

Lagrådsremiss

Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen m.m.

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 28 februari 2013

Tobias Billström

Gunnel Lindberg
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att regeringens ärenden enligt 8 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716) om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott flyttas över till den ordinarie migrationsprocessen. Förslaget är ett led i den allmänna strävan att flytta över sådana ärenden som inte kräver ett ställningstagande av regeringen till myndighetsnivå.

Förslaget innebär i huvudsak följande. En utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska kunna ansöka hos Migrationsverket om uppehållstillstånd eller om upphävande av utvisningsbeslutet. Om Migrationsverket finner att ansökan bör beviljas ska verket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i frågan hade kunnat överklagas. Om Migrationsverket kommer fram till att det inte finns skäl att bevilja ansökan ska den avslås. Migrationsverkets avslagsbeslut ska kunna överklagas till en migrationsdomstol. Migrationsdomstolens beslut ska kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen. Prövningstillstånd ska som regel krävas vid överklagande till Migrationsöverdomstolen. Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen ska kunna bevilja uppehålls- och arbetstillstånd och i vissa fall upphäva utvisningsbeslutet.

I lagrådsremissen föreslås vidare att regleringen i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. om s.k. automatiskt uppskov med verkställighet av fängelsestraff vid ansökan om nåd upphävs.

Samtliga författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 september 2013.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	17
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m.	18
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	19
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.	21
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll	22
3	Ärendet och dess beredning	24
4	Huvuddragen i gällande ordning	25
4.1	Något om förfarandet i utlänningsärenden	25
4.1.1	Uppehållstillstånd	25
4.1.2	Bedömningen vid nya omständigheter	25
4.1.3	Upphävande av återreseförbud	26
4.1.4	Närmare om det ordinarie förfarandet	26
4.1.5	Allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott	28
4.2	Internationella förpliktelser	29
4.2.1	Förenta nationerna (FN)	29
4.2.2	Europakonventionen	29
4.2.3	Grundläggande rättigheter i EU	29
4.2.4	EU:s migrations- och asylpolitik	30
4.2.5	Schengenregelverket	31
4.3	Upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott	32
4.3.1	Regeringens ärenden	32
4.3.2	Ärendena i den ordinarie migrationsprocessen	33
4.3.3	Bedömningen vid nya omständigheter	34
5	Prövning av upphävande av allmän domstols beslut om utvisning	35
5.1	Regeringens ärenden flyttas till den ordinarie migrationsprocessen	35
5.2	Ett nytt prövningsförfarande	37
5.3	Närmare om prövningen	41
5.3.1	Hur och när ska ett ärende kunna inledas?	41
5.3.2	Förutsättningarna för att få vistas i landet trots utvisning på grund av brott	42
5.3.3	Frågor om uppehållstillstånd	47
5.3.4	Upphävande av utvisningsbeslut	48

	5.3.5	Begränsade möjligheter till prövning	49
	5.3.6	Allmänna handläggningsfrågor	53
5.4		Inhibition	58
5.5		Förvar och uppsikt.....	61
5.6		Frågor om offentligt biträde och tolk.....	61
5.7		Krav på prövningstillstånd	62
5.8		Andra följdändringar	63
5.9		Ansökan om särskilt tillstånd till ett kort besök	64
5.10		Sekretess.....	65
5.11		Några andra handläggningsfrågor	65
6		Effektivare handläggning vid ansökan om nåd	66
	6.1	Nåd i brottmål.....	66
	6.2	Verkställigheten av fängelsestraff	67
	6.3	Verkställighet av fängelsestraff vid ansökan om nåd	67
	6.4	Automatiskt uppskov vid nådeansökan tas bort	68
7		Konsekvenser	71
8		Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	74
	8.1	Tidpunkten för ikraftträdande.....	74
	8.2	Övergångsbestämmelser.....	75
9		Författningskommentar	76
	9.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	76
	9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	92
	9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m.	93
	9.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	93
	9.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.	94
	9.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll	95
Bilaga 1		Sammanfattning av departementspromemorian (Ds 2012:17)	96
Bilaga 2		Departementspromemorian (Ds 2012:17) lagförslag	97
Bilaga 3		Förteckning över remissinstanserna	113

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
2. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
3. lag om ändring i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m.,
4. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
5. lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.,
6. lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)¹
dels att 10 kap. 15 § och 18 kap. 2 § ska upphöra att gälla,
dels att 5 kap. 18, 20 och 21 §§, 6 kap. 6 §, 8 kap. 14 §, 10 kap. 11 och 16 §§, 12 kap. 11, 13, 17, 19 a, 20 och 22 §§, 13 kap. 10 §, 14 kap. 3, 5 och 9 §§, 16 kap. 11 § och 17 kap. 1 § samt rubriken till 14 kap. ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 12 kap. 16 a–16 c §§, av följande lydelse.

Lydelse enligt lagrådsremiss den Föreslagen lydelse
31 januari 2013

5 kap.

18 §

En utlänningsansökan om 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.

Det som föreskrivs i första stycket gäller dock inte om

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

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

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänningsansökan med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,

4. utlänningsansökan kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningsansökan 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 utlänningsansökaren 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 utlänningsansökan i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket,

7. utlänningsansökan kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a eller 15 d §,

8. utlänningsansökan 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

¹ Senaste lydelse av 10 kap. 15 § 2009:1542.

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.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a §, 8 kap. 14 § och 12 kap. 18–20 §§.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §²

Beslut om uppehållstillstånd meddelas av Migrationsverket.

Migrationsverket får dock inte bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. *Om en sådan utlänning ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § och Migrationsverket finner att utlänningen bör beviljas uppehållstillstånd* ska verket inte besluta i ärendet utan med eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut om uppehållstillstånd hade kunnat överklagas.

Migrationsverket får dock inte bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. *Om Migrationsverket finner att en sådan utlänning bör beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b §*, ska verket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut om uppehållstillstånd hade kunnat överklagas.

Beslut om uppehållstillstånd får också meddelas av Regeringskansliet.

21 §³

Av 8 kap. 14 och 21 §§ följer att *regeringen och* den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning i vissa fall också får besluta om uppehållstill-

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

² Senaste lydelse 2009:1542.

³ Senaste lydelse 2009:1542.

stånd.

6 kap.

6 §⁴

Av 8 kap. 14 och 21 §§ följer att regeringen och den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning i vissa fall också får besluta om arbetstillstånd.

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

8 kap.

14 §⁵

Om regeringen finner att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre ska gälla, får regeringen upphäva beslutet helt eller delvis. Därvid får regeringen meddela beslut också i fråga om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

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

Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets överlämnade av ärendet enligt 5 kap. 20 §, finner att en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska beviljas uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §, får migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen upphäva utvisningsbeslutet och bevilja uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 §. Samma befogenhet har migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av

I 12 kap. finns bestämmelser om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott och om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut.

⁴ Senaste lydelse 2009:1542.

⁵ Senaste lydelse 2009:1542.

brott har överklagat Migrationsverkets beslut att inte bevilja uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §.

Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen inte upphäver beslutet om utvisning får den bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 §. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan tillståndet gäller.

10 kap.

11 §⁶

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

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

I ärenden om förvar eller uppsikt som handläggs av regeringen får ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om muntlig förhandling och uppdra åt en migrationsdomstol att hålla den. Bestämmelserna i 13 kap. gäller i tillämpliga delar vid förhandlingen. Vid den muntliga förhandlingen ska en representant från Regeringskansliet närvara. Regeringskansliet får besluta att även andra personer än utlänningen ska höras vid förhandlingen.

16 §⁷

En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen är i ärenden, där beslut om inhibition kan meddelas med stöd av 12 kap. 11 § första stycket, handläggande myndighet från det att den meddelar beslut om inhibition.

En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen är i ärenden, där beslut om inhibition kan meddelas med stöd av 12 kap. 11 §, handläggande myndighet från det att den meddelar beslut om inhibition.

⁶ Senaste lydelse 2009:1542.

⁷ Senaste lydelse 2009:1542.

12 kap.

11 §⁸

När *regeringen*, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen prövar en fråga om att upphäva en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, får *regeringen* eller domstolen besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

När ett ärende enligt denna lag ska prövas av *regeringen* får, för tiden till dess *regeringen* avgör ärendet, ansvarigt statsråd besluta om inhibition av avvisning eller utvisning.

När en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen prövar en fråga om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut, får domstolen besluta om inhibition.

13 §

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

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

Bestämmelser om inhibition finns också i 16 a och 18–20 §§.

16 a §

En utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får hos Migrationsverket ansöka om upphävande av utvisningsbeslutet efter det att beslutet vunnit laga kraft. I ett sådant ärende får Migrationsverket besluta om inhibition.

Om ansökan görs under utlänningens vistelse i Sverige, ska Migrationsverket besluta att ta upp ansökan till prövning endast om utlänningen åberopar sådana omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 3 § och dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare.

Är förutsättningarna för prövning av en sådan ansökan som avses i

⁸ Senaste lydelse 2009:1542.

andra stycket inte uppfyllda, ska Migrationsverket besluta att inte bevilja prövning.

Migrationsverket får inte upphäva en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Om Migrationsverket finner att en ansökan om upphävande av ett beslut om utvisning på grund av brott bör beviljas enligt 16 b §, ska verket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i frågan hade kunnat överklagas.

16 b §

I fråga om den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet med tillämpning av 16 a, 17 eller 20 § eller 5 kap. 20 §, bevilja uppehållstillstånd och arbetstillstånd, eller upphäva utvisningsbeslutet helt eller delvis, om det

1. finns hinder enligt 1, 2 eller 3 § mot att utvisningsbeslutet verkställs,

2. finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlännningen,

3. finns medicinska hinder, eller

4. annars finns synnerliga skäl.

Vid bedömningen enligt första stycket 4 av om det finns synnerliga skäl ska följande särskilt beaktas:

– brottslighetens art och omfattning,

– den tid som har förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades,

– utlänningsens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet, och

– utlänningsens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt.

Om migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen finner att utlännningen är flykting enligt 4 kap.

1 § eller annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § gäller även det som anges i 5 kap. 1 §. Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande gäller även det som anges i 5 kap. 4 §.

16 c §

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 16 b § första eller tredje stycket ska vara tidsbegränsat. Om en utlänning efter det att utvisningsbeslutet vann laga kraft har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd i sammanlagt minst fem år får dock utlänningen, i samband med att utvisningsbeslutet upphävs enligt 16 b §, beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan ett tidsbegränsat tillstånd gäller.

17 §⁹

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

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

Om en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem ska verkställas mer än två år efter det att avgörandet meddelades, ska polismyndigheten innan beslutet verkställs utreda om de omständigheter som låg till grund för beslutet har ändrats. Om det vid utredningen

Om en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem ska verkställas mer än två år efter det att avgörandet meddelades, ska polismyndigheten innan beslutet verkställs utreda om de omständigheter som låg till grund för beslutet har ändrats. Om det vid utredningen

⁹ Senaste lydelse 2009:1542.

kommer fram att omständigheterna har ändrats på ett sådant sätt att utvisningsbeslutet inte längre bör gälla, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket som med ett eget yttrande ska lämna över ärendet *till regeringen för prövning enligt 8 kap. 14 §. Verkställighet* får i sådant fall inte *ske* innan regeringen har avgjort ärendet.

kommer fram att omständigheterna har ändrats på ett sådant sätt att utvisningsbeslutet inte längre bör gälla, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket som med ett eget yttrande ska lämna över ärendet *för prövning enligt 16 b § till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i fråga om upphävande av utvisningsbeslutet hade kunnat överklagas. Utvisningsbeslutet* får i sådant fall inte *verkställas* innan migrationsdomstolen har avgjort ärendet.

19 a §¹⁰

Om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott *har fått en ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § prövad, och ansökan därvid avslagits genom ett beslut som har vunnit laga kraft*, åberopar sådana omständigheter som anges i 19 § första stycket 1 och dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare, ska Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till *ny* prövning.

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

Utvisningsbeslutet får inte verkställas innan Migrationsverket har avgjort frågan om *ny* prövning ska ske eller, om *ny* prövning beviljas, innan frågan om uppehållstillstånd har prövats i en instans och ansökan därvid avslagits.

