Hedersrelaterat våld och i januari 2009 diskuterades olika frågor rörande Irak. Under hösten 2008 hölls i Malmö seminarier angående länderna i forna Sovjetunionen och även angående hedersrelaterat våld. Migrationsdomstolen i Göteborg har anordnat ett särskilt seminarium i EG-rättsliga frågor för föredragande från samtliga migrationsdomstolar.

Vidare har domare men kanske framför allt föredragande från domstolarna deltagit i olika konferenser, seminarier och hearings som t.ex. MR-dagarna.

Domstolsverket erbjuder numera en kurs på grundnivå för i första hand föredragande som inte arbetat så länge med migrationsfrågor med genomgång av handläggningsfrågor, aktuell lagstiftning, tillämpningsövningar i grupp och något om offentlighet och sekretess.

Vidare ges en fortsättningskurs med fördjupning av asyl- och anknytningsfrågor samt bevisvärdering. Grundkursen ges fortlöpande med hjälp av två lärarlag. I varje lag är det tre lärare, en från varje migrationsdomstol. Meningen är att fortsättningskursen

också ska ges fortlöpande i fortsättningen. Den första startade i februari 2009.

Utöver detta kommer Domstolsverket förmodligen att genomföra någon eller några behovsstyrda utbildningar under år 2009 på området, beroende på vad en pågående kompetensinventering ger.

För domarnas del ingår migrationsrätten fr.o.m. januari 2009 i kursprogrammet för allmän förvaltningsdomstol vid Sveriges Domstolars akademi för utbildning, Domstolsakademien. I kursen, som omfattar sex dagar, behandlas de mest centrala bestämmelserna i den svenska utlänningslagstiftningen. Vidare behandlas migrationsrättens förhållande till folkrätten samt EG-rättens betydelse i skyddsrelaterade frågor och i frågor om bl.a. anhöriginvandring. Frågor om bevisvärdering och hantering av länderinformation behandlas också. Syftet med utbildningen är att ge deltagarna dels en överblick av migrationsområdet i stort, dels en gedigen kunskap om den migrationsrättsliga regleringen och den praxis som har utbildats. Undervisningen sker huvudsakligen i form av föreläsningar och seminarier.

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen arrangerar också intern utbildning, i första hand för notarier, föredragande och domstolssekreterare.

17.4 Överväganden

<p>Bedömning: Domstolarna har hittills kunnat anpassa verksamheterna till variationerna i måltillströmningen.</p>
--

I regleringsbrevet för år 2009 avseende Sveriges Domstolar anges att målet för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Vidare anges att verksamheten vid Sveriges Domstolar ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv samt att målen ska handläggas på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Reformen med den nya instans- och processordningen för utlännings- och medborgarskapsärenden har haft som övergripande syfte att uppnå en ökad öppenhet och rättssäkerhet i asylprocessen genom att låta överprövningen ske i domstol. Särskilda krav ställdes upp för organisationen i de domstolar som skulle anförtros uppdraget att döma i de nya måltyperna. I prop. 2004/05:170 s. 110 angav regeringen att dessa domstolar måste kunna möta de

fluktuationer i tillströmningen av mål som är en följd av förändringar av bl.a. antalet asylsökande. Regeringen betonade vikten av att domstolarna har en organisation som kan bygga upp och vidmakthålla den särskilda erfarenhet och kompetens som handläggningen av målen kräver.

Regeringen belyste flera avvikelser i den nya organisationen i förhållande till vad som i allmänhet gäller för länsrätt och kammarrätt i förvaltningsprocessen. Härvid nämndes särskilt att målen till stor del skulle kräva skyndsamt handläggning, ofta omfattande muntlig förhandling. Andelen förtursmål i länsrätterna i den normala ordningen var enligt regeringen inte tillnärmelsevis lika hög. Dessa avvikelser från förvaltningsprocessen i övrigt medförde att regeringen ansåg det lämpligt att ge länsrätterna och kammarrätten i den nya ordningen särskilda benämningar, migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen. Regeringen hänvisade i sammanhanget till andra särskilda domstolsslag bl.a. inom tingsrättsorganisationen som är specialiserade på en eller flera måltypen och ensamma behöriga att handlägga dessa, t.ex. fastighetsdomstolar och miljödomstolar. Domstolarna måste snabbt och effektivt kunna anpassa sig till kraftiga variationer i antalet inkommande mål och skulle därför kräva en effektiv styrning, något som också talade för att verksamheten i viss mening skulle särskiljas från de aktuella domstolarnas verksamhet i övrigt. Budgettekniska och för domstolarna rent administrativa skäl talade också för särskilda benämningar (prop. s. 111 f.).

Verksamheten vid migrationsdomstolarna och vid Migrationsöverdomstolen startade den 31 mars 2006. Utgångspunkten för verksamheten, som domstolarna enades om under arbetet i Domstolsverkets projekt om den inre organisationen, var att den skulle vara modern och bygga på tankesättet att en beredningsorganisation skulle ta hand om den förberedande handläggningen av målen medan domarna i huvudsak skulle ägna sig åt dömande arbetsuppgifter. Domstolarna har följt denna utgångspunkt vid utformningen av sina organisationer. Även om den närmare organisationen skiljer sig åt domstolarna emellan kan konstateras att grundtanken med en modern beredningsorganisation och frigörande av domarresurser för dömande arbetsuppgifter har slagit igenom i samtliga domstolar. Arbetet med specialisering har fått störst genomslag vid migrationsdomstolen i Stockholm, där både domare och föredragande arbetar specialiserat med mål med sökande från vissa länder eller grupper av länder.

Domstolarna har också visat sig vara öppna för förändringar av verksamheten och utvärderingar av sitt arbetssätt. Samtliga domstolar har genomfört omorganisationer eller försöksverksamhet bl.a. för att anpassa sig till det skiftande inflödet av mål. Utvecklingsarbetet har pågått sedan verksamhetens början och är fortfarande synnerligen aktivt. Förutom flera pågående länderprojekt bedriver migrationsdomstolen i Stockholm, som för övrigt är den enda av migrationsdomstolarna som arbetar uttalat med specialisering på länder, en försöksverksamhet med arbete i team på en avdelning. Domstolen står inför en stor omorganisation där verksamheten avses att delas upp i tre stora avdelningar som närmast blir att betrakta som verksamhetsområden, med uppdelning i områdena skatt, allmän förvaltning och migration. Vid migrationsdomstolen i Malmö bedrivs en verksamhet med arbetsgrupper som koncentrerat arbetar med förhandlingsmål respektive föredragningsmål under viss tid. I Göteborg planerar länsrätten att fördela migrationsdomstolens mål på samtliga dömande avdelningar. Vid Migrationsöverdomstolen har en omorganisation verkställts innebärande avdelningsförändringar, inrättande av en prejudikatavdelning och nya chefsroller. Även Migrationsöverdomstolen avser att integrera migrationsmålen på samtliga avdelningar från hösten 2009.

Oavsett vilken väg domstolarna har valt att gå kan konstateras att omorganisationerna eller försöksverksamheten i samtliga fall har syftat till att uppfylla kraven dels på anpassning till den skiftande måltillströmningen, dels på att ta tillvara den erfarenhet och kompetens som har upparbetats under de senaste åren. Ett annat utmärkande inslag i organisationerna är ambitionen att ytterligare öka kompetensen på migrationsområdet genom kompetensutvecklingen för personalen.

Domstolarna i deras egenskap av migrationsdomstolar är ännu relativt nya och det kommer att krävas utvecklingsarbete också under de kommande åren. Även om det i flera avseenden är för tidigt att dra några avgörande slutsatser beträffande effekterna av omorganisationerna och försöksprojekten i respektive organisation kan det konstateras att domstolarna kan anpassa sig i den utsträckning som krävs för att reformens syfte ska uppfyllas. Därmed föreligger också goda förutsättningar för domstolarna att på ett framgångsrikt sätt arbeta mot regeringens övergripande mål om rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet.

Den nya instansordningen har medfört ökat personalbehov. Rekryteringsarbetet har genomförts väl. Domstolarnas kompetens är mycket hög. Ansatserna för kompetensutveckling och organisatorisk anpassning är väl anpassade till behoven. Personalplaneringen sköts på ett professionellt sätt av domstolarnas ledning.

För länsrätterna i Göteborg och i Stockholms län förväntas i övrigt organisationsförändringar i anledning av regeringens förslag att lägga samman vissa länsrätter (*En långsiktigt hållbar organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans*, prop. 2008/09:165). En annan aspekt som påverkar verksamheten i migrationsdomstolarna är regeringens beslut att ge Domstolsverket i uppdrag att för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans lämna förslag till en ny allmän forumregel (Ju2009/2883/DOM). Mot denna bakgrund kan alltså konstateras att migrationsdomstolarna kommer att ställas inför stora utmaningar framöver och att förändringar kan väntas avseende organisationerna på länsrätterna i stort.

Vidare överväganden avseende verksamheten vid domstolarna såvitt avser kostnadsutfall och utfall av dimensionering har gjorts i kapitel 15 ovan.

18 Organisationen i Migrationsverket

Här redovisas hur Migrationsverkets organisation anpassats till den nya instans- och processordningen.

Flera frågor om Migrationsverket har behandlats i andra avsnitt, närmare bestämt hur arbetet bedrivs vid verksamhetsområdena Asylprövning och Förvaltningsprocess, verkets roll som central förvaltningsmyndighet för migrationsområdet, verkets vägledande beslut, verkets arbete med landinformation och hemsidan Lifos, hur verket använder tolkar i sin verksamhet och erfarenheterna av detta. Verkets handläggningstider och statistik på andra områden har också presenterats och analyserats i dessa tidigare kapitel.

18.1 Migrationsverkets anpassning till den nya instans- och processordningen åren 2006–2008

18.1.1 Arbetet i NIPU2-projektet – införandet

Migrationsverket har i två omgångar bedrivit organisationsutvecklande projekt i anledning av den nya instans- och processordning som kom att införas den 31 mars 2006. Det första s.k. NIPU-projektet avsåg främst att beskriva verksamheten utifrån de förändrade kraven på Migrationsverket och vad som var av betydelse vid utveckling av arbetet med processerna i verket. Det första projektet pågick mellan åren 2002–2003 och följdes av NIPU 2-projektet – införandet (se *NIPU2-projektet – införandet, slutrapport*, dnr NRK-111-2006-20395). Direktiven för det senare projektet antogs den 27 april 2005 och reviderades den 8 september 2005. Det övergripande målet med projektet var att Migrationsverket den 31 mars 2006 skulle ha en organisation som bidrar till att utlännings- och medborgarskapsärenden överprövas på ett

rättssäkert och effektivt sätt. Motsvarande krav på rättssäkerhet skulle också gälla vid verkets överprövning av verkställighetshinder. Enligt direktiven skulle projektet analysera och ge förslag till åtgärder så att verksamheten var anpassad och förberedd för de nya uppgifterna. Syftet med projektet anges i slutrapporten ha varit att skapa så goda förutsättningar för de nya NIPU-relaterade arbetsuppgifterna inom Migrationsverket att dessa på ett naturligt sätt skulle komma att integreras med verkets övriga arbetsuppgifter.

Förutsättningar för projektet angavs vara:

- Särskilda processförare skulle ompröva överklagade beslut och föra talan i överinstans i samtliga ärenden som handläggs enligt den nya instansordningen,
- Processförare skulle finnas i Stockholm, Göteborg och Malmö, där det kunde antas att migrationsdomstolar skulle inrättas,
- Domstolsverkets uppskattning att överklagade ärenden skulle fördelas mellan migrationsdomstolarna enligt följande: Länsrätten i Stockholms län 55 procent, Länsrätten i Göteborg 20 procent och Länsrätten i Skåne län 25 procent,
- Prövning av verkställighetshinder skulle handläggas på relativt hög beslutsnivå inom Migrationsverket,
- Prövning av verkställighetshinder skulle ske inom ordinarie kontorstid,
- Verksamhetsområdena asyl, besök och bosättning och medborgarskap skulle säkerställa att prövningen i första instans anpassades till kommande tvåpartsprocess,
- Projektet skulle behandla de delar av utlänningslagen som rör ny instans- och processordning samt ny ordning för prövning av verkställighetshinder,
- Migrationsverkets landinformation skulle finnas tillgänglig för allmänheten via Internet,
- Ett nytt verksamhetsområde skulle inrättas,
- Vid överklagande av beslut skulle Migrationsverket bara överlämna handlingarna i det överklagade beslutet till överinstansen,
- Migrationsdomstolarna skulle ansvara för att utlänningen underrättas om deras beslut och
- Migrationsdomstolarna skulle ansvara för att utlänningen kallas till muntlig förhandling i domstol.

Den 7 september 2005 respektive den 12 december 2005 (GD-protokoll nr 44/2005 och nr 72/2005) beslutade verket att införa ett nytt verksamhetsområde, benämnt Förvaltningsprocess, med en särskild processförarorganisation. Förvaltningsprocessenheterna fick tre huvuduppgifter: att ompröva beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden, att föra Migrationsverkets talan i migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen och att pröva frågor om verkställighetshinder. Verksamhetsområdet skulle ledas av en verksamhetsområdeschef och under chefen skulle det finnas fyra enhetschefer, två i Stockholm och en i vardera Malmö respektive Göteborg. I övrigt skulle de anställda vara processförare och administrativ stödpersonal. Syftet med att inrätta förvaltningsprocessenheterna var bl.a. att säkerställa enhetlighet och kvalitet i verkets prövning av grundärenden, uppmärksamma eventuella avvikelser och ge återkoppling till grundorganisationen. Verksamhetsområdet skulle också ansvara för att verket följer Migrationsöverdomstolens praxis.