Om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott åberopar sådana omständigheter som anges i 19 § första stycket 1 och dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare, ska Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till prövning.

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

Utvisningsbeslutet får inte verkställas innan Migrationsverket har avgjort frågan om prövning ska ske eller, om prövning beviljas, innan frågan om uppehållstillstånd har prövats i en instans och ansökan därvid avslagits.

Vad som sägs i första stycket gäller inte om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting

¹⁰ Senaste lydelse 2009:1542.

enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § och en sådan ansökan inte tidigare under utlännings vistelse i Sverige har prövats genom ett lagakraftvunnet beslut. I ett sådant fall ska Migrationsverket pröva ansökan. Av 8 a § framgår att utvisningsbeslutet inte får verkställas innan frågan om uppehållstillstånd har prövats i en instans och ansökan därvid avslagits.

20 §¹¹

Om det i ett ärende som avser en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott kommer fram att *verkställighet inte kan genomföras*, ska Migrationsverket inte fatta beslut i ärendet utan *skyndsamt* med eget yttrande lämna över detta till regeringen för prövning enligt 8 kap. 14 §.

Det som föreskrivs i första stycket gäller dock inte om utlänningsansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § eller, om utlänningsansökan har fått en sådan ansökan prövad och därvid avslagen genom ett avgörande som inte har upphört att gälla, åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställighet som avses i 1, 2 eller 3 §. I dessa fall ska frågan om uppehållstillstånd prövas enligt 5 kap. 20 § respektive 19 a §.

22 §

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Om beslutet har förenats med ett förbud att återvända till Sverige med

¹¹ Senaste lydelse 2009:1542.

längre giltighetstid, upphör beslutet om avvísning eller utvisning att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut.

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

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

Om permanent uppehållstillstånd meddelas, upphör ett beslut om avvísning eller utvisning *som inte har meddelats av allmän domstol* att gälla.

13 kap.

10 §¹²

Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser

- resedokument,
- uppehållstillstånd,
- statusförklaring,
- tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- avvísning eller utvisning,
- återreseförbud,

– upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,

- förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa,
- förvar eller uppsikt, eller
- kroppsvisitation.

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

14 kap. Överklagande av förvaltningsmyndighets beslut *m.m.*

14 kap. Överklagande av *en* förvaltningsmyndighets beslut

3 §¹³

Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, om beslutet innebär

- avvísning eller utvisning,

– avslag på en ansökan om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,

– avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige, eller

¹² Senaste lydelse 2012:129.

¹³ Senaste lydelse 2011:705.

– återkallelse av ett uppehållstillstånd eller av tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

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.

5 §¹⁴

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

Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § får överklagas till en migrationsdomstol. *Detsamma gäller verkets beslut att inte bevilja prövning enligt 12 kap. 16 a eller 19 a §.*

9 §¹⁵

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

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

Om ett beslut om förvar eller uppsikt har fattats av ett statsråd, prövar Högsta förvaltningsdomstolen på framställning av utlänningen, om åtgärden ska bestå.

16 kap.

11 §¹⁶

Prövningstillstånd krävs vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen.

Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket krävs dock inte prövningstillstånd. Prövningstillstånd krävs inte heller vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om statusförklaring eller uppehållstillstånd efter överlämnande enligt 4 kap. 6 § andra stycket eller 5 kap. 20 § andra stycket.

Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket krävs dock inte prövningstillstånd. Prövningstillstånd krävs inte heller vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om statusförklaring eller uppehållstillstånd *som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §* efter överlämnande enligt 4 kap. 6 § andra stycket eller 5 kap. 20 § andra stycket.

¹⁴ Senaste lydelse 2009:1542.

¹⁵ Senaste lydelse 2010:1406.

¹⁶ Senaste lydelse 2009:1542.

17 kap.

1 §¹⁷

Socialnämnden *skall* lämna ut uppgifter *angående* en utlännings personliga förhållanden, om en polismyndighet, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen *eller regeringen* begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller ett ärende om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Detsamma gäller när fråga har uppkommit om utlännings har uppehållsrätt.

Socialnämnden *ska* lämna ut uppgifter *om* en utlännings personliga förhållanden, om en polismyndighet, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol *eller* Migrationsöverdomstolen begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller ett ärende om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Detsamma gäller när fråga har uppkommit om utlännings har uppehållsrätt.

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2013.

2. Äldre föreskrifter gäller för handläggning av ärenden som avser upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott och som har kommit in till regeringen men inte avgjorts före den 1 september 2013.

¹⁷ Senaste lydelse 2006:219.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt bet. 2012/13:JuU15, Föreslagen lydelse
rskr. 2012/13:154*

2 §

Högsta förvaltningsdomstolen prövar

1. överklaganden av en kammarrätts beslut enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291),

2. överklaganden av andra beslut i förvaltningsärenden som enligt lag ska göras till domstolen, och

3. ansökningar om resning och återställande av försutten tid i andra fall än som anges i 8 §.

I 14 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser om att Högsta förvaltningsdomstolen i vissa fall prövar om beslut om förvar eller uppsikt ska bestå. I 17 kap. 2 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och 17 kap. 5 § försäkringsrörelselagen (2010:2043) finns bestämmelser om att begäran om förklaring av domstol att ett ärende onödigt uppehålls i vissa fall ska göras hos Högsta förvaltningsdomstolen.

I 17 kap. 2 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och 17 kap. 5 § försäkringsrörelselagen (2010:2043) finns bestämmelser om att begäran om förklaring av domstol att ett ärende onödigt uppehålls i vissa fall ska göras hos Högsta förvaltningsdomstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar som första domstol om ett justitieråd i Högsta domstolen ska skiljas eller avstängas från sin anställning eller vara skyldig att genomgå läkarundersökning.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2013.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m.¹⁸

dels att 13 § ska upphöra att gälla,

dels att 14 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Regeringen *äger* för annat fall än som avses i 12 *eller* 13 § meddela bestämmelser *angående* anstånd under högst sex månader med verkställigheten av dom beträffande den som dömts till fängelse och *icke* är häktad eller på annan grund intagen i kriminalvårdsanstalt.

Regeringen *får* för annat fall än som avses i 12 § meddela bestämmelser *om* anstånd under högst sex månader med verkställigheten av dom beträffande den som dömts till fängelse och *inte* är häktad eller på annan grund intagen i kriminalvårdsanstalt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2013.
 2. Äldre föreskrifter gäller för ansökningar om nåd som har getts in till regeringen före ikraftträdandet.

¹⁸ Lagen omtryckt 1990:1010.

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

Härigenom föreskrivs att 5 och 16 §§ lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹⁹

I ärenden enligt denna lag gäller följande föreskrifter i utlänningslagen (2005:716) i tillämpliga delar:

- 1 kap. 3 b § om EES-medborgare,
- 1 kap. 13 § om skyndsam handläggning,
- 3 a kap. 2 § om familjemedlemmar till EES-medborgare,
- 4 kap. 1–4 §§ om flyktingar och andra skyddsbehövande,
- 5 kap. 1–1 c, 3–10, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd,
- 8 kap. 7 a § om utvisning av utlänningsmedborgare med permanent uppehållsrätt, EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren och EES-medborgare som är barn,
- 8 kap. 17 a § om sådana hänsyn som ska tas till anknytningen till Sverige, om fråga uppkommit om utvisning av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem,
- 9 kap. 8 § om fotografi och fingeravtryck,
- 10 kap. 1, 2, 4, 5–10 §§, 11 § 10 kap. 1, 2, 4–11 och 17 §§ om första och andra styckena och 17 § förvar och uppsikt, om förvar och uppsikt,
- 12 kap. 1–5, 13 a och 21–23 §§ om verkställighet av beslut om utvisning,
- 13 kap. 1–7 §§ om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet,
- 13 kap. 10 § om motivering av beslut,
- 13 kap. 11 § om tolkersättning,
- 13 kap. 12 § om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift,
- 13 kap. 15 och 16 §§ om DNA-analys,
- 16 kap. 1 § andra stycket om Migrationsöverdomstolen,
- 17 kap. 1 och 2 §§ om skyldighet att lämna uppgifter,
- 18 kap. 1 § andra stycket om offentligt biträde för barn, *samt* 18 kap. 1 § andra stycket om offentligt biträde för barn, *och*
- 19 kap. 1–4 §§ om kostnadsansvar.

Skyldigheten enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen att lämna uppgifter gäller vid tillämpningen av denna lag även i förhållande till regeringen.

¹⁹ Senaste lydelse 2012:130.

Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får Säkerhetspolisen häva eller i för utlänningsen förmånlig riktning ändra ett beslut som rätten har meddelat enligt 14 §. *Styrelsen* får också besluta om tillfällig lättnad och vidta omedelbart *erforderlig* jämkning.

Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får Säkerhetspolisen häva eller i för utlänningsen förmånlig riktning ändra ett beslut som rätten har meddelat enligt 14 §. *Säkerhetspolisen* får också besluta om tillfällig lättnad och vidta omedelbart *nödvändig* jämkning.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2013.

²⁰ Senaste lydelse 2005:720.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Häri genom föreskrivs att 9 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §²¹

I ett ärende om nåd får *justitiedepartementet* och *högsta domstolen* inhämta yttrande från Kriminalvården, upplysningar från en socialnämnd enligt 6 § eller förordna om läkarintyg enligt 7 §.

I ett ärende om nåd får *Justitiedepartementet* och *Högsta domstolen* inhämta yttrande från Kriminalvården, upplysningar från en socialnämnd enligt 6 § eller förordna om läkarintyg enligt 7 §.

I ett ärende om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut får Migrationsverket, en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen inhämta yttrande från Kriminalvården eller upplysningar från en socialnämnd enligt 6 § andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2013.

²¹ Senaste lydelse 2005:980.

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Härigenom föreskrivs att 12 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §²²

Bestämmelser om hur en dom *skall* befordras till verkställighet och hur tid för sådan verkställighet *skall* beräknas finns i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. Bestämmelserna i 10 § andra–femte styckena och 12 § i den lagen om förpassning till kriminalvårdsanstalt m.m. och om uppskov med verkställighet *skall* dock inte gälla i fråga om verkställighet utanför anstalt enligt denna lag.

Vid tillämpning av 10 § första stycket lagen om beräkning av strafftid m.m. på verkställighet utanför anstalt enligt denna lag *skall* den dömda föreläggas att påbörja verkställigheten i sin bostad en viss dag. Strafftiden *skall* räknas från den dagen. *Vid tillämpning av bestämmelsen om nåd i 13 § lagen om beräkning av strafftid m.m. på sådan verkställighet skall sista dag vara den dag verkställigheten skall påbörjas.* Bestämmelsen i 25 § *samma lag* om sammanläggning av strafftider *skall* inte tillämpas under verkställigheten utanför anstalt, om det sammanlagda straffet *därvid* kommer att överstiga sex månader.

Av 15 § första stycket tredje meningen *nedan* framgår att övervakningsnämnden i visst fall *skall* fastställa hur många dagar av fängelsestraffet som verkställts utanför anstalt.

Bestämmelser om hur en dom *ska* befordras till verkställighet och hur tid för sådan verkställighet *ska* beräknas finns i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. Bestämmelserna i 10 § andra–femte styckena och 12 § i den lagen om förpassning till kriminalvårdsanstalt m.m. och om uppskov med verkställighet *ska* dock inte gälla i fråga om verkställighet utanför anstalt enligt denna lag.

Vid tillämpning av 10 § första stycket lagen om beräkning av strafftid m.m. på verkställighet utanför anstalt enligt denna lag *ska* den dömda föreläggas att påbörja verkställigheten i sin bostad en viss dag. Strafftiden *ska* räknas från den dagen. Bestämmelsen i 25 § *lagen om beräkning av strafftid m.m.* om sammanläggning av strafftider *ska* inte tillämpas under verkställigheten utanför anstalt, om det sammanlagda straffet *då* kommer att överstiga sex månader.

Av 15 § första stycket tredje meningen framgår att övervakningsnämnden i visst fall *ska* fastställa hur många dagar av fängelsestraffet som verkställts utanför anstalt.

²² Senaste lydelse 2005:42.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2013.
 2. Äldre föreskrifter gäller för ansökningar om nåd som har getts in till regeringen före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Det har länge varit en allmän strävan att befria regeringen från förvaltningsärenden av löpande art med utgångspunkt i att regeringen bara ska pröva ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Under en följd av år har därför ett stort antal ärendegrupper på olika förvaltningsområden flyttats över från regeringen till myndigheter under regeringen.

Tanken att som ett led i denna utveckling flytta över ärenden också på det migrationsrättsliga området har aktualiserats i samband med de anpassningar av utlänningsrätten till EU-rätten som gjorts de senaste åren och där en sådan överflyttning också varit nödvändig för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden på området. Det gäller rådets direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas beviljande och återkallande av flyktingstatus (asylprocedurdirektivet). För att uppfylla direktivets krav på rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol ändrades utlänningslagen (2005:716; UtL) på det sättet att en utlänningsdomstol har utvisats på grund av brott, och som ansöker om uppehållstillstånd av skyddsskäl, kan få ansökan prövad av en migrationsdomstol. De nya reglerna, som trädde i kraft den 1 januari 2010, medför att en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen – efter att ett ärende om uppehållstillstånd av skyddsskäl överlämnats från Migrationsverket eller efter överklagande av verkets beslut om att avslå en sådan ansökan – kan upphäva beslutet om utvisning eller bevilja uppehållstillstånd. Före den 1 januari 2010 var det bara regeringen som enligt 8 kap. 14 § UtL kunde upphäva ett sådant utvisningsbeslut eller bevilja uppehållstillstånd. I förarbetena till lagändringarna (prop. 2009/10:31 s. 232) anförde regeringen att det låg nära till hands att föreslå att prövningen enligt 8 kap. 14 § UtL helt lyfts bort från regeringen och läggs över på migrationsdomstolarna. En så långtgående lösning ansågs dock kräva fortsatta överväganden och kunde därför inte behandlas inom ramen för det lagstiftningsärendet.

Inom Justitiedepartementet har därefter departementspromemorian Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen samt borttagande av automatiskt uppskov vid ansökan om nåd (Ds 2012:17) upprättats. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2012/4584/L4).

4 Huvuddragen i gällande ordning

4.1 Något om förfarandet i utlänningsärenden

4.1.1 Uppehållstillstånd

Enligt utlänningslagen kan uppehållstillstånd beviljas av olika skäl, t.ex. på grund av skyddsskäl (bl.a. 5 kap. 1 §), anknytning (bl.a. 5 kap. 3 §), Sveriges internationella åtaganden (5 kap. 4 §) eller synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 §). I vissa fall ska ett uppehållstillstånd tidsbegränsas. Det gäller bl.a. om det med hänsyn till utlänningsens förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas (5 kap. 7 §). I 4 kap. definieras begreppen flykting, alternativt skyddsbehövande och övrig skyddsbehövande (4 kap. 1, 2 och 2 a §§). Där finns även bestämmelser om s.k. statusförklaring (4 kap. 3–3 c §§). Med asyl avses ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting eller en alternativt skyddsbehövande.

I 8 kap. UtL finns bestämmelser om avvisning och utvisning. Av dessa följer bl.a. att den som befinner sig i Sverige och får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd ska avvisas eller utvisas (8 kap. 16 §). I vissa fall kan ett avlägsnandebeslut förenas med ett återreseförbud (se bl.a. 8 kap. 19 §). I 8 kap. regleras även utvisning på grund av brott, se främst 8 kap. 8 §. Ett sådant utvisningsbeslut ska alltid förenas med ett återreseförbud.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som vunnit laga kraft gäller som regel bestämmelserna i 12 kap. 18 och 19 §§ om ny prövning. Särskilda bestämmelser gäller dock för en utlänning som omfattas av ett lagakraftvunnet beslut om utvisning på grund av brott, bl.a. 8 kap. 14 § samt 12 kap. 19 a och 20 §§ (jfr 5 kap. 18 § femte stycket).

4.1.2 Bedömningen vid nya omständigheter

Migrationsverkets prövning ex officio

Enligt den allmänna regleringen i 12 kap. 18 § UtL om ny prövning får Migrationsverket självmant (ex officio) 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 § UtL, bl.a. risk för dödsstraff, tortyr och förföljelse vid ett återvändande till hemlandet. Detsamma gäller om verket finner anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen eller om på grund av medicinska hinder eller annan särskild anledning beslutet inte bör verkställas. Om hindret är bestående får Migrationsverket bevilja ett permanent uppehållstillstånd. Verkställighetshinder av praktiskt slag är dock inte sällan av övergående natur. I sådana fall får Migrationsverket förordna att verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning tills vidare ska avbrytas eller bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Ny prövning efter återopande av nya omständigheter

Enligt den allmänna regleringen i 12 kap. 19 § UtIL om ny prövning ska Migrationsverket, om beslut om uppehållstillstånd inte kan meddelas enligt 12 kap. 18 § UtIL, ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett laga kraftvunnet beslut återopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtIL, och dessa omständigheter inte har kunnat återopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha återopat omständigheterna tidigare.

4.1.3 Upphävande av återreseförbud

Som anförts kan ett avlägsnandebeslut som inte avser utvisning på grund av brott i vissa fall förenas med ett återreseförbud. Sådana återreseförbud får upphävas helt eller delvis om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla (8 kap. 20 a § UtIL). Möjligheten att upphäva ett återreseförbud som har meddelats en EES-medborgare, eller en sådan medborgares familjemedlem, infördes vid genomförandet av rörlighetsdirektivet (prop. 2005/06:77 s. 96 f. och 197) och föranleddes av artikel 32 i direktivet, som föreskriver en rätt till omprövning av återreseförbud.

Tidigare omfattade regleringen i 8 kap. 20 a § UtIL enbart upphävande av återreseförbud avseende EES-medborgare och sådana medborgares familjemedlemmar. Vidare var endast regeringen behörig att besluta i sådana ärenden. Efter förslag i propositionen Genomförande av återvändandenedirektivet (prop. 2011/12:60) flyttades regeringens ärenden enligt 8 kap. 20 a § UtIL över till den ordinarie migrationsprocessen samtidigt som regleringen gjordes generell. Från och med den 1 maj 2012 får således Migrationsverket, en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen upphäva ett återreseförbud som meddelats i annat fall än i samband med utvisning på grund av brott, om det finns särskilda skäl för att förbudet inte längre ska gälla.

4.1.4 Närmare om det ordinarie förfarandet

Handläggningen hos Migrationsverket

Det är som regel Migrationsverket som fattar beslut som första instans i utlänningsärenden. Det är här som tyngdpunkten av prövningen ligger. Migrationsverkets avslagsbeslut kan överklagas till en migrationsdomstol.

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223; FL) ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. De krav som uppställs i paragrafen gäller för samtliga led av Migrationsverkets handläggning av ett ärende. En ansökan om uppehållstillstånd ska inför ett beslut vara så utredd som dess beskaffenhet kräver. Om komplettering behövs kan Migrationsverket ge sökanden tillfälle att komplettera ansökan. Vid behov kan Migrationsverket begära kompletterande utredning från vissa andra myndigheter. Förfarandet är som huvudregel skriftligt. En sökande har rätt att lämna upp-

gifter muntligt i ett ärende, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Migrationsverket har dessutom alltid möjlighet att besluta om muntlig handläggning. För asylärenden och andra utlänningsärenden finns särskilda bestämmelser om muntlig handläggning i 13 kap. 1–8 §§ UtL. Ett beslut som avser uppehållstillstånd ska alltid innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet (13 kap. 10 §). Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd får överklagas till en migrationsdomstol (14 kap. 3 § UtL). Detsamma gäller verkets beslut om att inte bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtL (14 kap. 5 §) och beslut om avslag på en ansökan om statusförklaring (14 kap. 6 §).

Processen i migrationsdomstol

Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut ska enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291; FPL) den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Detta gäller även i utlänningsmål. Vid ett överklagande förs alltså en process mellan Migrationsverket och den klagande. Förfarandet i en migrationsdomstol är som huvudregel skriftligt. I handläggningen får dock ingå muntlig förhandling och i vissa fall ska muntlig förhandling hållas. Muntlig förhandling hålls t.ex. i de flesta asylmål. Vidare får muntlig förhandling beträffande en viss fråga ingå i handläggningen när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet (16 kap. 5 § UtL). Rätten ska se till att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och ska verka för att nödvändig komplettering av utredningen görs. Rätten har också möjlighet att själv hämta in kompletterande utredning. De skäl som bestämt utgången ska framgå av migrationsdomstolens slutliga beslut (30 § FPL). Ett skriftligt beslut ska skickas till parten (31 § FPL). Beslut av en migrationsdomstol får överklagas till Migrationsöverdomstolen (16 kap. 9 § UtL). Det gäller även Migrationsverket, om beslutet går verket emot (33 § FPL).

Förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö är migrationsdomstolar. Inom kort inrättas en fjärde migrationsdomstol i Luleå. Kamarrätten i Stockholm är som migrationsöverdomstol sista instans.

Processen i Migrationsöverdomstolen

Det krävs som regel prövningstillstånd vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen (16 kap. 11 § UtL). Enligt 16 kap. 12 § UtL får prövningstillstånd meddelas om Migrationsöverdomstolens vägledning behövs i fråga om rättstillämpningen (prejudikatdispens) eller om det annars finns synnerliga skäl (extraordinär dispens). Förfarandet i Migrationsöverdomstolen är skriftligt. I handläggningen får dock ingå muntlig förhandling i en viss fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande (16 kap. 5 §). Migrationsöverdomstolens beslut kan inte överklagas (16 kap. 9 §).

4.1.5 Allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott

Om en utländsk medborgare eller en statslös person gör sig skyldig till brott kan en allmän domstol, förutom att döma ut påföljd för brottet, under vissa förutsättningar även besluta att utlänningen ska utvisas ur Sverige på grund av sin brottslighet. Utvisning får ske bl.a. om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse och han eller hon döms till svårare påföljd än böter. Vidare krävs att gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller att brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han eller hon inte bör få stanna kvar (8 kap. 8 § UtIL).

Den domstol som handlägger brottmålet tar således även ställning till utlänningens rätt att vistas i landet. Vid prövningen av en fråga om utvisning på grund av brott, ska domstolen ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället och utlänningens levnadsomständigheter. Domstolen ska särskilt beakta om utlänningen har barn i Sverige och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningen utvisas. Vidare ska särskilt beaktas utlänningens övriga familjeförhållanden och hur länge utlänningen har vistats i Sverige (8 kap. 11 § UtIL). Ytterligare begränsningar av förutsättningarna för utvisning kan gälla i särskilda fall. Vid prövningen ska domstolen också ta hänsyn till om det finns hinder mot verkställighet av utvisningsbeslutet enligt utlänningslagens bestämmelser om verkställighetshinder – t.ex. risk för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller förföljelse – eller om det annars finns särskilda hinder mot att utvisningsbeslutet verkställs (8 kap. 17 § UtIL). Om det kan antas att det finns verkställighetshinder ska domstolen begära yttrande från Migrationsverket (7 kap. 10 § UtIF).

Vid beslut om utvisning på grund av brott förfaller de eventuella uppehållstillstånd och arbetstillstånd som tidigare beviljats utlänningen när utvisningsbeslutet vinner laga kraft. Ett sådant utvisningsbeslut ska alltid innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige antingen under viss tid eller utan tidsbegränsning. I beslutet ska utlänningen upplysas om den påföljd som en överträdelse av förbudet kan medföra och, i förekommande fall, om vilken dag förbudet upphör att gälla.

Polisen ansvarar för att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott verkställs. Ett utvisningsbeslut får inte verkställas förrän utlänningen har avtjänat det fängelsestraff som han eller hon har dömts till. Utvisningsbeslutet verkställs som regel genom att utlänningen sänds till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket utlänningen kom till Sverige. Om en utlänning uppsåtligen uppehåller sig i Sverige, trots att han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning på grund av brott inte har haft rätt att återvända hit, riskerar han eller hon att dömas till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter (20 kap. 2 § UtIL).

4.2 Internationella förpliktelser

4.2.1 Förenta nationerna (FN)

Den viktigaste internationella överenskommelsen på flyktingområdet är 1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning (*Genèvekonventionen*) med 1967 års tilläggsprotokoll (New York-protokollet). Konventionen innehåller bl.a. kriterier för när någon ska betraktas som flykting samt bestämmelser om flyktingars rättigheter och skyldigheter i asyllandet. Konventionen reglerar däremot inte hur prövningen av flyktingskapet ska gå till.

FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (*FN:s tortyrkonvention*) innehåller bl.a. förbud mot att utvisa, återföra eller utlämna någon till en annan stat, i vilken personen riskerar att utsättas för tortyr. FN-kommittén mot tortyr övervakar att konventionen följs. En konventionsstat kan avge en förklaring att den erkänner kommitténs behörighet att motta och pröva ansökningar från enskilda personer som anser sig ha blivit utsatta för kränkning av konventionens bestämmelser. Sverige har avgett en sådan förklaring. Kommitténs avgöranden är inte rättsligt bindande.

FN:s konvention om barnets rättigheter (*barnkonventionen*) bygger på fyra grundprinciper. Dessa är principen om barnets bästa, vikten av att lyssna till barnet, barnets rätt till liv och utveckling samt varje barns rätt att utan diskriminering få del av sina rättigheter.

4.2.2 Europakonventionen

Sedan år 1995 är den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) svensk lag. Europakonventionen påverkar normalt inte konventionsstaternas rätt att utvisa utlänningar. Några artiklar har dock betydelse vid prövningen av utlänningsärenden, främst artikel 2 (rätten till livet), artikel 3 (förbudet mot tortyr), artikel 8 (rätten till skydd för privat- och familjeliv) och artikel 13 (rätten till ett effektivt rättsmedel). Artikel 3 innebär ett förbud mot att utvisa en utlänning om utlänningen riskerar att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artikel 3 kan också bli tillämplig när ett beslut om utvisning gäller en utlänning som är mycket svårt sjuk. Ett utvisningsbeslut kan också innebära ett brott mot artikel 8. Sverige har godtagit att Europadomstolen kan ta emot klagomål från enskilda som anser att deras fri- och rättigheter enligt konventionen blivit kränkta. Domstolens avgöranden är rättsligt bindande.

4.2.3 Grundläggande rättigheter i EU

Genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, fick Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna av den 7 december 2000, ändrad den 12 december 2007, samma rättsliga ställning som de grundläggande EU-fördragen (artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen, FEU). Redan dessförinnan slogs dock i EU-fördra-

get fast att unionen, som grundläggande principer i EU-rätten, skulle respektera grundläggande rättigheter såsom de garanteras i Europakonventionen och som de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner (artikel 6.2 i FEU i dess lydelse enligt Maastrichtfördraget).

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten. Institutionerna, organen, byråerna och medlemsstaterna ska respektera rättigheterna, iakttå principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter och under iakttagande av gränserna för unionens befogenheter enligt fördragen (artikel 51.1 i stadgan).

De rättigheter som slås fast i Europakonventionen och som nämns ovan (rätten till liv, förbud mot tortyr m.m., rätt till respekt för privat- och familjelivet och rätten till ett effektivt rättsmedel) har sina motsvarigheter i artiklarna 2, 4, 7 och 47 i stadgan. Av artikel 52.3 i stadgan framgår att, i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen, rättigheterna ska ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Detta hindrar dock inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

4.2.4 EU:s migrations- och asylpolitik

Allmänt om migrations- och asylpolitiken

Medlemsstaterna i EU enades år 1999 om målet att harmonisera den europeiska migrations- och asylpolitiken. Genom det femåriga s.k. Haagprogrammet från år 2004 beslutade medlemsstaterna att utveckla ett gemensamt asylsystem. I det femåriga s.k. Stockholmsprogrammet, som antogs i december 2009, anges att ett gemensamt asylförfarande ska upprättas senast år 2012. De viktigaste rättsakterna på detta område är asylprocedurdirektivet, skyddsgrundsdirektivet och rörlighetsdirektivet. Rättsakterna antogs under åren fram till år 2005 och har därefter genomförts i medlemsstaterna, för Sveriges del främst genom ändringar i utlänningslagen.

Asylprocedurdirektivet

Rådets direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas beviljande och återkallande av flyktingstatus (asylprocedurdirektivet) antogs den 1 december 2005. Det är tillämpligt på alla asylansökningar som görs på medlemsstaternas territorium. I direktivet finns grundläggande principer och garantier för förfarandet. Direktivet ger t.ex. sökanden rätt att stanna kvar i medlemsstaten till dess att ansökan har prövats i första instans (artikel 7). Vidare har en asylsökande rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot ett beslut angående en asylansökan, inbegripet beslut att inte ta upp ansökan till prövning (artikel 39). Som framgår av promemorian (Ds 2012:17, avsnitt 5) är asylprocedurdirektivet för närvarande under omarbetning.

Skyddsgrundsdirektivet

Rådets direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning (skyddsgrundsdirektivet) antogs den 29 april 2004. I skyddsgrundsdirektivet definieras vad som avses med en flykting och en alternativt skyddsbehövande. I direktivet anges även under vilka förutsättningar som sådana personer upphör att vara skyddsbehövande. Dessutom anges vilka rättigheter och förmåner flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska ha, som t.ex. rätt till uppehållstillstånd.

Rörlighetsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet) antogs den 29 april 2004. Genom detta direktiv infördes begreppet uppehållsrätt, vilket numera är en självständig rätt att uppehålla sig i Sverige. Rörlighetsdirektivet hindrar inte begränsningar i den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Begränsningar får göras av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. En förutsättning för detta är att den berörda personens personliga beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Dessutom ska begränsningen vara proportionerlig. Enligt direktivet ska den som meddelats förbud att resa tillbaka till en medlemsstat ha möjlighet att ansöka om upphävande av förbudet (artikel 32).

4.2.5 Schengenregelverket

Den fria rörligheten för personer, som är en av hörnstenarna i EU:s regelverk för den inre marknaden, har i huvudsak förverkligats för den gemensamma arbetsmarknaden med fri etableringsrätt och erkännande av utbildningar m.m. I syfte att påskynda förverkligandet av den fria rörligheten för personer ingick Frankrike, Tyskland och Benelux-staterna år 1985 i gränsstaten Schengen i Luxemburg ett mellanstatligt avtal om att successivt avveckla personkontrollerna vid de gemensamma gränserna och att utveckla det polisiära och rättsliga samarbetet mellan staterna, det s.k. Schengenavtalet. År 1990 undertecknades en tillämpningskonvention till Schengenavtalet med bestämmelser om dels praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av gränskontrollerna vid de inre gränserna, dels övriga samarbetsåtgärder (Schengenkonventionen). Schengensamarbetet har successivt utvecklats och numera deltar flertalet av EU:s medlemsstater i detta. Den centrala innebörden av Schengensamarbetet är att de inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs. För Schengenstater gäller särregler i vissa avseenden. Med Schengenstat avses dels de stater som har anslutit sig till Schengenkonventionen, dels Island, Norge, Schweiz och Liechtenstein. Schengens informationssystem (SIS) är ett datasystem som fungerar som ett efterlysningshjälpmedel och i viss mån som ett spaningshjälpmedel. SIS innehåller bl.a. uppgifter om att en person ska nekas tillträde till eller uppehållstillstånd i Schengenstaterna (spärllista). Enligt lagen (2000:344) om

Schengens informationssystem ska Rikspolisstyrelsen med hjälp av automatiserad behandling föra ett register som ska vara den svenska nationella enheten i SIS. SIS-registret är avsett att användas dels vid gränskontroll, dels för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

4.3 Upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott

4.3.1 Regeringens ärenden

Bestämmelser om upphävande av utvisningsbeslut har funnits i utlänningslagstiftningen sedan år 1937. Från början förutsattes för upphävande att beslutet inte kunde verkställas. Den begränsningen togs dock bort år 1947, då regeringen (Kungl. Maj:t) fick möjlighet att upphäva ett avlägsnandebeslut när det fanns skäl för att beslutet inte längre borde gälla. Enligt nuvarande 8 kap. 14 § första och andra styckena UtL, som hade sin motsvarighet i 1989 års utlänningslag, får regeringen helt eller delvis upphäva en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott eller bevilja uppehålls- och arbetstillstånd, om beslutet inte kan verkställas – dvs. om det finns *hinder mot verkställighet av utvisningsbeslutet*, t.ex. risk för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller förföljelse – eller om det annars finns *särskilda skäl* för att beslutet inte längre ska gälla. Särskilda skäl kan enligt förarbetena vara att den dömde har en stark familjeknytning eller lider av en svår sjukdom (prop. 1988/89:86 s. 193). Ett delvis upphävande kan innebära att återreseförbudet upphävs eller att det bestäms till en kortare tid (jfr prop. 1975/76:18 s. 168). Regleringen tillgodoser i detta avseende kravet i artikel 32 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet) om möjlighet att upphäva återreseförbud som meddelats EES-medborgare eller deras familjemedlemmar.

Sedan lång tid tillbaka har regeringen även kunnat bevilja nåd. Enligt 12 kap. 9 § regeringsformen får regeringen genom nåd efterge eller mildra en brottspåföljd eller en annan sådan rättsverkan av brott, t.ex. en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Regeringen kan alltså även genom nåd upphäva eller mildra ett sådant utvisningsbeslut. I regeringens ärenden om upphävande av utvisningsbeslut prövas därför också frågan om nåd. Nåd är dock till för undantagssituationer.

I regeringens ärenden är det som regel den utvisningsdömde själv som ansöker, men även andra personer kan ansöka eftersom det inte är ett formbundet förfarande. Antalet ansökningar uppgår för närvarande till omkring 100 per år. Först sedan ett utvisningsbeslut har vunnit laga kraft kan en ansökan prövas av regeringen. Innan ett beslut har vunnit laga kraft tas en ansökan inte upp till prövning. En ansökan kan göras såväl före som efter det att utvisningsbeslutet har verkställts.

Handläggningen av regeringens ärenden är i huvudsak skriftlig, vilket innebär mycket begränsade möjligheter att lämna uppgifter muntligen. Regeringen kan inte ompröva skuldfrågan i brottmålet. Det blir heller aldrig fråga om en omprövning av domstolens utvisningsbeslut. I stället

är det fråga om en extraordinär prövning, där hänsyn framför allt tas till vissa förhållanden som har inträffat efter domstolens beslut och som inte rimligtvis har kunnat påverka domstolens avgörande. Det kan t.ex. efter domstolens beslut visa sig att konsekvenserna i det enskilda fallet skulle bli orimliga om beslutet verkställdes. En samlad bedömning görs, varvid samtliga omständigheter i ärendet, inte minst brottsligheten, beaktas. Regeringen beaktar vid sin prövning även den praxis som har utvecklats i den ordinarie migrationsprocessen, dvs. hos Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. De allra flesta av ansökningarna avslås. Det är mycket ovanligt att ett utvisningsbeslut upphävs av regeringen. Tidsbegränsade utvisningsbeslut upphävs som regel inte.

Ett skriftligt regeringsbeslut skickas till den dömde. Oavsett om en ansökan avslås eller beviljas anges som regel inte någon närmare motivering till beslutet. Regeringens beslut kan inte överklagas. Det är i och för sig möjligt att göra en ny ansökan efter ett avslagsbeslut, men då krävs att nya eller starkare skäl presenteras för att regeringens beslut ska ändras i sak.

4.3.2 Ärendena i den ordinarie migrationsprocessen

Utvisningsdömdas ansökningar om uppehållstillstånd *av skyddsskäl* har sedan länge kunnat prövas i den ordinarie migrationsprocessen. Fram till den 1 januari 2010 var det dock enbart regeringen som, enligt 8 kap. 14 § UtL, kunde bevilja uppehållstillstånd för den som av allmän domstol utvisats på grund av brott eller upphäva ett sådant utvisningsbeslut. Vid genomförandet av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet ändrades dock dessa regler till viss del. Efter lagändringarna får även migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen, efter en ansökan om uppehållstillstånd av skyddsskäl, bevilja uppehållstillstånd eller upphäva utvisningsbeslut på grund av brott.