I slutrapporten angavs att måluppfyllelsen för projektet hade varit god och att projektet hade uppnått det uppställda övergripande målet liksom de olika delmålen. Emellertid hade rekryteringen av chefer, processförare och assistentpersonal inte kunnat genomföras enligt tidplan och inte heller i den omfattning som önskades, när det gällde assistenter och processförare. Den försenade rekryteringen innebar att arbetssätt och rutiner inte kunde utvecklas i tillräcklig omfattning före den 31 mars 2006. Rekryteringsarbetet beskrivs närmare nedan.

18.1.2 Arbetet vid förvaltningsprocessenheterna åren 2006–2008

Förvaltningsprocessenheternas arbete har beskrivits i tidigare kapitel beträffande överklaganden, omprövning, skyndsam handläggning, rollen som domstolsaktör m.m.

Nedanstående avsnitt bygger på uppgifter från Migrationsverkets årsredovisningar och på uppgifter från staben för förvaltningsprocessenheterna.

Starten av det nya verksamhetsområdet var inledningsvis förknippad med vissa svårigheter. Arbetsuppgifterna var nya för Migrationsverket och dess personal, nya rutiner behövde utvecklas och IT-systemen behövde anpassas till de nya förutsättningarna.

Verket arbetade för att täcka personalbehovet till förvaltningsprocessenheterna genom både intern och extern rekrytering. Personal med tidigare processvana söktes. Sökandena skulle ha juristexamen och dokumenterad erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete. Erfarenhet av arbete vid domstol eller processvana förvärvat på annat sätt, liksom arbete med frågor rörande migration och utlänningslagstiftning, angavs vara meriterande.

Det var svårt att rekrytera tillräckligt många processförare och verksamhetsområdet var som ovan angivits inte tillräckligt bemannat per den 31 mars 2006. En andra rekryteringsomgång kunde inte heller täcka behovet fullt ut. Först mot slutet av år 2006 nådde verksamhetsområdet en rimlig bemanningsnivå. Svårigheterna att rekrytera hade både interna och externa orsaker.

I den uppkomna situationen anställde verksamhetsområdet handläggare med uppgift att framförallt bereda ärenden angående verkställighetshinder. Migrationsdomstolarna skickade i samband med reformens ikraftträdande ett stort antal ärenden från tidigare Utlänningsnämnden till verket för yttrande. I viss utsträckning bidrog det rekryteringsarbete som då fortfarande pågick vid förvaltningsprocessenheterna till att avarbetningen av dessa ärenden tog tid.

Migrationsverket vidtog flera åtgärder för att hantera den nya verksamheten på bästa sätt. Personal som tillhörde de verksamhetsområden som fattade de ursprungliga besluten fick ansvar för omprövningar och i vissa fall också för yttranden till domstolarna och personal från andra verksamhetsområden lånades in tillfälligt. Dessutom justerades arbetssätt och rutiner. Under slutet av året gjordes också en omfördelning av ärenden mellan förvaltningsprocessenheterna på respektive ort för att åstadkomma en jämn arbetsbelastning.

Under 2006 arbetade förvaltningsprocessenheterna i arbetsgrupper för att utveckla effektivare rutiner och för att undersöka hur verket kunde förbättra sitt arbete med processföring, prövning av verkställighetshinder och yttranden till domstolarna. Verkets överklaganden till Migrationsöverdomstolen under året sades framför allt ha gällt tillämpningen av bestämmelser i utlänningslagen som inte hade någon motsvarighet i den tidigare lagstiftningen samt i några fall beviskravet i asylärenden. För att förbättra och effektivisera samverkan med domstolarna hade förvaltningsprocessenheterna återkommande möten med migrationsdomstolarna för att diskutera rutiner och administrativa frågor.

Under år 2007 fann arbetet och rutinerna kring den nya process- och instansordningen alltmer sina former. Förvaltningsprocessenheterna har under de senaste åren enligt egen uppfattning varit en attraktiv arbetsgivare som fått många kvalificerade sökande till utannonserade anställningar. Konkurrensen om skickliga jurister är dock hård, särskilt i Stockholm. Jurister med humanjuridisk inriktning som dessutom har domstolserfarenhet är svåra att finna på arbetsmarknaden vilket påverkar Migrationsverkets rekryteringsarbete. De anställda processförarna har hög juridisk kompetens med bakgrund från verket internt, andra statliga myndigheter, advokatbyråer m.m.

Ett sätt att väcka intresse hos unga juris studerande för en kommande karriär inom Migrationsverket är verkets nyinrättade notarieplatser som skapats under år 2008 med stöd av fondmedel. Den första kullens notarier var klara i mars 2009. Samtidigt kom fyra nya notarier till förvaltningsprocessenheterna. Avsikten är att dessa unga jurister ska bli ambassadörer för arbete med utlänningsrättsliga frågor och förhoppningsvis vara intresserade av att återkomma för att påbörja anställning vid förvaltningsprocessenheterna.

De stora personalgrupperna vid respektive förvaltningsprocessenhet har gjort att enhetscheferna tidvis haft en orimlig arbetssituation. Inför år 2009 har fler cheftjänster inrättats.

Efter en något trevande inledning kring vad som förväntats av verksamheten har förvaltningsprocessenheterna nu en klar inriktning. Processförarna har genom utbildning och förvärvad erfarenhet blivit säkrare i sin roll. Verksamhetsområdet har haft en uttalad målfokusering och har arbetat med utveckling av produktivitetmått. Vidare har förvaltningsprocessenheterna fortsatt att samarbeta med domstolarna med förbättringar i kvalitetsfrågor och effektivitet. En processanalys har genomförts och nästa steg är att ta fram individuella mål för medarbetarna för att tydliggöra förväntningar och arbetsresultat. Stundtals har arbetssituationen varit pressande särskilt på grund av ojämn ärendeinströmning från asylprövningsenheterna. Denna obalans följer med uppåt i handläggningskedjan, från omprövning, ingivande av yttrande till domstol och inställelse till muntlig förhandling till hantering av avgjorda ärenden och eventuellt återvändandearbete, vilket är besvärande för asylprocessen som helhet.

18.1.3 Andra större organisationsförändringar åren 2006–2008

Asylprövning

I årsredovisningen för år 2006 anges bl.a. att Migrationsverket som ett led i anpassningen till den nya ordningen har infört ett nytt arbetssätt för asylprövningen, med avsikt att lyfta fram rätts- och bevisfrågorna i asylärendet och att beslutsfattare ska närvara vid den muntliga handläggningen i större utsträckning än tidigare.

I september 2006 införde Migrationsverket en förändrad organisation för asylprövningen. Syftet var att handläggningstiderna skulle kortas samtidigt som kvaliteten i handläggningen skulle förbättras. Transitenheterna upphörde och ersattes av ansökningsenheter. Efter att asylansökan hade tagits emot av någon av ansökningsenheterna, skulle ärendet lämnas över till en av asylprövningsenheterna. I de fall den sökandens uppgifter överensstämde med uppgifter i Eurodacdatabasen skulle ärendet i stället prövas av en Dublinenhet.

Under år 2007 delades asylområdet upp i tre självständiga verksamhetsområden, Asylprövning, Asylmottagning och förvar samt Asylmottagning. Sedan år 2008 är asylområdet uppdelat i Mottagning och Asylprövning.

Rättslig styrning

Under år 2007 förnyades formerna för rättslig styrning. Bland annat utökades rättsenheten med ett antal medarbetare och ett nytt ansvarsområde benämnt Rättslig styrning bildades för att styra rättstillämpningen på central nivå. Området leds av rättschefen och består av rättsenheten och landinformationsenheten. Denna utveckling var ett led i anpassningen till den nya instans- och processordningen. Landinformationsenhetens samarbete med rättsenheten har på detta sätt stärkts. Landanalytiker och informations-specialister vid denna enhet arbetar med landinformationssystemet Lifos, som sedan våren 2006 är tillgängligt för allmänheten på verkets webbplats.

Migrationsverkets arbete med vägledande beslut, praxis-spridning och landinformation har beskrivits i andra kapitel.

18.2 Migrationsverkets organisation och verksamhet 2009

18.2.1 Migrationsverkets uppgifter enligt instruktion och arbetsordning

Grundläggande bestämmelser om Migrationsverkets uppgifter finns i förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket. Av 4–7 §§ framgår att Migrationsverket leds av en myndighetschef, generaldirektören, att det finns ett insynsråd som består av högst sju ledamöter och att det ska finnas ett etiskt råd vid verket.

I verkets arbetsordning som gäller från den 1 januari 2009, anges att verket organisatoriskt delas in i följande verksamhets- och ansvarsområden:

- Rättslig styrning, under ledning av rättschefen, vars ansvarsområden bl.a. avser vägledning i rättstillämpningen, landinformation, Lifos (system för landinformation och rättsliga avgöranden) m.m.
- Internrevisionen
- Planering och styrning, som leds av ekonomichefen
- Mottagning, som ansvarar bl.a. för mottagningsverksamhet, i eget boende och i anläggningsboende, ID-arbete samt förvarsverksamhet
- Asylprövning, som ansvarar bl.a. för mottagande av asylansökningar, prövning av asylärenden i första instans och prövning av ärenden enligt Dublinförordningen. Per januari 2009 finns asylprövningsenheter på orterna Malmö, Göteborg, Solna, Uppsala, Flen, Märsta, Arlanda, Gävle och Boden
- Besök, bosättning och medborgarskap, som ansvarar bl.a. för anknytningsärenden och medborgarskapsärenden
- Förvaltningsprocess, som ansvarar för omprövning av överklagade beslut i utlänningsärenden samt för angränsande frågor, att föra Migrationsverkets talan i migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen och prövning av frågor om verkställighetshinder samt angränsande frågor
- Administration
- Europeiskt och internationellt samarbete
- Kommunikation
- Personal.

I arbetsordningen anges närmare vilka uppgifter som åligger respektive verksamhetsområdeschef. Häribland kan nämnas att rättschefen, tillika chefen för område Rättslig styrning, beslutar i ärenden för att fastställa praxis som vägledning för verkets handläggning och beslutsfattande, beslutar om vilka avgöranden av migrationsdomstolarna som Migrationsverket ska överklaga till Migrationsöverdomstolen, beslutar om publicering av beslut i enskilda utlännings- och medborgarskapsärenden från migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen samt vägledande beslut fattade av generaldirektören och rättschefen i Migrationsverkets landinformationssystem.

Chefen för verksamhetsområde Förvaltningsprocess ansvarar bl.a. för att utse tjänstemän inom området att ompröva beslut enligt utlänningslagen och lagen om svenskt medborgarskap samt att pröva frågor om verkställighetshinder enligt utlänningslagen och att utse tjänstemän inom området som ska föra Migrationsverkets talan hos migrationsdomstol eller i Migrationsöverdomstolen enligt utlänningslagen och lagen om svenskt medborgarskap. Detta gäller dock ej i mål enligt dessa lagar som rör vägledande beslut som fattats av generaldirektören eller rättschefen och som processas av område Rättslig styrning.

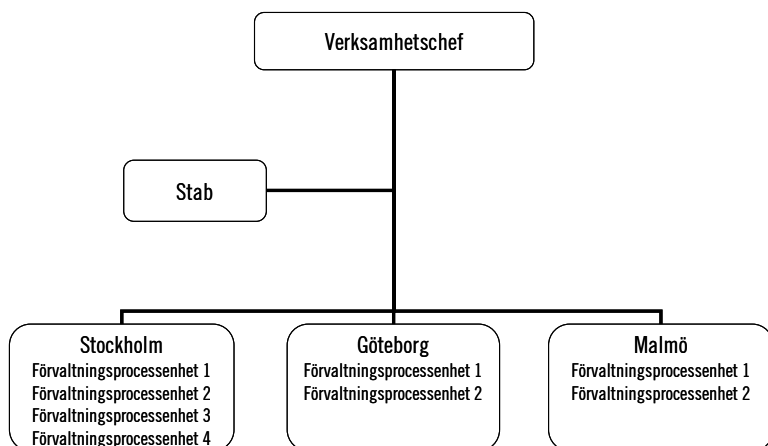
Generaldirektören har en stab och under generaldirektören finns även en funktion som har ansvar för centrala utvecklingsprojekt.

18.2.2 Förvaltningsprocessenheternas organisation och verksamhetsplan för 2009

Uppgifterna i avsnittet har inhämtats från generaldirektörens stab samt från staben för verksamhetsområde Förvaltningsprocess vid Migrationsverket.

I linje med verkets beslut att minska storleken på enheterna och utöka antalet chefer har verksamhetsområdet Förvaltningsprocess rekryterat fler chefer och delat upp fyra enheter i åtta. Förändringen har också sin bakgrund i att fler medarbetare har tillkommit.

Figur 18.1 Förvaltningsprocessenheternas organisation



Källa: Staben, Migrationsverket

Inför verksamhetsåret 2009 har verksamhetsområdet Förvaltningsprocess i sina planeringsförutsättningar särskilt redovisat hur man ska anpassa arbetet till verkets fem utvecklingsområden (se Migrationsverkets Strategi- och verksamhetsplan för år 2009).