Numera gäller alltså följande. Om en utlänning som har utvisats på grund av brott ansöker hos Migrationsverket om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande får verket inte bevilja ansökan. Om Migrationsverket finner att utlänningen bör beviljas sådant uppehållstillstånd ska verket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut om uppehållstillstånd hade kunnat överklagas (5 kap. 20 § andra stycket UtL). Motsvarande gäller i fråga om statusförklaring (4 kap. 6 § andra stycket UtL). Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen efter ett sådant överlämnande finner att utlänningen bör beviljas uppehållstillstånd av skyddsskäl, får domstolen upphäva utvisningsbeslutet och bevilja uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtL. Samma befogenhet har migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen om en utlänning som har utvisats på grund av brott har överklagat Migrationsverkets beslut att inte bevilja uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande. Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen inte upphäver beslutet om utvisning får den bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtL (8 kap. 14 § tredje och fjärde styckena UtL). Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt

5 kap. 1 § ska gälla i minst tre år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Uppehållstillståndet får dock inte ha en kortare giltighetstid än ett år.

Utvisningsdömdas ansökningar om uppehållstillstånd av andra skäl än skyddsskäl, t.ex. på grund av *anknytning* eller *allvarlig sjukdom*, får inte prövas av Migrationsverket. Sådana ansökningar lämnas vanligen över till regeringen som ansökningar enligt 8 kap. 14 § första och andra styckena UtL. I dessa fall är det alltså fortfarande enbart regeringen som kan bevilja uppehållstillstånd eller mildra ett utvisningsbeslut.

4.3.3 Bedömningen vid nya omständigheter

Åtgärder vid hinder mot verkställighet

Polisen ska underrätta Migrationsverket om den inte kan verkställa en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott eller om den behöver ytterligare besked i verkställighetsfrågan. Detsamma gäller om utlännings hos polisen åberopar att det finns hinder mot verkställighet av utvisningsbeslutet – t.ex. risk för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller förföljelse – eller det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder. I sådana fall ska Migrationsverket ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder (12 kap. 17 § första och andra styckena UtL). Som framgår nedan kan olika typer av prövningar aktualiseras i vissa fall.

Migrationsverkets prövning ex officio

Migrationsverket ska i ärenden som avser en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott agera självant (ex officio) i vissa fall. Det gäller om det i ett sådant ärende kommer fram att verkställighet inte kan genomföras. Migrationsverket ska då inte fatta beslut i ärendet utan skyndsamt med ett eget yttrande lämna över ärendet till regeringen för prövning enligt 8 kap. 14 § UtL (12 kap. 20 § UtL).

Om utlännings ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande ska dock frågan om uppehållstillstånd prövas av Migrationsverket enligt 5 kap. 20 § UtL. Om utlännings, efter att ha fått en sådan ansökan prövad och avslagen, åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående hinder mot verkställighet av utvisningsbeslutet ska frågan om uppehållstillstånd prövas av verket enligt 12 kap. 19 a § UtL.

Prövning efter åberopande av nya omständigheter

En utlännings som har utvisats på grund av brott kan själv aktualisera en ny prövning. Utlännings har alltid rätt att få en ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande prövad, men i övrigt är möjligheterna till prövning begränsade. Enligt 12 kap. 19 a § UtL gäller att om utlännings har fått en sådan ansökan prövad, och ansökan därvid avslagits genom ett beslut som har vunnit laga kraft, och denne åberopar omständigheter som kan antas utgöra ett bestående hinder mot verkställighet av utvisningsbeslutet, ska Migrationsverket ta upp

frågan om uppehållstillstånd till ny prövning. Detta gäller dock endast om dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller om han eller hon visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. Är nämnda förutsättningar inte uppfyllda, ska Migrationsverket besluta att inte bevilja ny prövning.

Polisens prövning ex officio i vissa fall

Enligt 12 kap. 17 § tredje stycket UtL, som motsvarar artikel 33.2 i rörlighetsdirektivet, gäller att om en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem ska verkställas mer än två år efter det att avgörandet meddelades, ska polisen innan beslutet verkställs utreda om de omständigheter som låg till grund för beslutet har ändrats. Om det då kommer fram att omständigheterna har ändrats på ett sådant sätt att utvisningsbeslutet inte längre bör gälla, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket som med ett eget yttrande ska lämna över ärendet till regeringen för prövning enligt 8 kap. 14 § UtL.

5 Prövning av upphävande av allmän domstols beslut om utvisning

5.1 Regeringens ärenden flyttas till den ordinarie migrationsprocessen

Regeringens förslag: Regeringens ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott flyttas till den ordinarie migrationsprocessen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget om en överflyttning till den ordinarie migrationsprocessen av regeringens ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott.

Skälen för regeringens förslag

Det nuvarande prövningsförfarandet bör ändras

Som konstateras i promemorian finns det både för- och nackdelar med nuvarande system för prövning av om uppehållstillstånd ska beviljas för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller om ett sådant utvisningsbeslut ska upphävas. En fördel med att ärendena avgörs av regeringen är att det är ett relativt formlöst och enkelt förfarande. Att förvaltningsärenden av löpande art handläggs hos regeringen innebär dock minskat utrymme för statsråden och departementen att ägna tid och kraft åt reformarbete, övergripande planering och prioritering. Under en följd av år har därför ärendehandläggning successivt flyttats över från regeringen till myndigheter under regeringen eller till domstolar. Se bl.a.

prop. 1973:90 s. 184, prop. 1983/84:120 och bet. 1983/84:KU23, prop. 1995/96:31 och prop. 2006/07:1, utg. omr. 2, s. 40. Se även Ds 2000:1, avsnitt 6.7, och dir. 2011:110.

Som framhålls i promemorian har det nuvarande systemet även andra nackdelar. Enligt gällande ordning kan den som är föremål för utvisning på grund av brott få frågan om skyddsskäl prövad i flera förfaranden – i brottmålsprocessen, i den ordinarie migrationsprocessen och hos regeringen. Om utlänningen under brottmålsprocessen åberopar sådana omständigheter som kan utgöra skäl för att få uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande begär domstolen som regel ett yttrande i brottmålet från Migrationsverket avseende frågan om verkställighets hinder enligt 12 kap. 1–3 §§ UtL. Eftersom dessa bestämmelser korresponderar med bestämmelserna i 4 kap. UtL om flyktingar och andra skyddsbehövande har därför ofta eventuella skäl av skyddscharaktär bedömts redan inom ramen för brottmålsprocessen. Den som har utvisats på grund av brott kan vända sig till Migrationsverket med en ansökan om uppehållstillstånd av skyddsskäl och till regeringen med en ansökan om att utvisningsbeslutet ska upphävas enligt 8 kap. 14 § UtL. Inte sällan pågår prövningar avseende samma person parallellt inom den ordinarie migrationsprocessen och hos regeringen. Förutom att den nuvarande ordningen är resurskrävande är det enligt regeringens mening inte sakligt motiverat att samma omständigheter kan bli föremål för prövning i tre olika förfaranden.

Även för den enskilde innebär nuvarande ordning vissa nackdelar. I regeringens ärenden finns t.ex. endast begränsade möjligheter att lämna uppgifter muntligen. Eftersom skälen för regeringens beslut brukar vara kortfattade är det dessutom svårt för den utvisningsdömde att förstå vilka omständigheter som varit avgörande för ett avslagsbeslut. Det är därmed också svårt att förutse vad som krävs för att en ansökan ska beviljas.

I promemorian görs bedömningen att det inte finns några konstitutionella hinder mot att ett annat organ än regeringen prövar frågan om upphävande av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Av 12 kap. 9 § regeringsformen följer att regeringen har möjlighet att genom nåd upphäva ett beslut om utvisning på grund av brott. I förarbetena till regeringsformen framhålls dock att nådebestämmelsen inte hindrar att ärenden som brukar tas upp nådevägen genom lag överförs till handläggning i annan ordning (prop. 1973:90 s. 414). Som nämns i promemorian har det t.ex. inte ansetts föreligga några konstitutionella hinder mot att flytta över regeringens ärenden om tidsbestämning av livstidsstraff till allmän domstol i ett nytt system för omvandling av sådana straff (prop. 2005/06:35 s. 20). Mot den bakgrunden instämmer regeringen i promemorians bedömning. Den föreslagna ändringen kommer dock inte att begränsa regeringens grundlagsfästa rätt att besluta om nåd och innebär inte heller att möjligheterna att bevilja nåd delegeras till något annat organ.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns skäl att ändra ordningen för prövning av om den som har utvisats på grund av brott trots detta ska få vistas i landet.

Valet av prövningsorgan

I promemorian föreslås att regeringens ärenden enligt 8 kap. 14 § UtL flyttas till den ordinarie migrationsprocessen. Remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot en sådan överflyttning.

Den lagstiftning som ska tillämpas vid prövningen av de frågor som vanligen aktualiseras i dessa ärenden, utlänningslagen, är anpassad för handläggningsformerna i migrationsprocessen. Det är också Migrationsverket och migrationsdomstolarna som främst behärskar dessa frågor, bl.a. frågor om uppehållstillstånd, och som kan bedöma om en person bör betraktas som flyktning eller annan skyddsbehövande. Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen får dessutom redan i dag i vissa situationer bevilja uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott och upphäva ett sådant utvisningsbeslut.

Som framhålls i promemorian innebär ett inlemmande av prövningen i den ordinarie migrationsprocessen fördelar för den enskilde. En betydande fördel är att Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas beslut motiveras närmare. Besluten går dessutom som regel att överklaga. En ytterligare fördel är möjligheterna till muntlig handläggning inom den processen. Allt detta innebär klara fördelar ur rättssäkerhetssynpunkt.

Som tidigare nämnts har regeringens ärenden enligt 8 kap. 20 a § UtL om upphävande av sådana återreseförbud som meddelats i annat fall än i samband med utvisning på grund av brott redan flyttats över till den ordinarie migrationsprocessen (se avsnitt 4.1.3). Detta talar för att även regeringens ärenden enligt 8 kap. 14 § UtL flyttas över dit. En sådan överflyttning ligger också i linje med tidigare ställningstaganden i samband med genomförandet av asylprocedurdirektivet (se prop. 2009/10:31 s. 230 f.).

Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med promemorian, att regeringens ärenden bör flyttas till den ordinarie migrationsprocessen.

5.2 Ett nytt prövningsförfarande

Regeringens förslag: Förfarandet för att pröva en fråga om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller för att upphäva ett sådant utvisningsbeslut, ska inledas hos Migrationsverket. Om Migrationsverket finner att uppehållstillstånd bör beviljas eller att utvisningsbeslutet bör upphävas, ska verket med ett eget yttrande lämna över ärendet till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i frågan hade kunnat överklagas.

Om Migrationsverket finner att det saknas skäl att bevilja ansökan ska den avslås. Migrationsverkets avslagsbeslut ska kunna överklagas till en migrationsdomstol. Migrationsdomstolens beslut ska kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen ska kunna bevilja uppehålls- och arbetstillstånd eller upphäva utvisningsbeslutet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det övervägande antalet remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, som tillstyrker förslaget i huvudsak, anser dock att den föreslagna ordningen blir komplicerad och att det bör övervägas om Migrationsverket också ska kunna bevilja en ansökan eller att även avslagsbeslut ska fattas av en migrationsdomstol i första instans. *Hovrätten för Västra Sverige*, som också tillstyrker förslaget i huvudsak, anser att den föreslagna lagtekniska lösningen kan ifrågasättas från systematisk utgångspunkt. Hovrätten anser vidare att omfattningen av möjligheterna att få ett lagakraftvunnet beslut om utvisning på grund av brott prövat vid sidan av reglerna om verkställighetshinder kan ifrågasättas. Hovrätten framhåller att det är angeläget att de nya bestämmelserna utformas på ett sådant sätt att dessa personer inte får större möjligheter att få sin sak prövad än andra utlänningar som omfattas av lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut, om inte sådana skillnader kan motiveras av de särskilda förhållanden som gäller för dem som utvisats på grund av brott. Enligt hovrätten bör frågan uppmärksammas i det fortsatta beredningsarbetet. Hovrätten och *Förvaltningsrätten i Göteborg* framför också vissa lagtekniska synpunkter vad gäller regleringen av det nya förfarandet.

Skälen för regeringens förslag

Några allmänna utgångspunkter för reformen

Framställningar om att utvisningsbeslut på grund av brott ska upphävas, eller om att få sådana beslut ändrade på annat sätt, görs i många fall medan den dömde avtjänar det utdömda straffet eller i anslutning till planerad verkställighet av utvisningsbeslutet. Utlänningen finns då kvar i landet. Syftet med begäran är som regel i dessa fall att utlänningen ska få stanna kvar i Sverige. Det är således normalt rätten att vistas i landet som står i fokus. Regleringen bör ta sin utgångspunkt i detta.

Vidare bör den reform som nu föreslås ha den inriktningen att handlägnings- och processordningen så lite som möjligt avviker från vad som gäller i andra utlänningsärenden och utlänningsmål (jfr prop. 2004/05:170 s. 249). Som konstateras i promemorian finns det ett egenvärde i att, så långt möjligt, ha enhetliga regler för likartade situationer.

Samtidigt är det ofrånkomligt att en del särlösningar behövs. Det faktum att det finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut har t.ex. ansetts motivera en processordning som skiljer sig från normalprocessen. Särlösningar kan också behövas för att säkerställa att personer som inte följer regelsystemet inte ska komma i en bättre situation än personer som gör det. Detta gäller inte minst utlänningar som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. För dessa utlänningar gäller sedan länge särskilda bestämmelser.

Nödvändiga författningsändringar bör göras i befintligt regelsystem, främst i utlänningslagen (2005:716). Lagen trädde i kraft den 31 mars 2006. Sedan ikraftträdandet har lagen ändrats åtskilliga gånger. Särskilt genomgripande ändringar gjordes vid genomförandena av rörlighetsdirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare (prop. 2005/06:77), direktivet om familjeåterförening (prop. 2005/06:72), skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet (prop. 2009/10:31) samt återvändandedirektivet (prop. 2011/12:60). De många ändringarna gör att lagen kan uppfattas som svåröverskådlig och svårtillgänglig.

Malmö tingsrätt framhåller att vissa bestämmelser är ogenomträngliga och pekar på behovet av att behandla frågor med ett samlat grepp (se även avsnitt 5.4). Även *Hovrätten för Västra Sverige* framför synpunkter som har generell bäring på utlänningslagens systematik. Enligt hovrätten kan det bl.a. ifrågasättas om det, som föreslås i promemorian, är en lämplig ordning att ansökningar om upphävande av utvisningsbeslut, ansökningar om uppehållstillstånd samt frågor om verkställighetshinder prövas enligt en reglering i utlänningslagens kapitel om avvisning och utvisning. Ett alternativ är att regleringen, som i dag finns i 8 kap. UtL, i stället placeras i 12 kap. UtL, som reglerar verkställighet av avlägsnandebeslut. Enligt regeringens mening kan skäl anföras för båda lösningarna. Vad som talar för den i promemorian föreslagna placeringen i 8 kap. är att den innebär minst ingrepp i lagens nuvarande struktur och att de grundläggande reglerna om utvisning på grund av brott finns i det kapitlet. Vad som talar för en placering i 12 kap. är främst att det kapitlet tar sikte på den situation där frågan om upphävande vanligen aktualiseras, nämligen inför eller i anslutning till verkställigheten. Även personer vilkas utvisningsbeslut har verkställts ansöker dock ibland om upphävande av besluten eller om tillstånd att få vistas i Sverige. I de fallen finns ingen koppling till verkställigheten. Det finns därför ingen given lösning för var de nya reglerna ska placeras. Regeringen anser dock att övervägande skäl talar för att den nya regleringen bör placeras i 12 kap. UtL, i anslutning till övriga regler om upphävande av avlägsnandebeslut, men att det då i 8 kap. 14 § bör göras en hänvisning till de nya reglerna.

Vissa remissinstanser har fört fram önskemål om en mera generell översyn av utlänningslagen. Långtgående förändringar av regelsystemet, t.ex. i fråga om lagens systematik, förutsätter dock överväganden som det saknas beredningsunderlag för i detta lagstiftningsärende. Mot denna bakgrund anser regeringen att utgångspunkten för den aktuella reformen bör vara att göra endast begränsade ingrepp i gällande regelsystem.

Ramarna för det nya prövningsförfarandet

Som nyss nämnts är som regel motivet för att ansöka om uppehållstillstånd eller om att ett utvisningsbeslut på grund av brott ska upphävas att utlänningen vill kunna stanna kvar i eller på nytt resa till Sverige. Det är således rätten att vistas i landet som står i fokus i nu aktuella ärenden, på samma sätt som i de flesta andra utlänningsärenden. Den nya regleringen bör, som tidigare nämnts, utformas med detta i minnet.

För de flesta utlänningsärenden gäller att prövningsförfarandet inleds hos Migrationsverket och att verket fattar beslut i första instans. Det är exempelvis normalt verket som meddelar beslut om uppehållstillstånd. Migrationsverket får dock inte bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. Om en sådan utlänning ansöker om uppehållstillstånd av skyddsskäl, och Migrationsverket finner att utlänningen bör beviljas sådant tillstånd, ska verket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut om uppehållstillstånd hade kunnat överklagas (5 kap. 20 § andra stycket UtL). Migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen har därefter möjlighet att bevilja uppehållstillstånd eller upphäva utvisningsbeslutet i vissa fall. En liknande

reglering gäller i fråga om statusförklaring (4 kap. 6 § andra stycket UtL). Den 1 maj 2012 infördes en motsvarande ordning även i fråga om upphävande av återreseförbud som meddelats i andra fall än i samband med utvisning på grund av brott (8 kap. 20 a § UtL). Promemorians förslag är utformat efter samma mönster.

Regeringen delar promemorians uppfattning om hur prövningen bör ske. Det nya prövningsförfarandet bör, i linje med vad som gäller för andra utlänningsärenden, utformas så att tyngdpunkten ligger hos Migrationsverket. Förfarandet bör inledas hos verket, genom en ansökan eller på annat sätt. Om Migrationsverket efter en utredning av omständigheterna finner att en utlännings – trots ett gällande beslut om utvisning på grund av brott – bör få uppehållstillstånd, bör verket inte kunna fatta beslut i frågan utan med ett eget yttrande lämna över ärendet till en migrationsdomstol. Även i de fall där ärendena lämnas över med yttrande bör, som *Förvaltningsrätten i Göteborg* pekar på, tyngdpunkten i processen ligga hos Migrationsverket. Motsvarande förfarande bör tillämpas om Migrationsverket finner att utvisningsbeslutet bör upphävas helt eller delvis. Den domstol som ärendet överlämnas till bör vara den till vilken verkets beslut skulle ha kunnat överklagas. Om Migrationsverket finner att det saknas skäl att bevilja uppehållstillstånd, eller att bifalla en ansökan om att utvisningsbeslutet ska upphävas, bör verket avslå framställningen. Ett sådant beslut bör kunna överklagas till en migrationsdomstol och domstolens beslut bör kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen bör kunna besluta om uppehållstillstånd eller om att upphäva utvisningsbeslutet. Handläggningen såväl vid Migrationsverket som i migrationsdomstolarna och i Migrationsöverdomstolen bör, som föreslås i promemorian, så långt möjligt följa samma regler som gäller för andra motsvarande ärenden. En sådan ordning ligger i linje med strävan att göra så få ingrepp som möjligt i nuvarande regelsystem.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anser att den föreslagna ordningen blir komplicerad och att det bör övervägas om Migrationsverket ska kunna bevilja en ansökan. Regeringen framhöll i förarbetena till nuvarande ordning (prop. 2009/10:31 s. 230 f. och prop. 2011/12:60 s. 53 f.) att det av principiella skäl inte är lämpligt att låta en förvaltningsmyndighet upphäva lagakraftvunna beslut meddelade av domstol. Det finns inte skäl att nu göra en annan bedömning. Tvärtom ligger det ett värde i att välja samma lösning som har visat sig fungera väl. Som konstateras i promemorian framstår det som naturligt att lägga uppgiften på migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen.

Enligt Juridiska fakulteten vid Lunds universitet bör det som ett alternativ övervägas om också avslagsbeslut ska fattas av en migrationsdomstol i första instans. Som nyss redovisats ligger dock tyngdpunkten i migrationsprocessen hos Migrationsverket. Utgångspunkten är att det är verket som fattar beslut i första instans. Enligt regeringens mening bör därför avslagsbeslut kunna fattas av Migrationsverket.

Regeringen instämmer således i promemorians överväganden i de delar som nu avses. Bestämmelsen i 5 kap. 20 § andra stycket UtL bör därmed justeras så att den omfattar ansökningar om uppehållstillstånd generellt, dvs. även ansökningar av andra skäl än skyddsskäl. Samtidigt bör en motsvarande reglering arbetas in i den nya regleringen i 12 kap. UtL.

Möjligheterna till prövning

Hovrätten för Västra Sverige framhåller att det är angeläget att utlänningar som omfattas av lagakraftvunna beslut om utvisning på grund av brott inte får större möjligheter att få sin sak prövad än andra utlänningar som omfattas av lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut. Regeringen delar denna uppfattning. Enligt regeringens mening finns det inget som motiverar en mera förmånlig behandling av den som har utvisats på grund av brott än av andra utlänningar som inte har rätt att vistas här i landet. Det kan tvärtom verka stötande för allmänheten om den som gjort sig skyldig till relativt allvarlig brottslighet får särskilda fördelar. Det finns även i detta avseende skäl att välja en lösning som motsvarar det som gäller för andra utlänningar som fått ett utvisningsbeslut. Regeringen anser således, i likhet med hovrätten, att det nya prövningsförfarandet bör utformas så att det inte ger större möjligheter till prövning för utvisningsdömda än för andra utlänningar. Detta ligger också i linje med den syn på den framtida prövningen som redovisas i promemorian men bör komma till tydligare uttryck i lagtexten. Vidare bör det nya prövningsförfarandet, liksom det nuvarande, ta hänsyn till de regler som gäller för EES-medborgare.

Som anförts kommer det nya förfarandet för prövning inte att begränsa regeringens rätt att besluta om nåd. Regeringen kommer således även i fortsättningen att ha möjlighet att inom ramen för det förfarandet pröva om en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott bör upphävas. Frågor om uppehålls- och arbetstillstånd kommer dock att kunna prövas enbart i den ordinarie migrationsprocessen. Till följd av detta kommer den som har utvisats på grund av brott att kunna avlägsnas ur landet – även om nåd beviljas beträffande utvisningsbeslutet – om utlänningen inte beviljas uppehållstillstånd. Med hänsyn till detta bör den dömde i första hand vända sig till Migrationsverket för prövning enligt bestämmelserna i utlänningslagen, i stället för att använda det extraordnåre nådeförfarandet.

5.3 Närmare om prövningen

5.3.1 Hur och när ska ett ärende kunna inledas?

Regeringens förslag: En utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska kunna ansöka om uppehållstillstånd eller om att utvisningsbeslutet ska upphävas. Ansökan om upphävande förutsätter att utvisningsbeslutet har vunnit laga kraft.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det övervägande antalet remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande ordning kan den utvisningsdömde ansöka hos regeringen om uppehållstillstånd eller om att utvisningsbeslutet ska upphävas. Även andra personer kan göra en sådan ansökan, eftersom det inte är ett formaliserat förfarande. I de allra flesta fall är det dock den dömde själv som ansöker. Inte sällan hjälper av

praktiska skäl en anhörig den dömde med att upprätta och ge in ansökan. I den ordinarie migrationsprocessen kan som regel bara den som ärendet rör ansöka om en viss åtgärd. I fråga om uppehållstillstånd av skyddsskäl för en utlänning som har utvisats på grund av brott är det således enbart den dömde själv som kan ansöka. Eftersom den reform som nu föreslås bör ha den inriktningen att handläggnings- och processordningen så lite som möjligt avviker från vad som gäller i andra utlänningsärenden anser regeringen, i likhet med promemorian, att endast den utvisningsdömde själv bör kunna ansöka. Som i de flesta utlänningsärenden kommer anhöriga och andra, t.ex. anställda inom socialtjänsten eller Kriminalvården, att kunna hjälpa utlänningen med att ge in en ansökan. Ett ärende kan också inledas utan ansökan i vissa fall. Övervägandena kring sådana fall behandlas närmare i avsnitt 5.3.5.