Inom utvecklingsområdet Rättslig kvalitet ska verksamhetsområdet Förvaltningsprocess genomföra kompetensutveckling och förstärka uppföljningsarbetet bl.a. genom genomgång av överklaganden till Migrationsöverdomstolen med fokus på olika aspekter. Sådana aspekter anges vara t.ex. fördelningen av överklaganden på orter, vem som initierar överklagandet, mängden överklaganden samt överklagade måltyper. Vidare avser verksamhetsområdet Förvaltningsprocess att fortsätta utveckla samarbetet med verksamhetsområdena Asylprövning och Besök, bosättning och medborgarskap för att ytterligare förstärka tyngdpunkten av asylprocessen i första instans och med Asylmottagning för att stärka återvändandearbetet. Kvalitetsseminarier ska genomföras tillsammans med Rättslig styrning och praxissamordningen inom verksamhetsområdet Förvaltningsprocess ska utvecklas.

Inom utvecklingsområdet Effektivitet avses att med utgångspunkt från genomförd processkartläggning vid Förvaltningsprocess ta fram gemensamma rutiner och att fortsätta samverka med migrationsdomstolarna både centralt och lokalt. För utvecklings-

området Medarbetare planeras bl.a. rotationstjänstgöring inom Förvaltningsrådet och även utanför verksamhetsområdet.

I en analys i enlighet med förordningen om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) anges att verkets prioritering av målen för asylprövningen och den tidvis ojämna produktionstakten inom verksamhetsområde Asylprövning innebär påfrestningar på förvaltningsprocessenheternas organisation och möjligheter till målpuppfyllelse. De ändrade reglerna om arbetsmarknadsärenden som infördes den 15 december 2008 kan komma att medföra en ökning av överklaganden från asylsökande som söker arbetstillstånd efter lagakraftvunnet avvisningsbeslut. Därför ser verksamhetsområdet Förvaltningsprocess en risk för en större arbetsanhopning med ökade balanser och handläggningstider som följd. Därtill kan arbetsstrycket från domstolarna förväntas öka de kommande åren. En viktig fråga anges vara att följa hur ärendefördelningen mellan enheterna utvecklar sig och vidta åtgärder för att fördela arbetsbördan jämnt inom verksamhetsområdets organisation.

18.3 Samverkan mellan Migrationsverket och migrationsdomstolarna avseende elektronisk information

I Migrationsverkets årsredovisningar har frågan om utveckling av system för spridning och hämtning av datalagrad information mellan verket och domstolarna uppmärksammats. Redan under år 2006 påbörjades arbete med att undersöka hur samverkan kunde ske mellan Migrationsverket och domstolarna i administrativa frågor, t.ex. rörande verkets akter och domstolarnas ansvar för lagakraftbevis. Verket ville också undersöka möjligheterna att överföra information elektroniskt mellan Migrationsverket och domstolarna. I årsredovisningen för år 2007 betonades att avsaknaden av ett informationssystem mellan domstolarna och Migrationsverket leder till att åtgärder som följer efter domstolens beslut fördröjs, t.ex. i fråga om att utfärda uppehållstillstånd, förbereda bosättning i kommun eller återvändande.

Från verksamhetsområde Förvaltningsprocess har inhämtats att Migrationsverket och Domstolsverket har diskuterat frågan om elektronisk överföring av domar från migrationsdomstolarna. Domstolsverket är i och för sig positivt till ett sådant samarbete,

men Domstolsverkets pågående arbete med utvecklingen av målhanteringssystemet Vera i brottmålsdelen med bl.a. elektronisk kommunikation mellan tingsrätter, åklagare och polis har medfört att det inte har funnits utrymme att samtidigt utveckla Vera inom förvaltningsdomstolarnas område.

Migrationsverket inledde under våren 2008 ett projekt som heter e-Migration och som avser utveckling av ett modernt verksamhetsstöd. Målet för projektet är bl.a. att verket ska ha elektroniska dossierer och i så stor utsträckning som möjligt ha elektronisk kommunikation med andra myndigheter. Verket menar att det inom projektet e-Migration sannolikt kommer att sökas lösningar för elektronisk överföring mellan verket och domstolarna inte enbart beträffande akter utan säkerligen även avseende domar m.m. För verksamhetsområde Förvaltningsprocess del kan exempelvis elektronisk överföring med fördel ske i samband med begäran om kompletterande yttrande, vid kallelse till muntlig förhandling, vid överlämnande av överklagande och i fråga om vissa registerslagningar.

Verket har vidtagit åtgärder för att skanna in domarna för att kunna bifoga domen elektroniskt i verkets IT-stöd. Verket menar att avsaknaden av ett snabbt besked om laga kraft kan leda till att åtgärder som följer efter domstolens beslut fördröjs, t.ex. om utfärdande av uppehållstillstånd, förberedelse av bosättning i kommun eller återvändande. En snabb handläggning av antingen bosättning eller återvändande efter ett lagakraftvunnet beslut minskar anspänningen för utlänningen och staten sparar stora summor genom ett minskat antal förlägningsdygn i verkets mottagningsystem. De olika berörda verksamhetsområdena inom verket har nu kommit överens om gemensamma rutiner för att minimera ledtider för lagakraftbesked. Det återstår att ha ett gemensamt möte med migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen för att undersöka om det finns ytterligare ledtider att kapa i kommunikationen mellan domstolarna och verket.

18.4 Genomförd organisationsöversyn av asylprocessen

Migrationsverket beslutade den 16 september 2008 om direktiv för en organisationsöversyn. En ansvarig utredare utsågs internt och en huvudsekreterare från Justitiedepartementet anställdes. Konsult-

företaget McKinsey engagerades för att ta fram vissa underlag för arbetet. Arbetet skulle enligt direktiven utmynna i ett förslag som syftade till att väntetiderna för den asylsökande blir kortast möjlig utan att rättssäkerheten åsidosätts. Utredningsuppdraget, som redovisades den 16 december 2008, innebar genomförande av en kartläggning och genomlysning av hela asylprocessen vid Migrationsverket. I detta sammanhang finns anledning att kortfattat belysa föreslagen i utredningen.

För att nå målet om snabbare handläggning och kortare väntetider föreslår utredaren (Rapporten *Med sikte på en snabbare asylprocess – kortare väntan*, 16 december 2008, s. 73):

- Så mycket som möjligt av asylprocessen ska utföras tidigt och av personal med hög kompetens för gallring och sortering
- Samarbetet mellan prövnings-, mottagnings- och förvaltningsprocessenheterna behöver struktureras och intensifieras
- Verksamheten ska organiseras i mindre grupper och ledas av coachande chefer
- Mätning och uppföljning av ett komplett antal relevanta nyckeltal avseende kvantitet, kvalitet och tidsaspekten ska införas
- Intensifierade insatser krävs för uppföljning av balanser med fokus på gamla ärenden
- För en framgångsrik implementering krävs en fungerande pilotverksamhet som skapar uppslutning kring ett förändrat arbetssätt i hela organisationen.

I rapporten slås fast att teoretiskt sett borde samtliga ärenden kunna processas från ansökan till beslut inom loppet av en till två månader med föreslaget arbetssätt och organisationsform. Utredningen anser att målsättningen på sikt bör vara att en handläggningstid på över två månader i ett asylärende hör till undantagen.

Merparten av den nuvarande handläggningstiden har identifierats som improduktiv liggetid. Därför menar utredningen att en förkortning av tiden från ansökan till beslut i flertalet fall inte kommer att innebära någon minskning i kvaliteten i beslutsfattandet.

Verksamhetsområde Förvaltningsprocess påverkas av förslaget i två viktiga avseenden. För det första förutsätts processförare

knytas till utrednings- och prövningsteam som ska ta hand om asylprövningen. Enligt rapporten (s. 83) har en återkommande fråga bland de verksamma inom Asylprövning och även inom Förvaltningsprocess varit det gap som finns mellan de olika delarna av asylprocessen. Vidare sägs att migrationsdomstolarna uppgett att processförarna oftast har god juridisk kompetens och förmåga att förstå och hantera domstolsprocessen, men att de i vissa fall saknar tillräcklig kompetens inom sakområdet och att det vore värdefullt om de vid domstolsförhandlingar i komplicerade eller mer ovanliga ärenden kunde bistås av den beslutsfattare eller handläggare som inledningsvis har svarat för ärendet. Utredningen menar att det skulle vara av värde att knyta processförarna tydligare till asylprövningen än vad som nu är fallet. En naturligare samverkan föreslås, bl.a. genom att processförare deltar i teammöten som hålls i prövnings- och utredningsteam.

Förvaltningsprocessenheterna påverkas även av utredningens förslag om förändringar i handläggningen vid överklagandeprocessen. Utredaren menar (rapporten s. 87) att överklagandehandlingarna bör överföras direkt till aktuell migrationsdomstol från den prövningsenhet som handlagt ärendet i första instans. Skälen för detta anges vara tidsutdräkten för överklagade ärenden. I rapporten beskrivs handläggningen vid överklagandeprocessen sammanfattningsvis enligt följande. Ett inkommet överklagande skickas från den enhet inom Migrationsverket som har utrett och avgjort ärendet tillsammans med dossiern till en förvaltningsprocessenhet. Förvaltningsprocessenheten tar ställning till om ärendet inkommit i rätt tid och om det bör omprövas. Vanligen skriver den aktuella processföraren också ett yttrande över tillkommande uppgifter. Yttrandet kan också omfatta klargöranden av olika slag. Härefter översänds överklagandet till respektive migrationsdomstol.

Utredaren har identifierat att ledtiderna till dess ett överklagande överförs till förvaltningsprocessenheterna inte sällan är ett problem, liksom i perioder att förvaltningsprocessenheterna har svårt att i tid författa yttranden och överlämna ärendet till domstol. I rapporten föreslås därför att den asylprövningsenhet som prövat ärendet ska svara både för rättidsprövning och för bedömning av om ärendet bör omprövas. Övervägande angående eventuell omprövning bör göras av annan beslutsfattare än den som fattat beslut i ärendet. Om ärendet inte anses böra omprövas ska överklagandet sändas direkt till domstolen, med avisering till den

processförare som är knuten till aktuellt team. Enbart i de fall då nya omständigheter tillkommit som inte tidigare har kunnat beaktas ska överlämnandet till domstol kompletteras med ett yttrande.

Fördelarna med detta förfarande är, enligt utredaren, att tiden förkortas mellan ingivet överklagande och överlämnandet till domstol. Merarbetet på prövningsenheten bedöms litet eftersom enheten har kunskap om ärendet och tillgång till aktuell dossier. Vidare innebär metoden en avlastning för förvaltningsprocessenheterna.

Den nya arbetsmodellen testas och utvecklas i ett pilotprojekt i Göteborg under våren. När detta projekt slutförts tas beslut om det nya arbetssättet ska införas i den övriga organisationen. Ambitionen är att verket i slutet av år 2010 ska kunna fatta merparten av besluten efter väsentligt kortare tid än sex månader (*Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos den 7 maj 2009*, s. 6).

18.5 Kompetensutveckling i Migrationsverket

Uppgifterna i detta avsnitt har inhämtats från Migrationsverkets årsredovisningar och från intervjuer med Migrationsverkets personal.

Migrationsverket ordnar egen utbildning avseende verkets kärnverksamhet. Utbildningen, som kallas Migrationsprogrammet, är obligatorisk och personalen genomgår olika s.k. programmoduler inom programmet. Mellan 100 och 150 kurser genomförs per termin. Lärarna rekryteras i huvudsak internt från verket. Programmet är uppbyggt i tre steg. Grundsteget är inriktat på mänskliga rättigheter, kulturmöten och förvaltningskunskap. Därefter följer en påbyggnadsdel som är specifik för de arbetsuppgifter som respektive anställd har. Påbyggnadsdelen innehåller bl.a. bevisvärdering, beslutsskrivning och förvaltningskunskap. Det finns också en specialistdel som till en del innehåller fördjupningsutbildning i förvaltningsprocesslagen.

Under år 2007 hade de interna lärarna ett särskilt uppdrag att förstärka de förvaltningsrättsliga och etiska frågorna i samtliga utbildningar. På grund av det intensiva arbetet med att nå produktionsmålen inom verksamhetsområde Asylprövning var det svårt för verket att rekrytera kvalificerade medarbetare till läraruppgifter. Verket ändrade till viss del upplägget för utbildningen i

rättsregler inom asylprövningen så att en stor del av utbildningen i stället genomfördes lokalt av beslutsfattare på enheterna. Under år 2006 och 2007 hölls särskilda kurser om mänskliga rättigheter samt om könsperspektiv och HBT-frågor i samarbete med RFSL.

Inom Migrationsprogrammet finns två barnrelaterade utbildningar. Den ena vänder sig direkt till verkets särskilda barnutredare och den andra är obligatorisk för alla som utreder familjer med barn. Under 2007 samarbetade verket med BRIS och Högskolan i Malmö om en ny 5-poängsutbildning, "Barns bästa i ett användarperspektiv". Kursen avsåg att bl.a. förbättra arbetet med barnkonsekvensanalyser.

Migrationsverket deltar i EAC-projektet (EAC – European Asylum Curriculum). Projektet är ett europeiskt samverkansprojekt som syftar till att skapa ett komplett och harmoniserat utbildningssystem för asylprövning i alla EU:s medlemsstater.

Många nya medarbetare anställdes under i 2007 och i början av år 2008. Den grundläggande utbildningen har därför inte haft kapacitet att utbilda alla nya medarbetare inom önskad tid och verksamhetsområdena själva tog därför ett ökat ansvar för basutbildning. Under år 2008 har man inom verket diskuterat hur den verksgemensamma utbildningen bör utvecklas för att bättre svara mot verksamhetens behov. Flera medarbetare inom verksamhetsområde Förvaltningsprocess och verksamhetsområde Asylprövning genomgick under år 2008 en utbildning i Migrationsprocess som hölls av juridiska institutionen vid Stockholms universitet. Planering pågår också för att verket bättre ska kunna tillgodose behovet av både grundläggande utbildning inom rimlig tid och nödvändig fortbildning för ökad kompetens och utveckling.

18.6 Överväganden

<p>Bedömning: Migrationsverkets organisatoriska anpassning till den nya instans- och processordningen är sammantaget god.</p>
--

Sedan den nya instans- och processordningens införande har Migrationsverket bedrivit ett intensivt utvecklingsarbete på flera plan. Verksamheten har i olika omgångar förändrats organisatoriskt, bl.a. genom inrättandet av verksamhetsområdet Förvalt-

ningsprocess, tillskapandet av Rättslig styrning och en uppdelning av verksamhetsområdet Asyl. Samtidigt har intensivt projektarbete bedrivits på många olika områden bl.a. om ökad muntlighet vid asylprövningen, kvalitetsaspekter på handläggningen i olika hänseenden samt IT-utveckling. Under hösten 2008 genomfördes en omfattande översyn av asylprocessen.

Migrationsverkets nya verksamhetsområde Förvaltningsprocess inrättades hösten 2005 och fick en särskild processförarorganisation. Förvaltningsprocess tilldelades tre huvuduppgifter: att ompröva beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden, att föra Migrationsverkets talan i migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen och att pröva verkställighetshinder. Verksamheten hade inledningsvis vissa problem. Inte minst var det problematiskt att verket inte lyckades rekrytera tillräckligt många processförare för att fylla behovet, vare sig i första eller andra rekryteringsomgången år 2006. Migrationsverket har uppgett att det tog tid att finna arbetssätt och rutiner för arbetet i det nya verksamhetsområdet. Som utredningen belyst i andra sammanhang tyder också synpunkter inhämtade från annat håll på att det framför allt i reformens inledningsskede fanns vissa brister i handläggningen hos instansordningens olika aktörer, även processförarna. Osäkerheten som påtalats måste ses i ljuset av att processförarna var helt nya i sin roll. Även om vissa av dem hade erfarenhet av arbete med asylprövning krävdes en anpassning till arbetet i domstolsprocessen. Under de följande åren har det bedrivits ett intensivt arbete med utveckling av rutiner och arbetssätt vid förvaltningsprocessenheterna och flertalet problem som uppkom i inledningsskedet har åtgärdats. I kapitel 5 om tvåpartsprocessen har jag belyst vissa frågor som kan behöva uppmärksammas ytterligare, t.ex. processförarnas roll i domstolen.

Processförarna har hög juridisk kompetens med bakgrund från anställningar inom Migrationsverket, andra statliga myndigheter, advokatbyråer m.m. Personalerfarenheten har varit hög vid förvaltningsprocessenheterna vilket riskerar att minska effektiviteten, öka kostnaderna och göra verksamheten sårbar. Det är angeläget att verkets arbete för att vara en attraktiv arbetsgivare och arbetsplats fortsätter, så att verksamheten kan bedrivas med fortsatt hög kvalitet och hög juridisk kompetens. Förvaltningsprocessenheterna har noterat att det råder brist på jurister med humanjuridisk inriktning som dessutom har domstolserfarenhet. Svårigheterna att finna sådan kompetens bekräftas av många andra arbetsgivare idag.

Inrättandet av notarieplatser för juris studerande vid Migrationsverket kan vara ett värdefullt bidrag till spridningen av kunskap om och intresse för arbete med utlänningsrätt. Initiativet kan vara till nytta såväl för Migrationsverket som för migrationsdomstolarna och andra aktörer genom breddning av rekryteringsunderlaget till dessa arbetsplatser.

Trots ambitiöst utvecklingsarbete både avseende ärendeavverkning och kvalitet vid förvaltningsprocessenheterna har under utredningens arbete framkommit att arbetssättet vid olika förvaltningsprocessenheter tycks skilja sig åt på några punkter. Detta kan bero på bl.a. att ärendesammansättningen skiljer sig åt mellan olika enheter. I den mån detta inte är förklaringen är det enligt min uppfattning viktigt att verksamhetsområdet arbetar likartat vid samtliga enheter och att insatser görs för att stärka samsynen mellan de olika enheterna. Vikten av ett sådant arbete framstår som särskilt påtaglig i nuläget, då en omorganisation nyligen gjorts med delning av enheter och ett större antal chefer.

I sammanhanget finns anledning att fästa uppmärksamhet vid vissa av de förslag som Migrationsverkets utredning om en snabbare asylprocess lämnade den 16 december 2008. Det föreslagna arbetssättet prövas i en försöksverksamhet under våren 2009, varefter ledningen vid Migrationsverket ska ta ställning till införande i den ordinarie verksamheten. Några säkra slutsatser om konsekvenserna av det föreslagna arbetssättet kan inte dras förrän den nya organisationen är beslutad. Vissa av utredningsförslagen föranleder mig dock att något kommentera möjliga konsekvenser för instans- och processordningen som helhet.

Verksamhetsområdet Förvaltningsprocess påverkas av förslaget på så sätt att processförarna på ett tydligare sätt än i dag förutsätts knytas till de prövnings- och utredningsteam som föreslås sköta asylprövning och asylutredning. Enligt Migrationsverkets utredning finns det ett gap mellan de olika delarna av asylprocessen. Idag finns ett system med kontaktpersoner vid verksamhetsområdet Förvaltningsprocess för de olika asylprövningsenheterna, vilket dock inte synes ha fungerat som tänkt. Utredningen uttrycker saken så, att det för ett ömsesidigt kunskapsutbyte krävs en nära och regelbunden samverkan mellan processförare och utrednings- och prövningsenheter.

Jag instämmer i att det är värdefullt med kunskapsutbyte och samverkan mellan verksamhetsområdena Asylprövning och Förvaltningsprocess. I tidigare avsnitt har jag bl.a. beskrivit att

processförarna i vissa avseenden har haft synpunkter på asylbesluten. Det förekommer att processförare anser att utredningen behöver kompletteras. Även om det måste finnas utrymme för skilda bedömningar är det naturligtvis av stor vikt att Migrationsverket har en grundläggande enhetlig syn på hur utredningsarbetet bör bedrivas och vilka omständigheter som ska belysas. Denna fråga behandlas i kapitel 7, Tyngdpunkten i första instans.

Sammantaget anser jag att anpassningen till verkets nya uppgifter är god. Pågående verksamhets- och organisationsutveckling inger förtroende.

Projektet e-Migration och arbetet med att skapa förutsättningar för överföring av information mellan Migrationsverket och migrationsdomstolarna elektroniskt förefaller ändamålsenligt. Utvecklingen av informationssamarbetet kan antas bl.a. främja en effektiv praxisspridning mellan domstolarna och Migrationsverket.

19 Konsekvensbedömning

Bedömning: De förslag till ändringar i utlänningslagen som läggs fram bedöms varken få ekonomiska eller sådana andra konsekvenser som sägs i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

För särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler följer av 15 a § i samma förordning att förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser ska anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Jag har föreslagit att bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen ändras på så sätt att kravet på giltig ursäkt upphävs. Det

innebär att en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd ska beviljas på verkställighetsstadiet, om en utlänning anför nya omständigheter eller bevis vilka kan antas utgöra sådant hinder mot verkställighet som avses i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen. Det stora flertalet ansökningar om ny prövning avslås för närvarande av det skälet att inget nytt anförts i ärendet eller att det som anförts inte har med skyddsskäl att göra. Endast i få fall avslås ansökan på den grunden att giltig ursäkt inte har förelegat. Den föreslagna ändringen kommer därför sannolikt inte att medföra att antalet beviljade nya prövningar kommer att öka märkbart. Det finns enligt min bedömning inte heller skäl att anta att ändringen i sig kommer att leda till fler ärenden om ny prövning. Några kostnadsökningar kan därför inte förutses i den här delen.

I betänkandet föreslås även en bestämmelse i 14 kap. 3 § utlänningslagen, om rätt till överklagande av Migrationsverkets avslag på ansökan om uppehållstillstånd efter det att ny prövning har beviljats enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Förslaget innebär en kodifiering av vad som enligt Migrationsöverdomstolen redan nu får anses gälla. Även om ändringen innebär att en ny överklagandemöjlighet införs, medför den med hänsyn till Migrationsöverdomstolens praxis i praktiken inga kostnadsökningar.

Jag har också föreslagit att den särskilda bestämmelsen i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen, om migrationsdomstolarnas skyldighet att hålla muntlig förhandling i vissa mål med EG-rättslig anknytning upphävs. Den allmänna regeln i bestämmelsens tredje stycke ska i stället tillämpas även i dessa mål. Förslaget kan komma att innebära att muntlig förhandling någon gång kan underlåtas i de nu aktuella målen, om förhandling anses obehövt eller särskilda skäl talar emot att förhandling hålls. Kostnadsbesparingen torde dock bli marginell.

Vidare föreslås i betänkandet att det införs en möjlighet för Migrationsöverdomstolen att bevilja partiellt prövningstillstånd. Ändringen innebär att ett prövningstillstånd ska kunna begränsas till att gälla viss del av det beslut som den fullföljda talan avser. Genom förändringen kan antalet beviljade prövningstillstånd möjligen förväntas öka något. Å andra sidan kan handläggningstiderna sammantaget komma att minska, eftersom Migrationsöverdomstolen genom ändringen kan anpassa handläggningen till vad som behövs i det enskilda fallet. Någon kostnadsökning bedöms därför inte uppkomma i anledning av förslaget.

Inte heller i övrigt bedömer jag att förslagen i betänkandet får några sådana konsekvenser som sägs i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

20 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

5 kap.

18 §

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska 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 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,

4. utlänningen kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1-4, 3 a § första stycket 1-3 eller andra stycket 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,

6. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som med stöd av 10 § har beviljats en utlänning i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket,

7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a §,

8. utlänningen med stöd av 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning, eller

9. det annars finns synnerliga skäl.

Det som föreskrivs i första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon

ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som har *fått* laga kraft *finns föreskrifter* i 15 a §, 8 kap. 14 § och 12 kap. 18–20 §§.

I paragrafen finns bestämmelser som innebär att uppehållstillstånd som huvudregel ska vara ordnat före inresan i landet. I andra och tredje styckena finns vissa undantag från huvudregeln och i fjärde stycket bestämmelser som tar sikte på prövning av frågan om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft. I den delen hänvisar bestämmelsen till föreskrifter i 15 a §, 8 kap. 14 § och 12 kap. 18–20 §§. Bestämmelsen har justeras för att inte ge intryck av att frågan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om avlägsnande inte kan prövas annat än i enlighet med dessa paragrafer. Frågan om uppehållstillstånd kan också prövas i ett nytt grundärende, bl.a. om utlänningens behov av skydd ska prövas mot ett nytt land. Detta kommenteras närmare i avsnitt 11.6.3.

12 kap.

18 §

Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som *har fått* laga kraft kommer fram nya omständigheter *eller bevis* 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 utlänningen, eller
3. det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas,

får Migrationsverket bevilja permanent uppehållstillstånd *eller, om hindret endast är tillfälligt, ett tidsbegränsat sådant tillstånd.*
Vad som sägs i första stycket gäller också om de omständigheter eller bevis som har kommit fram, tidigare har föranlett ett tillfälligt uppehållstillstånd enligt denna bestämmelse.

Migrationsverket får också besluta om inhibition.

Bestämmelsen reglerar Migrationsverkets skyldighet att ex officio beakta sådana omständigheter som kommer fram i ett verkställig-

hetsärende och som enligt paragrafen utgör hinder mot verkställigheten. Av förarbetena till paragrafen framgår att inte bara nya rättsliga omständigheter ska kunna beaktas, utan även nya bevis (prop. 2004/05:170 s. 228). Ändringen i paragrafen innebär en kodifiering av förarbetsuttalandet och har närmare kommenterats i avsnitt 11.6.7.

Det nya andra stycket innebär att kravet på att en omständighet ska vara ny inte gäller om omständigheten har framkommit på verkställighetsstadiet och då har medfört att utlänningen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Även denna ändring behandlas i avsnitt 11.6.7.

12 kap.

19 §

Om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som *har fått laga kraft anför nya omständigheter eller bevis*, som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 3 §, ska Migrationsverket, om beslut om uppehållstillstånd inte kan meddelas enligt 18 §, ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning samt besluta om inhibition i verkställighetsärendet.

Vad som sägs i första stycket gäller också om de omständigheter eller bevis som anføres, tidigare har föranlett ett tillfälligt uppehållstillstånd enligt 18 §.

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

Om en ny prövning tillåts ska Migrationsverket pröva om det finns ett sådant hinder mot verkställighet som sägs i första stycket. Om ett sådant hinder finns får Migrationsverket bevilja permanent uppehållstillstånd.