En ansökan om upphävande av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott kan i dag göras såväl före som efter verkställigheten av beslutet. Först när utvisningsbeslutet har vunnit laga kraft kan dock frågan om att upphäva beslutet prövas enligt 8 kap. 14 § UtIL. Den som i den ordinarie migrationsprocessen har meddelats ett återreseförbud kan på motsvarande sätt ansöka enligt 8 kap. 20 a § UtIL om att återreseförbudet ska upphävas först när beslutet vunnit laga kraft. Enligt regeringens mening bör även i fortsättningen frågan om upphävande kunna väckas först när det finns ett lagakraftvunnet beslut.

I övrigt bör prövningsförfarandet, som nämnts, utformas så att det inte ger större möjligheter till prövning för utvisningsdömda än för andra utlänningar. De närmare övervägandena i dessa avseenden behandlas i avsnitt 5.3.5.

5.3.2 Förutsättningarna för att få vistas i landet trots utvisning på grund av brott

Regeringens förslag: En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen får bevilja uppehållstillstånd, eller helt eller delvis upphäva ett utvisningsbeslut, om det

- finns politiska verkställighetshinder,
- finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen,
- finns medicinska hinder mot verkställighet, eller
- annars finns synnerliga skäl.

Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl ska vissa omständigheter särskilt beaktas, bl.a. brottslighetens art och omfattning, den tid som förflutit efter utvisningsbeslutet och utlänningens skötsamhet.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens. Promemorian lämnar inte något förslag till preciserade prövningskriterier utan föreslår att nuvarande allmänna kriterier ska användas även i fortsättningen.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del.

Hovrätten för Västra Sverige anser att den i promemorian föreslagna lagtekniska lösningen riskerar att vålla tillämpningsproblem och att reg-

leringen bör få en utformning som i högre grad klargör i vilka fall verkställighetshinder ska anses föreligga och i vilka andra fall upphävande av utvisningsbeslut eller beviljande av uppehålls- och arbetstillstånd får ske. Enligt hovrättens mening bör den nya regleringen utformas på ett sätt som gör den mer lämpad för tillämpning av domstol. Hovrätten framför också vissa andra lagtekniska synpunkter.

Skälen för regeringens förslag

Prövningen i regeringens ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott

Enligt 8 kap. 14 § första stycket UtIL får regeringen bevilja uppehålls- och arbetstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller upphäva ett sådant utvisningsbeslut helt eller delvis i vissa fall. Förutsättningarna är att utvisningsbeslutet *inte kan verkställas* eller att det annars finns *särskilda skäl* för att beslutet inte längre ska gälla. Ett delvis upphävande kan innebära att återreseförbudet upphävs eller att det bestäms till en kortare tid (jfr prop. 1975/76:18 s. 168).

Med verkställighetshinder avses framför allt *politiska verkställighetshinder*, dvs. att den dömda löper risk för dödsstraff, tortyr, förföljelse etc. om utvisningsbeslutet verkställs (se 12 kap. 1–3 §§ UtIL). Omständigheter som talar för att det finns sådana verkställighetshinder beaktas alltid. Regleringen omfattar även *praktiska verkställighetshinder*, t.ex. då det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen. Verkställighetshinder som beror på att den utvisade själv inte vill medverka till verkställighet eller på att hemlandets myndigheter inte vill återta sin medborgare leder dock så gott som aldrig till bifall. Skälen till detta är dels att den som har utvisats förutsätts medverka till att verkställighet kan ske, dels att ett land inte ska kunna välja att inte ta emot sina medborgare (jfr Utlänningslagen – Vägledande beslut, reg. 53-94). Frågan om att bevilja uppehållstillstånd kan vidare aktualiseras vid *medicinska verkställighetshinder*, dvs. då utlänningen är så svårt sjuk att det av det skälet inte går att genomföra en verkställighet.

Särskilda skäl för att bevilja uppehållstillstånd kan, enligt vad som anförts i förarbetena (prop. 1988/89:86 s. 193), vara att den utvisningsdömda lider av en *svår sjukdom*. Vid regeringens prövning av sådana fall gäller samma utgångspunkter som för motsvarande fall i den ordinarie migrationsprocessen. I den processen kan svår sjukdom ge rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § UtIL, om det finns synnerligen ömmande omständigheter. Den bestämmelsen är av undantagskaraktär och är avsedd att tillämpas restriktivt. Vid bedömningen av om det finns synnerligen ömmande omständigheter ska bl.a. utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas vuxna personer av enbart medicinska skäl krävs enligt förarbetena att hälsotillståndet är synnerligen allvarligt. Ett skäl för uppehållstillstånd kan vara att utlänningen har en livshotande fysisk eller psykisk sjukdom eller lider av ett synnerligen allvarligt funktionshinder. Det ska då beaktas om det är rimligt att vården ges i Sverige. Att Sverige i vissa fall kan erbjuda en betydligt bättre vård eller medicinerings än vad utlänningen kan få i hemlandet är i sig inte

i allmänhet bör meddelas endast i samband med en dom som avser särskilt allvarlig brottslighet (prop. 1979/80:96 s. 101).

Grundläggande förutsättningar vid prövningen

Som anförts i avsnitt 4.3.1 innebär den prövning som görs när någon ansöker om att få vistas här i landet trots ett utvisningsbeslut på grund av brott aldrig en omprövning av domstolens utvisningsbeslut. Det är fråga om en extraordinär prövning, där hänsyn framför allt tas till vissa förhållanden som har inträffat efter domstolens beslut och som inte rimligtvis har kunnat påverka domstolens avgörande. En samlad bedömning görs, varvid samtliga omständigheter i ärendet beaktas.

Som tidigare konstaterats är det mycket ovanligt att utvisningsbeslut av nu aktuellt slag upphävs. Så har skett i endast en handfull fall under de senaste åren. Om ett utvisningsbeslut upphävts av regeringen har det som regel förflutit lång tid efter utvisningsbeslutet. Hur lång tid som gått varierar, men det rör sig om åtminstone 15–20 år eller mer. Tidsbegränsade utvisningsbeslut brukar inte upphävas.

I de relativt få fall där ansökan leder till bifall i någon form brukar utvisningsbeslutet inte upphävas utan den dömde beviljas som regel ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd.

Utgångspunkten är vidare att den dömde ska ha varit skötsam. Innan en ansökan beviljas kontrolleras därför den dömdes skötsamhet bl.a. genom att utdrag ur belastningsregistret, misstankeregistret och SIS-registret (spärrlistan) hämtas in. Den dömde kan i förekommande fall också beredas tillfälle att ge in utdrag ur hemlandets belastningsregister. Om det visar sig att utläningen efter utvisningsbeslutet har dömts för ytterligare brott, eller att han eller hon är misstänkt för nya brott, övervägs i första hand om ansökan ska avslås. Om starka skäl trots det talar för fortsatt vistelse här kan ett kortare tidsbegränsat uppehållstillstånd komma i fråga.

Allmänt om prövningskriterierna i det nya förfarandet

Enligt promemorian bör överflyttningen av ärendena inte leda till någon egentlig förändring av prövningskriterierna och den praxis som har utbildats. Regeringen delar denna uppfattning, som lämnats utan invändning av remissinstanserna. Regeringen anser således att de riktlinjer för prövningen som hittills har tillämpats – och som innebär en restriktiv tillämpning av möjligheten att upphäva utvisningsbeslut – bör fortsätta att gälla.

En särskild fråga är om prövningen, som promemorian föreslår, även i fortsättningen ska ske utifrån mer allmänna prövningskriterier. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att en sådan lösning riskerar att vålla tillämpningsproblem för domstolarna. Hovrätten förordar att regleringen i stället utformas så att den klargör i vilka fall verkställighetshinder ska anses föreligga och i vilka andra fall upphävande av utvisningsbeslut eller beviljande av uppehålls- och arbetstillstånd får ske. Enligt hovrätten kan det ifrågasättas om inte prövningen bör ske enligt de mer preciserade bestämmelserna i 5 kap. UtL om uppehållstillstånd respektive enligt bestämmelser som, likt den allmänna regleringen i 12 kap. 18 § UtL om ny prövning, preciserar de situationer där uppehållstillstånd får meddelas.

Det kan konstateras att vissa bestämmelser i utlänningslagen är relativt detaljerade medan andra är mer generella i sin utformning. Det senare gäller som regel de bestämmelser som avser utvisningsdömda. Den nuvarande regleringen i 8 kap. 14 § UtL om beviljande av uppehålls- och arbetstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, eller om upphävande av ett sådant beslut i vissa fall, är relativt allmänt hållen. Det gäller även t.ex. regleringen i 12 kap. 20 § UtL om Migrationsverkets prövning ex officio.

Promemorian har som utgångspunkt att prövningen även fortsättningsvis ska vara mycket restriktiv, samtidigt som så lite som möjligt i gällande system bör ändras. I fråga om de ärenden som avses flyttas över till den ordinarie migrationsprocessen föreslår promemorian därför att prövningen även i fortsättningen ska ske utifrån de mer allmänt hållna kriterierna i nuvarande 8 kap. 14 § UtL. Remissutfallet är visserligen positivt. Det kan dock ändå – mot bakgrund av den osäkerhet som några remissinstanser har uttryckt angående regleringen och dess komplexitet – finnas skäl att, som hovrätten förordar, i lagtexten närmare precisera i vilka situationer det kan vara sakligt motiverat att bevilja uppehållstillstånd för denna kategori eller att upphäva ett beslut om utvisning.

Utformningen av prövningskriterierna

Preciseringen bör göras utifrån nuvarande kriterier och i enlighet med de riktlinjer för prövningen som anges i promemorian. För att uppnå nödvändig precisering bör prövningskriterierna, som *Hovrätten för Västra Sverige* är inne på, utformas efter mönster av andra motsvarande bestämmelser i utlänningslagen.

Utgångspunkten bör vara att en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen alltid får bevilja uppehållstillstånd i nu aktuella ärenden om det finns sådana verkställighetshinder som anges i 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtL, dvs. om det finns politiska verkställighetshinder. Detsamma bör gälla om det visat sig uppstå sådana praktiska verkställighetshinder som gör det omöjligt att verkställa beslutet, framför allt om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlännen. Även medicinska hinder mot verkställighet bör kunna läggas till grund för tillståndsbeslut. En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen bör under samma förutsättningar kunna besluta att utvisningsbeslutet ska upphävas helt eller delvis.

Härutöver bör det också finnas en viss, begränsad möjlighet att fatta sådana beslut om omständigheterna gör att det i det enskilda fallet framstår som stötande att utlännen inte – trots utvisningsbeslutet – skulle kunna få vistas i landet tillfälligt eller för längre tid. Möjligheten bör ta sikte på särskilt ömmande och udda situationer. Rekviritet ”särskilda skäl” i den nuvarande bestämmelsen speglar dock inte den restriktiva tillämpning som förekommit och som är avsedd i dessa fall. Regeringen anser att ”synnerliga skäl” bättre reflekterar detta förhållande och att lagtexten bör utformas i enlighet med detta. Någon förändrad tillämpning är dock, som nämnts, inte avsedd.

Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl finns det några omständigheter som särskilt bör beaktas. Till dessa hör givetvis den brottslighet som föranlett utvisningsbeslutet och hur lång tid som förflutit efter

beslutet. Andra viktiga förhållanden är utlännings skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet, som måste bedömas bl.a. med utgångspunkt i tidigare brottslighet och om utlännings efter avtjänat straff har begått brott eller visat prov på annan misskötsamhet. Andra faktorer som utlännings hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt kan medföra att det finns synnerliga skäl att bevilja uppehållstillstånd eller upphäva ett utvisningsbeslut. Som tidigare nämnts utgör en familjeanknytning som har prövats i brottmålet eller som har tillkommit efter utvisningsbeslutet inte i sig en sådan omständighet som särskilt ska beaktas.

Lagtexten bör således preciseras i enlighet med vad som nu har sagts. Detta tillgodoser enligt regeringens mening hovrättens synpunkter.