Enligt denna paragraf är Migrationsverket skyldigt att under vissa förutsättningar pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt. Skyldigheten är begränsad till sådana situationer då utlänningen gör gällande politiska verkställighetshinder som inte tidigare har prövats. För att en ny prövning ska tillåtas krävs att utlänningen anför nya omständigheter eller bevis, vilka kan antas utgöra hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen.

För att Migrationsverket ska ta upp en fråga enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen till prövning krävs således att utlänningen anför någonting nytt. Det i paragrafen tidigare använda uttrycket ”åberopa” har bytts ut mot ”anföra”, för att inte ge intryck av att

någon åberopsskyldighet åvilar utlänningen eller att Migrationsverkets eller domstolarnas utredningsskyldighet skulle vara inskränkt (se avsnitt 11.6.6).

Av förarbetena till paragrafen framgår att inte bara nya rättsliga omständigheter ska kunna beaktas, utan även nya bevis (prop. 2004/05:170 s. 228). Ändringen i paragrafens första stycke innebär en kodifiering av förarbetsuttalandet och har närmare kommenterats i avsnitt 11.6.6.

Det nya andra stycket innebär en kodifiering av ett annat förarbetsuttalande, av vilket framgår att kravet på att en omständighet ska vara ny inte gäller om omständigheten har framkommit på verkställighetsstadiet och då har medfört att utlänningen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (prop. s. 300). Ändringen behandlas i avsnitt 11.6.6.

För att ny prövning av frågan om uppehållstillstånd ska tillåtas krävs inte längre att de nya omständigheterna inte har kunnat åberopas av utlänningen tidigare eller att utlänningen har visat giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare (se avsnitt 11.6.5). Om det med anledning av nya omständigheter eller bevis kan antas föreligga ett sådant verkställighetshinder som sägs i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen ska en ny prövning därför tillåtas. En begäran om ny prövning med anledning av politiska verkställighetshinder kan således inte avslås av processuella skäl.

I ett nytt fjärde stycke finns bestämmelser om vad som ska gälla om Migrationsverket anser att det finns skäl att tillåta ny prövning av frågan om uppehållstillstånd (se avsnitt 11.6.4). Verket ska då i ett nytt grundärende pröva om det finns ett sådant verkställighetshinder som avses i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen och som kan leda till uppehållstillstånd. Om så är fallet får Migrationsverket bevilja ett permanent uppehållstillstånd. Även om det inte uttryckligen anges i bestämmelsen får även en domstol bevilja uppehållstillstånd, om domstolen efter överklagande anser att ny prövning ska tillåtas enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (avsnitt 11.6.6).

14 kap.

3 §

Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, om beslutet innebär

- avslag på en ansökan om visering eller återkallelse av visering för en utlänning som är familjemedlem till en EES-medborgare, utan att själv vara EES-medborgare,
- avvisning eller utvisning,
- avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- återkallelse av ett uppehållstillstånd eller av tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige, *eller*
- *avslag på ansökan om uppehållstillstånd efter det att ny prövning beviljats enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.*

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.

I bestämmelsen regleras i vilka fall Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol. Av en ny punkt i första stycket framgår att Migrationsverkets beslut att avslå ansökan om uppehållstillstånd efter det att ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen har beviljats, får överklagas. Ändringen har kommenterats i avsnitt 11.6.6.

16 kap.

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 *ska* 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.

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

Av bestämmelsen följer att förfarandet i domstolen är skriftligt, men att muntlig förhandling får ingå i handläggningen beträffande

viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. I en migrationsdomstol ska muntlig förhandling enligt tredje stycket hållas, om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Den särskilda bestämmelsen i tidigare fjärde stycket, om muntlig förhandling i migrationsdomstol i mål med viss EG-rättslig anknytning, har upphävts. Vid handläggningen av dessa mål ska i stället regeln i tredje stycket tillämpas. Ändringen har kommenterats närmare i avsnitt 3.5.2.

16 kap.

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.

Prövningstillstånd får begränsas att gälla viss del av det beslut som den fullföljda talan avser.

Genom ett nytt sista stycke i bestämmelsen har införts en möjlighet för Migrationsöverdomstolen att begränsa ett prövningstillstånd till att gälla viss del av det beslut som den fullföljda talan avser, s.k. partiellt prövningstillstånd. Utformningen av bestämmelsen motsvarar vad som gäller för Regeringsrätten. Bestämmelsen ska tillämpas på samma sätt som 36 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen.

Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 10.1.2.

Särskilt yttrande

av experterna Veronika Lindstrand Kant, Gunilla Svahn Lindström, Ulla Pålsson och Inger Söderholm

Yttrandet avser landfrågor och behovet av ändringsdispens i Migrationsöverdomstolen, avsnitt 8.5.1.

Från spridda håll har det till utredaren framförts synpunkter beträffande bristen på prejudicerande avgöranden från Migrationsöverdomstolen i fråga om situationen i olika länder. Den synpunkten har också framförts att det ibland är stötande att överdomstolen inte kan ändra uppenbart oriktiga avgöranden av migrationsdomstolarna. Det har samtidigt framkommit att uppenbart oriktiga avgöranden förekommer i enstaka fall.

Vi ifrågasätter inte vikten av att komma till rätta med de nämnda förhållandena. Samtidigt kan vi konstatera att Migrationsöverdomstolen först under år 2008 fick det målunderlag som behövs som grund för att kunna uppfylla sin roll som prejudikatsinstans.

Som en lösning av det som kan vara brister i det nuvarande systemet har utredaren föreslagit att det i särskild ordning bör övervägas om en generell ändringsdispens ska införas i Migrationsöverdomstolen. Utredaren tycks dessutom redan ha tagit ställning till att så borde bli fallet. Det finns enligt vår mening inget underlag som har redovisats i utredningen som motiverar en så långt gående åtgärd. Vi anser inte heller att det finns någon anledning att i särskild ordning utreda frågan. Tvärtom talar den låga ändringsfrekvensen av Migrationsverkets beslut för att avgörandena generellt sett håller en hög standard. Vad gäller frågan om ändringsdispens vill vi i sak framföra följande.

Det är enligt vår mening inte en tillfredsställande ordning att i migrationsmål ha ett system som innebär att den högsta instansen även prövar mål som inte är av betydelse för prejudikatbildningen. Dessa förvaltningsärenden har prövats av en förvaltningsmyndighet

och dessutom omprövats av myndigheten innan de når första domstolsinstans. Till detta kommer att det finns möjlighet att, efter det att en dom fått laga kraft, pröva frågan om det finns hinder mot verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Det är förvisso så, som utredaren också påstår, att utlänningen måste framföra nya omständigheter i fråga om hinder för verkställighet för att få frågan prövad. Å andra sidan är det också så att Migrationsverket har en skyldighet att ex officio pröva om det finns verkställighetshinder. Vi kan konstatera att så även sker.

Under de förhållanden som vi har nämnt kan det enligt vår mening inte av rättssäkerhetsskäl krävas en generell ändringsdispens i den högsta instansen. Det kan snarare påstås att rättssäkerheten gagnas av att den högsta instansen kan koncentrera sig på de svårbedömda fallen och meddela avgöranden som kan främja en enhetlig rättstillämpning. Vikten av prejudikatbildning gör sig inte mindre gällande för verksamheten i Migrationsöverdomstolen än för verksamheten i Regeringsrätten. Dessutom är en generell ändringsdispens knappast en lösning för att få till stånd prejudicerande avgöranden i landfrågor. En sådan ordning får snarast motsatt verkan.

Till det nu framförda kommer att kostnaden för en reform som innebär ändringsdispens i Migrationsöverdomstolen skulle nå en sådan nivå att den inte ens motiverar att frågan övervägs. Det handlar framför allt om långa handläggningstider i överdomstolen, vilka medför mycket höga kostnader för samhället i fråga om förlängd vistelse för berörda utlänningar i Sverige. Av än större betydelse är att utlänningarna skulle tvingas att i längre tid sväva i ovisshet beträffande ett slutligt avgörande.

Vi anser dessutom att det principiellt inte bör ankomma på denna utredare att ta ställning till grundläggande frågor beträffande instansordningen. Regeringen har nämligen tillsatt en utredning, Målutredningen (Ju 2008:49), som har fått till uppgift att analysera om det finns behov av särskilda åtgärder för vissa måltyper i organisatoriskt eller processuellt hänseende i syfte att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet (dir. 2008:49). I uppdraget ingår också att analysera om de särskilda åtgärder som redan gäller för ett antal måltyper är ändamålsenliga eller om dessa bör tas bort eller förändras i något eller några avseenden.

Mot bakgrund av det sagda finns det enligt vår mening inte anledning att i särskild ordning utreda frågan om en fullständig

ändringsdispens i Migrationsöverdomstolen. Problemet, såsom det framförts till utredaren, är snarast att Migrationsöverdomstolen inte tar upp s.k. landfrågor. Enligt vår mening kan man, genom den lösning som utredaren själv beskrivit, komma till rätta med det problemet genom ett förtydligande i bestämmelsen om prövnings-tillstånd.

Kommittédirektiv



Utvärdering av instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden

**Dir.
2007:119**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 augusti 2007.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utvärdera den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden som infördes den 31 mars 2006. Utredaren ska också utvärdera vissa andra bestämmelser som infördes i samband med instans- och processordningen. Utredaren ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som utvärderingen visar behov av. Uppdraget ska redovisas senast den 27 februari 2009. Frågor som rör förordnande av offentligt biträde och sekretess i asylärenden ska redovisas i ett delbetänkande senast den 30 juni 2008.

Bakgrund

En ny utlänningslag med en ny instans- och processordning för utlännings- och medborgarskapsärenden trädde i kraft den 31 mars 2006 (prop. 2004/05:170 Ny instansordning i utlännings- och medborgarskapsärenden och prop. 2004/05:172 Uppehållstillstånd för tribunalvittnen, bet. 2004/05:SfU17 och 18 samt rskr. 2005/06:1 och 2).

Reformen innebar i huvudsak följande.

Den nya instans- och processordningen

Den nya instans- och processordningen innebar att Utlänningsnämnden lades ned och att överprövningen av Migrationsverkets beslut flyttades över till tre *migrationsdomstolar*. Migrations-

domstolarnas avgöranden får överklagas till en migrationsöverdomstol. En prövning i Migrationsöverdomstolen kräver prövningstillstånd. Sådant tillstånd ska meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Migrationsöverdomstolen (prejudikatdispens) eller om det annars finns synnerliga skäl (extraordinär dispens). Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Stockholms län och Länsrätten i Skåne län är av regeringen utsedda att vara migrationsdomstolar. Kammarrätten i Stockholm är migrationsöverdomstol. Det går inte längre att överlämna enskilda ärenden till regeringen för vägledande beslut.

Processen i domstolarna är en *tvåpartsprocess* med Migrationsverket och den sökande som parter. Förutsättningarna för den sökande att få *munlig förhandling* motsvarar vad som generellt gäller inom förvaltningsprocessen.

Migrationsverkets beslut i *säkerhetsärenden* kan överklagas till regeringen. Överklagandet lämnas då till Migrationsöverdomstolen som ska hålla muntlig förhandling och yttra sig till regeringen. Om det enligt Migrationsöverdomstolen finns verkställighetshinder blir detta ställningstagande bindande för regeringen. Systemet med yttrande från Migrationsöverdomstolen gäller inte säkerhetsärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Den nya utlänningslagen i övrigt

De olika grunderna för uppehållstillstånd skiljs åt tydligare och skyddsgrunderna får en mer framträdande plats än i 1989 års utlänningslag. Skyddsbestämmelserna avser också den som på grund av *svåra motsättningar i hemlandet* känner välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp. Sådana omständigheter kunde tidigare endast leda till uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Humanitära skäl som grund för uppehållstillstånd finns inte i den nya utlänningslagen. Om inte någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd är tillämplig kan *undantagsvis uppehållstillstånd meddelas om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter*. En samlad bedömning ska i sådana fall göras, vid vilken särskilt sökandens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet ska beaktas. Det tydliggörs i lagen att för barn behöver omständigheterna inte vara av samma allvar och tyngd för att uppehållstillstånd ska meddelas.

Tidigare kunde den som fått avslag på sin asylansökan och i samband därmed fått ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut göra en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) hos Utlänningsnämnden. Denna ordning har upphört. Migrationsverket prövar i stället på eget initiativ *nya omständigheter som kommer fram på verkställighetsstadiet*. Dessutom kan utlänningen själv åberopa sådana *nya omständigheter som gäller behovet av skydd*. En ny prövning av frågan om uppehållstillstånd kan då under vissa förutsättningar komma till stånd. Ett beslut av Migrationsverket att inte bevilja ny prövning kan överklagas.

Syften med reformen

Syftet med reformen var att uppnå en ökad öppenhet och rättssäkerhet i asylprocessen genom att låta överprövningen ske i domstol.

Som *grundläggande krav* på den nya instans- och processordningen framhölls i lagstiftningsarbetet

- ökad öppenhet i asylprocessen
- möjlighet till muntlig förhandling vid överklagande
- tvåpartsprocess vid överklagande
- skyndsam handläggning
- tyngdpunkten i asylprocessen i första instans
- en utlänningslagstiftning anpassad till den nya instans- och processordningen.

Ökad öppenhet i asylprocessen

Den nya instans- och processordningen förutsattes medföra ökad öppenhet i asylprocessen genom införandet av en domstolsprövning (prop. 2004/05:170 s. 105, bet. 2004/05:SfU17 s.14).

Möjlighet till muntlig förhandling vid överklagande

Bestämmelsen om muntlig förhandling i instans- och processordningen motsvarar bestämmelserna i 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Särskilda regler gäller därutöver för EES-medborgare och medborgare i Schweiz och deras respektive familjemedlemmar. Bestämmelsen bedömdes ge förutsättningar för ett ökat inslag av muntlig förhandling jämfört med den ordning som gällde för

Utlänningsnämnden (prop. 2004/05:170 s. 129 f.). Barn ska höras när frågor om tillstånd ska bedömas och barnet berörs av beslutet, om det inte är olämpligt (1 kap. 11 § utlänningslagen). Med hänsyn till att Migrationsöverdomstolen är prejudikatinstans gäller för denna domstol en mer begränsad ordning för muntlig förhandling, motsvarande vad som gäller för Regeringsrätten enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Tvåpartsprocess vid överklagande

Införandet av en tvåpartsprocess motiverades av att en sådan ordning gynnar utredningen i målet eller ärendet. I en tvåpartsprocess blir processmaterialet fylligare genom parternas försorg. Den enskilda parten kan också vinna på att Migrationsverket är part i processen vid ett överklagande. Genom den beslutande myndighetens agerande som part kan den enskilde få bättre kunskap om på vilka grunder beslutet fattats i de fall detta varit otillräckligt motiverat eller den enskilde haft svårt att fullt ut förstå beslutsmotiveringen (a. prop. s. 105).

Skyndsam handläggning

Det är av stor betydelse att domstolarna kan handlägga målen skyndsamt med tanke på vad väntan på ett beslut innebär i framför allt psykiskt lidande för den enskilde men också i kostnader för samhället (a. prop. s. 106).

Tyngdpunkten i asylprocessen i första instans

Tyngdpunkten av prövningen i utlänningsärenden ska liksom inom andra rättsområden ligga i första instans, dvs. i Migrationsverket (a. prop. s. 153 f.). Utredningen i ett ärende måste vara fullständig. Den enskilde kan annars gå miste om en överprövning i egentlig mening. Det är vidare en förutsättning för att en rättssäker prövning ska kunna ske hos överinstansen inom rimlig tid.

En utlänningslagstiftning anpassad till den nya instans- och processordningen

De övergripande krav som ställdes på den nya utlänningslagen var följande:

- *Tydlighet och överskådlighet.* En mängd större förändringar hade vid olika tillfällen skett i 1989 års utlänningslag, vilka gjort att lagen kunde uppfattas som svårtillgänglig. Detta i förening med de omfattande förändringarna av instans- och processordningen ledde till bedömningen att en ny utlänningslag behövdes för att få en god struktur och en tydligare lagtext.
- *Fokus på skyddsbestämmelserna.* Som ett inslag i den nya strukturen riktades fokus på skyddsbestämmelserna. I princip samtliga skyddsrelaterade grunder för uppehållstillstånd fördes samman. En viktig aspekt var att motverka att frågan om uppehållstillstånd på grund av icke skyddsrelaterade omständigheter av humanitärt slag uppfattades som en flyktingpolitisk och flyktingrättslig fråga.
- *Tillräcklig precisering av de materiella bestämmelserna.* Enligt den tidigare ordningen kunde regeringen ge vägledning om tillämpningen av utlänningslagen om enskilda ärenden i detta syfte överlämnades av myndigheterna. Eftersom regeringen i den nya instansordningen inte längre har en sådan funktion, eftersträvades att få utlänningslagens bestämmelser tillräckligt preciserade så att inte rättsbildning som bör ske genom lagstiftning överläts till rättstillämpningen (a. prop. s. 103 f.).

Resursbehoven

Finansieringen av den nya verksamheten baserades på antagandet om ca 17 500 mål per år hos migrationsdomstolarna, varav 8 100 asylmål. Migrationsöverdomstolens årliga målvolym antogs komma att uppgå till knappt 75 procent av antalet inkomna mål till migrationsdomstolarna. Personalbehovet beräknades till knappt 400 personer vid migrationsdomstolarna och drygt 130 personer hos Migrationsöverdomstolen. Domstolarna har vidare under tre år fått särskilda medel för avarbetningen av de utlännings- och medborgarskapsmål som övertogs när reformen trädde i kraft.

Överlämnande av ärenden till migrationsdomstolarna

I planeringen av övergången till den nya instans- och processordningen beräknades att Utlänningsnämnden skulle komma att överlämna 7 640 ärenden, varav 6 000 asylärenden. Efter att Utlänningsnämndens ärendebalanser arbetats ned överlämnade Utlänningsnämnden vid sin nedläggning den 30 mars 2006 till migrationsdomstolarna 3 080 ärenden (om ca 4 100 personer), varav ca 1 400 var asylärenden (om ca 1 850 personer).

Kartläggning och analys av bifallsfrekvenserna i migrationsdomstolarna

Under hösten 2006 uppmärksammades skillnader i bifallsfrekvens mellan migrationsdomstolarna. Det noterades också att muntlig förhandling förekom i olika utsträckning vid de tre domstolarna. Migrationsdomstolarna beslutade därför gemensamt att genomföra en kartläggning och en analys av detta. Undersökningen är redovisad i Kartläggning och analys av bifallsfrekvenserna i migrationsdomstolarna, rapport 2007-05-31. Av redovisningen framgår att det finns ett antal felkällor och att möjligheten att dra säkra slutsatser är mycket begränsad. Utifrån dessa förutsättningar har analysen ändå pekat på flera faktorer som möjliga förklaringar till skillnaden i bifallsfrekvens.

Utvärdering av reformen

Införandet av den nya instans- och processordningen är den till verksamhetens omfattning största migrationspolitiska förändring som beslutats och en av de största som skett av domstolsväsendet på lång tid. Den gäller beslut av myndigheter och domstolar som är av stor vikt för enskilda och som är av grundläggande betydelse för migrationspolitiken i dess helhet. Kostnaderna för den nya instans- och processordningen är avsevärda.

Redan i propositionen uttalas att det borde göras en övergripande utvärdering av hela reformen (a. prop. s. 262). Beträffande frågan om vilken myndighet som ska förordna offentligt biträde i första instans uppmärksammades särskilt principen att det är den myndighet som handlägger målet eller ärendet i sak som också ska besluta i frågor om offentligt biträde (a. prop. s. 241). I propositionen framhålls emellertid att det framförts kritik mot att Migrationsverket förordnar

offentliga biträden i de ärenden som handläggs hos verket. En utvärdering borde därför ske snarast efter det att den nya ordningen genomförts och delredovisas inom ramen för den övergripande utvärderingen (a. prop. s. 243). Socialförsäkringsutskottet förutsatte också i sin behandling av propositionen att så skulle ske (bet. 2004/05:SfU17 s. 23).

Det är således angeläget att nu utvärdera reformen.

Uppdraget

Det grundläggande syftet med utredningen är att klarlägga hur den nya instans- och processordningen uppfyller de grundläggande krav som ställdes upp vid dess införande (prop. 2004/05:170 s. 105 f och 153 f.). Ett annat syfte med utredningen är att få underlag för ställningstaganden om – och i så fall vilka – förändringar eller andra åtgärder som behöver vidtas rörande instans- och processordningen eller utlänningslagen i övrigt. Det är ännu tidigt att dra mer definitiva slutsatser om utfallet av reformen. Utredaren ska därför försöka särskilja förhållanden som kan vara av tillfällig art i en genomförande- och inledningsfas och vad som kan antas vara mer bestående förhållanden.

Utredaren ska föreslå de författningsförändringar och andra åtgärder som utvärderingen visar behov av.

Den nya instans- och processordningen

Har öppenheten i asylprocessen ökat?

I vilken utsträckning öppenheten ökat i asylprocessen får främst bedömas med utgångspunkt från utvärderingen av tvåpartsprocessen och möjligheten till muntlig förhandling.

Ett annat sätt att öka öppenheten bedömdes vara att öka den allmänna tillgången till sådan landinformation som ligger till grund för besluten i asylärendena (a. prop. s. 156 f.). Av intresse är också i vilken utsträckning instanserna uttryckligen hänvisar till sådan landinformation. Utredaren ska belysa i vilken utsträckning den eftersträlvade ökade öppenheten har uppnåtts vad gäller landinformationen.

Uppgift som rör utlänning omfattas under vissa förutsättningar av sekretess hos alla myndigheter, se 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen (1980:100). I verksamhet för kontroll över utläningar och i ärende om svenskt medborgarskap gäller enligt samma paragrafs andra stycke sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Regeringsrätten har i en dom den 16 februari 2007 (mål nr 4582-06) slagit fast att 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen är tillämpligt även hos migrationsdomstolarna. Om uppgifter som omfattas av sekretess hos en domstol förebringas vid en förhandling inför öppna dörrar eller tas in i en dom eller i ett beslut upphör dock som huvudregel sekretessen att gälla för uppgiften i målet eller ärendet (12 kap. 3 och 4 §§ sekretesslagen). Utredaren ska redovisa och belysa hur bestämmelserna i 7 kap. 14 § sekretesslagen tillämpas av Migrationsverket och domstolarna i mål enligt utlänningslagen samt hur bestämmelserna i 12 kap. 3 och 4 §§ sekretesslagen tillämpas i sådana mål hos domstolarna. Utredaren ska analysera i vad mån tillämpningen kan tänkas ha påverkat de asylsökandes uppgiftslämnande i samband med ansökningsprocessen eller senare under asylprocessen. Kammarrätten i Stockholm har vidare framfört att det finns skäl att i ett visst avseende göra undantag från migrationsdomstolarnas diarieföringsskyldighet när det gäller utlänningsmål och säkerhetsärenden (dnr Ju2006/4244/L6). Utredaren ska analysera denna fråga.

Hur har möjligheten till muntlig förhandling vid överklagande använts?

Utredaren ska analysera tillämpningen av de aktuella bestämmelserna om muntlig förhandling i domstolarna. Inställningen till och erfarenheterna av muntlig förhandling hos de sökande och deras offentliga biträden ska om möjligt redovisas.

Inte minst de ökade möjligheterna till muntlig förhandling förväntades öka behovet av bl.a. rättstolkar. Åtgärder för att öka tillgången på kvalificerade tolkar har vidtagits. Avsikten har varit att få till stånd en sammanhållen tvåårig grundutbildning för tolkar. Utredaren ska redovisa och belysa behov, tillgång och användande av tolkar i den nya instans- och processordningen.

Har tvåpartsprocessen vid överklagande fungerat på avsett sätt?

Utredaren ska undersöka om tvåpartsprocessen i domstolarna fungerar på avsett sätt. Hur Migrationsverket fullgjort sin roll som part ska klarläggas, exempelvis hur verket fört processerna vid de olika migrationsdomstolarna och i vilken utsträckning verket medverkat i rättsbildningen genom överklaganden till Migrationsöverdomstolen. I sammanhanget ska även verksamheten med omprövning av beslut i samband med inkommet överklagande belysas.

Vidare förutsattes, att parterna i de enskilda ärendena skulle förse domstolarna med nödvändig information om förhållandena i berörda länder (a. prop. s. 156 f.). Utredaren ska redovisa hur detta har fungerat.

Har kravet på skyndsam handläggning uppfyllts?

Enligt 16 kap. 4 § utlänningslagen ska domstolarna handlägga mål om avvisning eller utvisning och mål om förvar skyndsamt. I regleringsbrevet avseende Migrationsverket för åren 2006 och 2007 har angetts mål med de tidsfrister inom vilka myndigheten ska fatta beslut över vissa kategorier ansökningar. Mot bakgrund av att det i den nya ordningen införts en tredje instans och med beaktande av den ökade möjligheten till muntlig handläggning i processen ska utredaren klarlägga hur kravet på skyndsam handläggning uppfylls i den nya instans- och processordningen.

Har tyngdpunkten i asylprocessen legat i första instans?

Utredaren ska redovisa i vad mån Migrationsverket under den inledande utredningsfasen förmår klarlägga alla relevanta omständigheter. Bland dessa har frågan om den sökandes medborgarskap och andra identitetsfrågor central betydelse.

I samband med analysen av Migrationsverkets verksamhet som första instans ska utredaren även redovisa och belysa på vilket sätt verkets uppgift att vara central utlänningsmyndighet påverkats av den nya instans- och processordningen. Förutsättningarna har förändrats genom att viss samordning som tidigare skett mellan Migrationsverket och Utlänningsnämnden inte längre är möjlig när överprövning sker i domstol.

Hur har praxisbildningen fungerat?

Utredaren ska belysa hur praxis utvecklas i den nya instans- och processordningen genom avgöranden av Migrationsöverdomstolen. I den utsträckning praxis utvecklats enbart genom beslut av migrationsdomstolarna eller Migrationsverket ska även detta belysas.

Utredaren ska också undersöka hur information om praxis förmedlas inom verket och domstolarna.

Övriga processuella frågor som ska utredas

För domstolarna gäller vad som allmänt är föreskrivet om länsrätt och kammarrätt och rättskipningen i dessa, om inte något annat följer av utlänningslagen. Strävan har varit att förfarandena i så stor utsträckning som möjligt ska vara överensstämmande (a. prop. s. 112). Sista instans inom de allmänna förvaltningsdomstolarna är Regeringsrätten medan Migrationsöverdomstolen är sista instans för utlännings- och medborgarskapsärenden. Utredaren ska, om han eller hon finner anledning till det, belysa detta förhållande, t.ex. om Migrationsöverdomstolen fått avgöra processuella frågor där förvaltningsprocessuell vägledning av Regeringsrätten saknats.

Bestämmelserna om rättens sammansättning i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar gäller även i mål enligt utlänningslagen. Det innebär att rätten i migrationsdomstolen som huvudregel består av såväl lagfarna ledamöter som nämndemän. Mål kan i viss utsträckning avgöras av en lagfaren domare ensam. Erfarenheterna av hur domstolarna tillämpat reglerna om rättens sammansättning ska belysas av utredaren.

För Migrationsöverdomstolen finns i 16 kap. 3 § utlänningslagen en möjlighet till förstärkt sammansättning med sju lagfarna ledamöter. Syftet är att främja en enhetlig praxisbildning. Utredaren ska redovisa och belysa erfarenheterna av den ordning som nu gäller och, om han eller hon finner skäl för det, föreslå justeringar.

Enligt 2 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde är det den myndighet som handlägger målet eller ärendet i sak som också ska besluta i frågor om offentligt biträde. Utredaren ska redovisa och belysa erfarenheterna av den nu rådande ordningen att Migrationsverket förordnar offentligt biträde samt i vilken utsträckning verket förordnar om biträde med tillämpning av 18 kap. 1 § utlänningslagen. Utredaren ska, om det finns anledning till detta, lägga fram förslag till förändringar.

Utredaren ska vidare överväga om det finns skäl och behov av att Migrationsöverdomstolen ges möjlighet att bevilja prövningstillstånd begränsat till att gälla viss del av det beslut som den fullföljda talan avser (partiellt prövningstillstånd).

Vid tillämpningen av den nya ordningen har begreppet "handläggande myndighet" vållat vissa problem. Begreppet kan behöva tydliggöras i de fall beslut om förvar och uppsikt har överklagats (jfr 10 kap. 12–17 §§ utlänningslagen). I frågor om förvar har det även noterats oklarheter i lagstiftningen beträffande kravet på muntlig förhandling och beräkningen av frister för ny prövning av förvarsfrågan efter överklagande. Utredaren ska analysera dessa frågor och lämna de förslag som analysen föranleder.

Utredaren får uppmärksamma även andra frågor av processuell eller annan karaktär som aktualiseras.

Vissa organisatoriska frågor

Dimensionering av verksamheterna

Utredaren ska redovisa kostnadsutfallet för instans- och processordningen som helhet, bedöma om olika verksamheter bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt och om de är rätt dimensionerade i förhållande till uppdragen och mängden ärenden samt lämna de förslag som övervägandena föranleder.

Migrationsverkets organisation

Utredaren ska redovisa och bedöma hur Migrationsverkets organisation anpassats till instans- och processordningen samt lämna de förslag som övervägandena föranleder.

Verksamhetens organisatoriska inordning i domstolarna

Erfarenheterna av hur migrationsmålen inordnats i länsrätterna och Kammarrätten i Stockholm ska redovisas, liksom domstolarnas beredskap för att tillgodose de behov av snabb anpassning som de nya målkategorierna återkommande väntas ställa.

Den nya utlänningslagens bestämmelser i övrigt

Övergripande krav på den nya utlänningslagen

Vid utformningen av den nya utlänningslagen eftersträvades tydlighet och överskådlighet. Utredaren ska klarlägga i vilken utsträckning den åsyftade tydligare åtskillnaden mellan olika grunder för uppehållstillstånd uppnåtts, genom bl.a. de vidare bestämmelserna om skyddsbehövande i övrigt (4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen). Om så är möjligt ska det även redovisas på vilket sätt ansökningarnas utformning och hur de sökande i övrigt för sin talan påverkats av den tydligare åtskillnaden i lagen mellan skyddsrelaterade och icke skyddsrelaterade omständigheter.

Utredaren ska vidare belysa om de materiella bestämmelserna i utlänningslagen är tillräckligt preciserade för att vara lämpade för domstolsprövning. Om det finns anledning ska utredaren lämna förslag till ytterligare preciseringar.

Om utredaren vid sin utvärdering i övrigt finner otydligheter och andra liknande brister ska han eller hon lämna förslag till hur dessa ska undanröjas.

Hur har rekvisitet synnerligen ömmande omständigheter tillämpats?

Möjlighet till uppehållstillstånd på grund av icke skyddsrelaterade humanitära skäl fanns tidigare inom ramen för 2 kap. 4 § första stycket 5 i 1989 års utlänningslag. Utredaren ska analysera hur bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § utlänningslagen) tillämpats. Utredaren ska därvid se närmare på om uttrycket synnerligen ömmande omständigheter fått den undantagskaraktär som var avsikten (jfr s. 185).

Hur har den nya ordningen för prövning av verkställighetshinder fungerat?

Den tidigare ordningen i 1989 års lag, med prövning av ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning under förutsättning att omständigheterna inte prövats tidigare, ansågs ofta fördröja återvändandet. Verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslutet förhindrades dock i sig inte av en ny ansökan, om inte beslutet inhiberades. Oavsett om inhibition meddelades av Utlänningsnämnden kom dock självmant återvändande

eller verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslutet i många fall inte att ske innan den nya ansökan prövats.

Den nya ordningen för prövning av verkställighetshinder innebär att om det kommer fram nya omständigheter ska Migrationsverket självmant pröva om de utgör hinder mot verkställighet (12 kap. 18 § utlänningslagen). Åberopar utlänningslagen nya omständigheter som kan antas utgöra sådant verkställighetshinder som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen, dvs. vid bland annat risk för dödsstraff, tortyr eller förföljelse vid ett återvändande till hemlandet, ska Migrationsverket under vissa förutsättningar ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning samt besluta om inhibition i verkställighetsärendet (12 kap. 19 § utlänningslagen). Om Migrationsverket beslutar att inte ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning kan detta beslut överklagas.

Utredaren ska kartlägga tillämpningen av de nya reglerna om verkställighetshinder. Utredaren ska bedöma vilket behov bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen visat sig fylla utöver vad som gäller enligt 12 kap. 18 § samma lag samt om det finns skäl att i något avseende ändra bestämmelserna. Utredaren ska undersöka det förhållandet att en särskild bestämmelse i utlänningslagen saknas om inhibition av ett beslut om avvisning eller utvisning inom ramen för handläggningen i ett överklagat mål avseende ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.

Vilken effekt har de nya bestämmelserna om avvisning och utvisning fått?

Enligt 1989 års utlänningslag fick avvisning på materiella grunder inte ske senare än tre månader efter ankomsten till Sverige. Enligt den nu gällande utlänningslagen (8 kap. 5 §) ska beslut om avvisning fattas inom tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till Sverige. För beslut som fattas senare används uttrycket utvisning. Utredaren ska klarlägga vilken betydelse denna förändring fått för tillämpningen av vissa bestämmelser som förts över oförändrade från 1989 års lag, t.ex. 8 kap. 6 § och 19 kap. 5 § gällande utlänningslag.

EG-rätten och utlänningslagen

Sverige har genomgått och genomgår fortfarande en process med allt fler EG-direktiv och överordnade förordningar inom utlänningsrättens område. Utredaren ska analysera förhållandet mellan utlänningslagen och sådana överordnade EG-instrument, exempelvis förordningen (EG) nr 343/2003 (den s.k. Dublinförordningen) och förordningen (EG) nr 562/2006 om en kodex om Schengengränserna.

Ekonomiska konsekvenser m.m.

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Särskild vikt ska läggas vid att redovisa de ekonomiska konsekvenserna samt förslag till finansiering i de delar där redovisade förslag innebär ökade kostnader för det allmänna.

Samråd m.m.

Utredaren ska rörande frågor om sekretess i asylärenden samråda med den särskilda utredare som har i uppdrag att utreda frågor om insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet, m.m. (Dir. 2007:120).

Utredaren ska ha tillgång till en referensgrupp bestående av representanter för frivilligorganisationer.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att yttra sig.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 27 februari 2009. Frågorna rörande förordnande av offentligt biträde och sekretess i asylärenden ska redovisas i ett delbetänkande senast den 30 juni 2008.

(Justitiedepartementet)

Utvärderingsutredningen ska enligt sina direktiv bland annat belysa om de materiella bestämmelserna i utlänningslagen är tillräckligt preciserade och kartlägga tillämpningen av reglerna om verkställighetshinder för avvisnings- och utvisningsbeslut. Migrationsverket har i verksamhets- och utgiftsprognosen den 23 oktober 2007 uppmärksammat regeringen på de bestämmelser som finns i utlänningslagen om undantag till huvudprincipen om att den som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ordnat detta före inresan i landet. Enligt Migrationsverkets mening får de nuvarande bestämmelserna i vissa fall oönskade konsekvenser då barn riskerar att skiljas från sina föräldrar. Migrationsverket föreslår därför att regeringen överväger att se över bestämmelserna. En översyn kommer nu att ske inom Regeringskansliet. Utvärderingsutredningen behöver därför inte i detta hänseende lägga fram sådana förslag, som utvärderingen annars skulle föranleda.

Utvärderingsutredningen ska samråda med Asylmottagningsutredningen (Ju 2007:18) så att utredningarna kan beakta sambandet mellan Migrationsverkets ordning för att handlägga asylansökningar och mottagandet av asylsökande.

(Justitiedepartementet)

Utgifter för migrationsdomstols- reformen (tkr)

Anslag	Andra halvåret 2005	Första halvåret 2006	Andra halvåret 2006	Första halvåret 2007	Andra halvåret 2007	Första halvåret 2008	Andra halvåret 2008
4:5 ap. 5							
Uppstartskostnader för ny instans- och processordning för utlännings- och medborgarskapsmål	29 571	48 475	2 599	-	-	-	-
12:4 ap.1	-	65 727	128 122	170 656	162 013	177 486	201 227
12:5							
Kostnader vid dom- stolsprövning i utlänningsärenden							
12:5 ap.1							
Utgifter för offent- ligt biträde m.m.	-	1 961	14 981	24 213	26 089	50 637	58 401
12:5 ap.2							
Utgifter för tolk m.m.	-	214	2 396	3 869	3 776	6 533	5 636
<i>Totalt</i>	<i>29 571</i>	<i>116 377</i>	<i>148 098</i>	<i>198 738</i>	<i>191 878</i>	<i>234 656</i>	<i>265 264</i>
12:4 ap.1							
Domstolsprövning i utlänningsärenden	-	65 727	128 122	170 656	162 013	177 486	201 227
Varav retroaktiva löner		59	468	1 053	645	323	6 665
Exkl. retroaktiva löner		65 668	127 654	169 603	161 368	177 163	194 562
Omföring till Sveriges Domstolar				-3 362	3 362	1 613	-1 613
<i>Totalt exkl. retroaktiva löner</i>		<i>65 668</i>	<i>127 654</i>	<i>166 241</i>	<i>164 730</i>	<i>178 776</i>	<i>192 950</i>
<i>Totalt inkl. retroaktiva löner</i>		<i>65 727</i>	<i>128 122</i>	<i>167 294</i>	<i>165 375</i>	<i>179 099</i>	<i>199 615</i>

Sammanställning utgifter och kostnader för den nya instans- och processordningen i Migrationsverket 2006–2008

SAMMANSTÄLLNING UTGIFTER FÖR NY INSTANS OCH PROCESSORDNINGEN 2006

Fördelingsgrunder	ÖKL	VUT
1. Andel åar tjänst v 40 - v 50 exkl extrainsatser	60,4%	39,6%
2. Andel genomsnittlig lön v 40 - v 50	63,6%	36,4%
3. Andel åar tjänst v 40 - v 50 inkl extrainsatser	62,0%	38,0%

Fördeln inom operativa FVP-enheter av gemensamma kostnader per åar

Fördeln inom operativa FVP-enh av lönekostnader m h i löneskillnaden mellan processförare-handläggare

Fördeln ej operativa FVP-enheter efter antalet åar ÖKL resp V-UT

BOB = Besök och bosättning
M = Medborgarskap
V-UT = Verkställighetshinder

Beräkning utgift per ärende	Fördeln grund	Uttall totalt	Fördelat ÖKL	VUT
Anslag 12:1:5				
NIPU-projektet	3	5 898 042	3 656 786	2 241 256
Förvaltningsprocess		64 864 680	38 729 129	26 135 551
- Ledning/stab	3	5 445 276	3 376 071	2 069 205
- Extrainsatser (endast ÖKL)		3 251 962		3 251 962
- FVP-enheter		56 167 442	35 353 058	20 814 384
- Arbetsmarknader	2	14 492 442	14 492 442	14 492 442
- Övriga kostnader	1	11 544 899	8 979 094	4 574 764
FIF-Adm m m	3	10 326 072	6 402 165	3 923 907
Summa anslaget 12:1:5		81 088 794	48 788 079	32 300 715
Kostnad per avgjort ärenden 12:1.5			7 542	9 472
Anslaget 12:6:2 Offentliga biträden		276 968		276 968
Kostnad per avgjort ärenden 12:6.2				81
Övriga samkostnader	3	4 790 206	2 969 928	1 820 278
- 12:1	3	3 745 206	2 322 028	1 423 178
- 12:3:4 Återvändningsförberedelse	3	188 000	117 180	71 820
- 12:3:5 Återvändningsbidrag	3	21 000	13 020	7 980
- 12:3:8 Ambitresor	3	22 000	13 640	8 360
- 12:3:9 Internationellt utvecklingsarbete	3	51 000	31 620	19 380
- 12:8:1 Fört EU-budgeten inanslagna insatser	3	762 000	472 440	289 560
Kostnad per avgjort ärenden övr samkostn			459	534
- varav 12:1			359	417
TOTALT		86 155 968	51 758 007	34 387 961
- varav 12:1		84 834 000	51 110 107	33 723 893
Antal avgjorda ärenden			6 469	3 410
Kostnad per avgjort ärenden totalt			8 001	10 087
- varav 12:1			7 901	9 890

SAMMANSTÄLLNING KOSTNADER FÖR NY INSTANS OCH PROCESSORDNINGEN 2006

Fördelingsgrunder	ÖKL	VUT
1. Andel åa i tjänst v 40 - v 50 exkl extrainsatser	60,4%	39,6%
2. Andel genomslutlig lön v 40 - v 50	63,6%	36,4%
3. Andel åa i tjänst v 40 - v 50 inkl extrainsatser	62,0%	38,0%

Fördeln inom operativa FVP-enheter av gemensamma kostnader per åa
Fördeln inom operativa FVP-enh av lönekostnader m h t löneskillnaden mellan processförare-handläggare
Fördeln ej operativa FVP-enheter efter antalet åa ÖKL resp V-UT

Beräkning kostnad per ärende

	Fördeln. grund	Utfall totalt	Fördelat ÖKL	VUT
Anslag 12:1:5				
NIPU-projektet	3	5 871 247	3 640 173	2 231 074
Förvaltningsprocess		67 365 796	40 256 827	27 108 969
- Ledningsstab	3	5 539 299	3 434 365	2 104 934
- Extrainsatser (endast ÖKL)		3 275 273		3 275 273
- FVP-enheter		58 551 224	36 822 462	21 728 762
- Lönekostnader	2	45 547 597	28 968 265	16 579 332
- Övriga kostnader	1	13 003 627	7 854 197	5 149 430
FIF-Adm m m	3	11 079 512	6 869 297	4 210 215
Summa anslaget 12:1:5		84 316 555	50 766 288	33 550 257
Kostnad per avgjort ärenden 12:1:5		276 968	7 848	9 839
Anslaget 12:6:2 Offentliga biträden				
Kostnad per avgjort ärenden 12:6:2		276 968		81
Övriga samkostnader				
- 12:1	3	3 496 477	2 167 816	1 328 661
- 12:3:4 Alternativförberedelse	3	2 451 477	1 519 916	931 561
- 12:3:5 Alternativförberedelse	3	189 000	117 180	71 820
- 12:3:6 Anhöringsor	3	21 000	13 020	7 980
- 12:3:9 Internationellt utvecklingsarbete	3	22 000	13 640	8 360
- 12:8:1 Från EU-budgeten finansierade insatser	3	51 000	31 620	19 380
Kostnad per avgjort ärenden övr samkostn		762 000	472 440	289 560
- varav 12:1			335	390
			273	273
TOTAL		88 090 000	52 934 114	35 155 886
- varav 12:1		86 768 032	52 286 214	34 481 818
Antal avgjorda ärenden			6 469	3 410
Kostnad per avgjort ärenden totalt			8 183	10 310
- varav 12:1			8 083	10 112

SAMMANSTÄLLNING UTGIFTER OCH KOSTNADER FÖR NY INSTANS OCH PROCESSORDNINGEN 2007

Kostnad och utgift för ny instans och processordning

	Kostnad	Utgift
Kostnad och utgift för omprövning av beslut (tkr)	74 370	73 196
- varav 12:1, Migrationsverket, omprövning av beslut,	74 346	73 172
- varav 12:6:2, Offentligt biträde i utlämningsärenden	24	24
Kostnad och utgift för omprövning av verkställighetshinder (tkr)	39 108	38 560
- varav 12:1, Migrationsverket, omprövning av verkställighetshinder	37 149	36 600
- varav 12:6:2, Offentligt biträde i utlämningsärenden	1 103	1 103
- varav övriga samskostnader	856	856
<hr/>		
Kostnad och utgift per avgjort ärende, omprövning (kr)	4 425	4 355
- varav 12:1 kostnad och utgift per avgjort ärende, omprövning (kr)	4 423	4 353
Kostnad och utgift per avgjort ärende, verkställighetshinder (kr)	5 000	4 930
- varav 12:1 kostnad och utgift per avgjort ärende, verkställighetshinder (kr)	4 749	4 679

SAMMANSTÄLLNING STYCKUTGIFTER / STYCKKOSTNADER FÖR ÖKL OCH VUT.

	ASYL		BOB		ÖVERKLAGANDE		M		SUMMA ÖKL		V-VUT		TOTALT	
	Utgift	Kostnad	Utgift	Kostnad	Utgift	Kostnad	Utgift	Kostnad	Utgift	Kostnad	Utgift	Kostnad	Utgift	Kostnad
12:1:6 Prövning av ansökan														
Vo Asyl / BoB / M	422 924	435 121	1 534 278	1 564 046	1 885 547	1 894 952	3 842 749	3 894 119	3 842 749	3 894 119	388 267	409 753	4 241 016	4 303 872
FVP	41 925 070	42 603 922	27 403 731	27 847 453	0	0	69 328 801	70 451 375	69 328 801	70 451 375	29 099 358	29 423 694	98 428 159	99 875 069
- FVP-entlert	39 407 967	40 416 984	25 758 462	26 417 982	0	0	65 166 429	66 834 976	65 166 429	66 834 976	27 231 010	27 832 308	92 397 439	94 667 284
- FVP Ledningsab	2 124 470	2 186 938	1 388 630	1 429 461	0	0	3 513 100	3 616 398	3 513 100	3 616 398	1 545 930	1 591 386	5 059 030	5 207 785
- FVP Anmärkingar	392 633	0	256 639	0	0	0	649 272	0	649 272	0	322 418	0	971 690	0
Summa 12:1:6	42 347 994	43 039 043	28 938 009	29 411 499	1 885 547	1 894 952	73 171 550	74 345 494	73 171 550	74 345 494	29 497 625	29 833 447	102 669 175	104 178 941
12:6:2 Off biträden	24 209	24 209	0	0	0	0	24 209	24 209	24 209	24 209	1 102 928	1 102 928	1 127 137	1 127 137
Ovriga samskostnader ¹⁾														
12:1:6 Prövning av ansökan (Övriga ÖH-kostnader)											7 102 685	7 315 126	7 102 685	7 315 126
12:3:4 Återvändningsförberedelser											97 634	97 634	97 634	97 634
12:3:5 Återvändningsbidrag											6 305	6 305	6 305	6 305
12:3:8 Anhörigresor											30 476	30 476	30 476	30 476
12:8:1 Från EU-budgeten finansierade insatser											721 884	721 884	721 884	721 884
Summa Övriga samskostnader	42 372 203	43 063 252	28 938 009	29 411 499	1 885 547	1 894 952	73 195 759	74 369 703	73 195 759	74 369 703	7 958 984	8 171 425	111 755 296	113 477 503
TOTALT	42 347 994	43 039 043	28 938 009	29 411 499	1 885 547	1 894 952	73 171 550	74 345 494	73 171 550	74 345 494	36 600 310	37 148 573	109 771 860	111 494 067
- varav 12:1	8 286	5 197	7 160	4 108	1 362	1 391	16 808	16 808	16 808	16 808	7 822	7 822	5 000	5 000
Avgjorda ÖKL	5 114	5 194	4 042	4 108	1 384	1 391	4 355	4 423	4 355	4 423	4 930	4 749	4 930	4 749
Utgift/kostnad per avgjort ärende (kr)	5 114	5 197	4 042	4 108	1 384	1 391	4 355	4 423	4 355	4 423	4 930	4 749	4 930	4 749
- varav 12:1 (kr)	5 111	5 194	4 042	4 108	1 384	1 391	4 353	4 423	4 353	4 423	4 679	4 749	4 679	4 749

1) Uppgifterna hämtade och beräknade från den ekonomiska översikten upprättad av PoS

SAMMANSTÄLLNING UTGIFTER OCH KOSTNADER FÖR NY INSTANS OCH PROCESSORDNINGEN 2008

	2008	
	Kostnad	Utgift
Processföring och prövning av verkställighetshinder		
Kostnad och utgift för omprövning av beslut (kr)	77 008	76 710
- varav 12:1, /Migrationsverket, omprövning av beslut,	76 929	76 632
- varav 12:6.2, Offentligt bidräde i utlänningsärenden	79	79
Kostnad och utgift för prövning av verkställighetshinder (kr)	40 082	39 561
- varav 12:1, /Migrationsverket, prövning av verkställighetshinder	38 684	38 209
- varav 12:6.2, Offentligt bidräde i utlänningsärenden	327	281
- varav övriga samkostnader	1 071	1 071

Kostnad och utgift per avgjort ärende, omprövning (kr)	3 196	3 184
- varav 12:1 kostnad och utgift per avgjort ärende, omprövning (kr)	3 193	3 180
Kostnad och utgift per avgjort ärende, verkställighetshinder (kr)	5 324	5 255
- varav 12:1 kostnad och utgift per avgjort ärende, verkställighetshinder (kr)	5 138	5 075

SAMMANSTÄLLNING STYCKUTGIFTER / STYCKKOSTNADER FÖR ÖKL OCH VUT.

	ASYL		BOB		ÖVERKLAGANDE		SUMMA ÖKL		V-UT		TOTALT	
	Utgift	Kostnad	Utgift	Kostnad	Utgift	Kostnad	Utgift	Kostnad	Utgift	Kostnad	Utgift	Kostnad
12:1:6 Prövning av ansökan	1 171 316	1 194 012	886 463	912 697	869 516	868 584	2 927 295	2 975 293	1 617 115	1 648 450	4 544 410	4 623 743
Vo Asyl/ Bob / M	57 780 341	57 975 737	15 923 975	15 977 826	0	0	73 704 316	73 953 563	29 191 704	29 401 474	102 896 020	103 355 037
FVP	53 550 058	54 590 931	14 758 130	15 044 990			68 308 188	69 635 921	27 069 287	27 604 686	95 376 475	97 240 607
- FVP-enheter	3 320 010	3 384 806	914 978	932 836			4 234 988	4 317 642	1 762 392	1 796 768	5 987 380	6 114 430
- FVP Ledningsstab	910 273	0	250 867	0			1 161 140	0	361 025	0	1 522 165	0
Summa 12:1:6	58 951 657	59 169 750	16 810 438	16 890 523	869 516	868 584	76 631 611	76 928 856	30 808 819	31 049 924	107 440 430	107 978 780
12:6:2 Off bidräden	53 149	53 149	25 632	25 632	0	0	78 781	78 781	281 189	327 482	359 870	406 263
Övriga samkostnader ¹⁾												
12:1:6 Prövning av ansökan (Övriga OH-kostnader)									7 400 640	7 634 264	7 400 640	7 634 264
12:3:4 Återvändningsförberedelser									134 982	134 982	134 982	134 982
12:3:5 Återvändningsbidrag									16 936	16 936	16 936	16 936
12:3:8 Anhörigresor									39 311	39 311	39 311	39 311
12:8:1 Från EU-budgeten finansierade insatser									879 451	879 451	879 451	879 451
Summa Övriga samkostnader									8 471 320	8 704 944	8 471 320	8 704 944
TOTALT	59 004 806	59 222 899	16 836 070	16 916 155	869 516	868 584	76 710 392	77 007 637	39 561 328	40 082 350	116 271 720	117 089 987
- varav 12:1	58 951 657	59 169 750	16 810 438	16 890 523	869 516	868 584	76 631 611	76 928 856	38 209 459	38 684 188	114 841 070	115 613 044
Avgjorda ärenden	16 660		6 159		1 277		24 096		7 529			
Utgift/Kostnad per avgjort ärende (kr)	3 542	3 555	2 734	2 747	681	680	3 184	3 196	5 255	5 324		
- varav 12:1 (kr)	3 539	3 552	2 729	2 742	681	680	3 180	3 193	5 075	5 138		

¹⁾ Uppgifterna hämtade och beräknade från den ekonomiska översikten upprättad av POS

Migrationsdomstolarnas domsområden



Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig älgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]
Den nya migrationsprocessen. [56]

Försvarsdepartementet

- Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]
Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]
Ett effektivare smittskydd. [55]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]

- Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]

Utbildningsdepartementet

- Ta klass. [27]
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]
Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]
Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]

Jordbruksdepartementet

- Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]
Det växande vattenbrukslandet. [26]
Skog utan gräns? [30]
Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. [53]
Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

Miljödepartementet

- Miljöprocessen. [10]
Vattenverksamhet. [42]
Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]

Näringsdepartementet

- Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]

De statliga beställarfunktionerna och
anläggningsmarknaden. [24]
Effektiva transporter och samhällsbyggande
– en ny struktur för sjö, luft, väg och
järnväg. [31]
En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]
Koncessioner för el- och gasnät. [48]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]
Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för
personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor.
[15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]
Avskaffande av filmcensuren för vuxna
– men förstärkt skydd för barn och unga
mot skadlig mediepåverkan. [51]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]
Integritetsskydd i arbetslivet. [44]
God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]