5.3.3 Frågor om uppehållstillstånd

Regeringens förslag: Ett uppehållstillstånd som beviljas den som har utvisats på grund av brott ska som huvudregel vara tidsbegränsat. En utlännings får dock, i samband med upphävande av ett utvisningsbeslut, beviljas permanent uppehållstillstånd om han eller hon efter utvisningsbeslutet har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd i sammanlagt minst fem år. Ett utvisningsbeslut får inte verkställas medan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens. I promemorians lagtext görs inte någon tydlig koppling mellan beviljande av permanent uppehållstillstånd och upphävande av ett utvisningsbeslut.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag

Tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara utgångspunkten

För den som har utvisats på grund av brott, men som ändå av starka skäl bör få tillstånd att vistas i Sverige, är det särskilt motiverat med tidsbegränsade uppehållstillstånd, för att ge tydliga signaler om att brottslighet inte accepteras. Det kan dessutom te sig stötande för det allmänna rättsmedvetandet om den som gjort sig skyldig till relativt allvarlig brottslighet omedelbart därefter beviljas ett permanent uppehållstillstånd (prop. 1994/95:179 s. 49). I regeringens ärenden har därför som regel ett antal tidsbegränsade tillstånd beviljats innan frågan om ett permanent uppehållstillstånd och upphävande av utvisningsbeslutet har övervägts närmare. Varje beslut att bevilja permanent uppehållstillstånd har således regelmässigt föregåtts av en flerårig prövotid utan misskötsamhet. Regeringens praxis i de relativt få fall där en ansökan om upphävande av ett utvisningsbeslut har lett till mildring har varit att under kortare eller längre tid bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd. Tillståndstiden har vanligen varit sex månader eller ett år.

I likhet med promemorian anser regeringen att utgångspunkten även fortsättningsvis bör vara att ett uppehållstillstånd som beviljas en utlännings som har utvisats på grund av brott ska vara tidsbegränsat. En flerårig prövotid utan misskötsamhet bör ha förflutit innan ett permanent uppehållstillstånd bör kunna komma i fråga. Det framstår som rimligt att

överväga att bevilja permanent uppehållstillstånd först när utlänningen efter lagakraftvunnet beslut om utvisning har haft flera tidsbegränsade uppehållstillstånd i åtminstone sammanlagt fem år. En uttrycklig reglering om detta bör, som föreslås i promemorian, införas. Regeringen anser, utöver vad som föreslås i promemorian, att det av regleringen även bör framgå att ett permanent uppehållstillstånd förutsätter att utvisningsbeslutet samtidigt upphävs.

Finns det tvivel om utlänningens skötsamhet och hederlighet eller finns det annars skäl för det ska alltså ett uppehållstillstånd tidsbegränsas.

Som anförts i avsnitt 4.3.2 gäller i fråga om uppehållstillstånd av skyddsskäl bl.a. att sådana tidsbegränsade tillstånd ska ha en giltighetstid om minst ett år (5 kap. 1 § tredje stycket UtL). Detta gäller även uppehållstillstånd av skyddsskäl som beviljas utvisningsdömda. Som promemorian konstaterar bör denna ordning inte ändras. Även fortsättningsvis bör framgå att också det som anges i 5 kap. 1 § UtL ska gälla om migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen finner att en utlänning, som har utvisats på grund av brott, är flykting eller annan skyddsbehövande.

När det gäller uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden ska enligt 5 kap. 4 § UtL uppehållstillstånd som regel beviljas om ett internationellt organ som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, t.ex. Europadomstolen eller FN-kommittén mot tortyr, funnit att ett beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt fall strider mot ett svenskt konventionsåtagande. Detta gäller även för nu aktuella ärenden och kräver, som *Förvaltningsrätten i Göteborg* konstaterar, inte någon särskild reglering. Av den nya regleringen bör dock i förtydligande syfte framgå att även det som anges i 5 kap. 4 § UtL ska gälla i förekommande fall.

5.3.4 Upphävande av utvisningsbeslut

Regeringens bedömning: En förutsättning för att upphäva ett beslut om utvisning på grund av brott bör även fortsättningsvis vara att utlänningen visat skötsamhet under en längre tid. Någon uttrycklig tidsgräns för när ett utvisningsbeslut tidigast får upphävas bör dock inte sättas upp.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens. Promemorian förordar att upphävande ska kunna ske först 15–20 år efter utvisningsbeslutet men föreslår inte någon uttrycklig regel om detta.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Ett beslut om utvisning på grund av brott meddelas av allmän domstol efter noggranna överväganden där såväl den konstaterade brottsligheten som risken för fortsatt brottslighet vägs in, samtidigt som hänsyn tas till bl.a. utlänningens skyddsbehov och anknytning till Sverige. Domstolen ska alltid bedöma om en utvisning står i rimlig proportion till brottsligheten och de motstående intressen som kan finnas. Utvisningsbesluten grundas i de flesta fall på allvarlig brottslighet. Det gäller i särskilt hög grad tidsbestämda utvisningsbeslut.

Mot den nu angivna bakgrunden krävs det enligt regeringens mening mycket starka skäl för att upphäva ett av allmän domstol meddelat utvisningsbeslut på grund av brott.

I avsnitt 5.3.3 har föreslagits att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel i dessa fall. Först efter en flerårig prövotid utan missköt-samhet bör ett permanent uppehållstillstånd över huvud taget kunna komma i fråga. Detta gäller också upphävande av utvisningsbeslut.

Som framgått av avsnitt 5.3.2 har regeringen som regel inte övervägt att upphäva ett utvisningsbeslut på grund av brott förrän det har förflutit åtminstone 15–20 år efter beslutet. Tidsbegränsade utvisningsbeslut har därför som regel fått löpa ut. Enligt regeringens mening bör en motsvarande restriktivitet iakttas även när ärendena flyttas över till den ordinarie migrationsprocessen. Någon formell tidsgräns för när ett utvisningsbeslut tidigast får upphävas bör dock inte sättas upp, bl.a. av det skälet att en sådan ordning skulle kunna komma i konflikt med vad som gäller i fråga om upphävande av återreseförbud som meddelats EES-medborgare eller deras familjemedlemmar (jfr avsnitt 4.3.1).

I detta sammanhang bör även framhållas att förekomsten av verkställighetshinder normalt inte i sig utgör skäl för att upphäva ett utvisningsbeslut, bl.a. därför att hindret inte behöver vara permanent. Ändrade politiska förhållanden kan medföra att både politiska och praktiska verkställighetshinder kan falla bort.

5.3.5 Begränsade möjligheter till prövning

Regeringens förslag: Om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ansöker om uppehållstillstånd eller om att utvisningsbeslutet ska upphävas medan han eller hon vistas i Sverige ska Migrationsverket som regel ta upp ansökan till prövning endast i vissa situationer. Det gäller om det finns omständigheter som kan antas utgöra bestående verkställighetshinder och dessa omständigheter inte kunnat åberopas tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat dem tidigare. Är förutsättningarna för prövning inte uppfyllda, ska Migrationsverket besluta att inte bevilja prövning.

Befintliga bestämmelser om prövning anpassas till det nya prövningsförfarandet samtidigt som vissa kompletterande regler införs.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. Promemorian lämnar inte något uttryckligt lagförslag i fråga om begränsning av möjligheterna till prövning av utvisningsbeslut.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna fråga. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att omfattningen av möjligheterna för utlänningar som omfattas av lagakraftvunna beslut om utvisning på grund av brott att få en ansökan prövad kan ifrågasättas. Såväl hovrätten som *Förvaltningsrätten i Göteborg* framför synpunkter på den lagtekniska utformningen av de särskilda bestämmelserna om prövning.

Skälen för regeringens förslag

De allmänna bestämmelserna om ny prövning

Som redovisats gäller i dag olika bestämmelser om ny prövning för å ena sidan utlänningar som har utvisats på grund av brott och å andra sidan utlänningar för vilka andra lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut gäller. För den senare gruppen gäller de allmänna bestämmelserna i 12 kap. 18 och 19 §§ UtL. Enligt 12 kap. 18 § UtL får Migrationsverket självmant 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 ett hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtL. Detsamma gäller om verket finner anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen eller om på grund av medicinska hinder eller annan särskild anledning beslutet inte bör verkställas. Utrymmet för att ta hänsyn till familjeanknytning som har uppstått efter avlägsnandebeslut är mycket begränsat, vilket har samband med kravet på att det ska föreligga en särskild anledning att inte verkställa beslutet. Likaså anses utrymmet för att ta hänsyn till sådana faktorer som oro för att återvända till hemlandet och för ekonomiska och sociala problem vara mycket begränsat i ett verkställighetsärende (jfr prop. 2004/05:170 s. 226).

Förutom genom Migrationsverkets prövning ex officio kan en prövning även aktualiseras genom att utlänningen ansöker om uppehållstillstånd på nytt. Enligt 12 kap. 19 § UtL ska Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning om utlänningen åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtL. En förutsättning är dock att dessa omständigheter inte har kunnat åberopas av utlänningen tidigare eller att utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. Är förutsättningarna inte uppfyllda, ska Migrationsverket besluta att inte bevilja någon prövning. Möjligheterna till ny prövning efter ansökan är således starkt begränsade till vissa fall som rör skyddsbehov.

Särskilda regler för den som har utvisats på grund av brott

För den som har utvisats på grund av brott gäller de särskilda bestämmelserna i 12 kap. 19 a och 20 §§ UtL. Enligt 12 kap. 20 § UtL har Migrationsverket en skyldighet att agera självmant i vissa fall. Om det i ett ärende som avser ett beslut om utvisning på grund av brott kommer fram att verkställighet inte kan genomföras, ska Migrationsverket – i andra fall än då det är fråga om prövning av frågan om uppehållstillstånd av skyddsskäl enligt 5 kap. 20 § respektive 12 kap. 19 a § UtL – inte fatta beslut i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till regeringen för prövning enligt 8 kap. 14 § UtL. Regleringen i 12 kap. 20 § UtL aktualiseras bl.a. i fall där polisen har underrättat Migrationsverket om att polisen anser att den inte kan verkställa ett beslut om utvisning på grund av brott. Bestämmelsen tar bl.a. sikte på fall där det konstateras praktiska verkställighetshinder, t.ex. när det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen. Den är även tillämplig när det finns medicinska verkställighets-

hinder, dvs. när utlänningsen är svårt sjuk och det av det skälet inte är möjligt att genomföra en verkställighet. Bestämmelsen omfattar dessutom fall där det kommer fram att utvisningsbeslutet inte kan verkställas på grund av politiska verkställighetshinder, t.ex. risk för dödsstraff, tortyr etc.

Den som har utvisats på grund av brott kan även själv aktualisera en prövning. En utlänningsen har alltid rätt att få en ansökan om uppehållstillstånd som flyktning eller som annan skyddsbehövande prövad. I övrigt kan den utvisningsdömde aktualisera en prövning enligt 12 kap. 19 a § UtL. Det gäller om utlänningsen, efter att ha fått en ansökan om uppehållstillstånd av skyddsskäl prövad och avslagen genom ett beslut som har vunnit laga kraft, återoppar sådana omständigheter som kan antas utgöra ett bestående verkställighetshinder och dessa omständigheter inte kunnat återopparas av utlänningsen tidigare, eller utlänningsen visar giltig ursäkt för att inte ha återoppat omständigheterna tidigare. I sådana fall ska Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till prövning. Är förutsättningarna inte uppfyllda, ska verket besluta att inte bevilja sådan prövning. Möjligheterna till prövning är således även beträffande utvisningsdömda starkt begränsade till vissa fall som rör skyddsbehov.

En prövning kan även aktualiseras i de fall som avses i 12 kap. 17 § tredje stycket UtL. Enligt den regleringen ska polisen, om ett beslut om utvisning på grund av brott av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem ska verkställas mer än två år efter det att avgörandet meddelades, innan beslutet verkställs utreda om de omständigheter som låg till grund för beslutet har ändrats. Om utredningen visar att omständigheterna har ändrats på ett sådant sätt att utvisningsbeslutet inte längre bör gälla, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket som med ett eget yttrande ska lämna över ärendet till regeringen för prövning.

Möjligheterna till prövning bör även i fortsättningen vara begränsade

Den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott har, som regelsystemet är uppbyggt, fått frågan om skyddsskäl och anknytning till Sverige prövad redan i brottmålet (8 kap. 11 och 12 §§ UtL). Utgångspunkten är således att utlänningsens rätt att vistas i landet redan är prövad. De förhållanden som rådde vid tidpunkten för utvisningsbeslutet kan emellertid ha ändrats när det blir aktuellt med verkställighet, särskilt för den som dömts till ett längre fängelsestraff.

När prövningen nu övergår från att vara en extraordinär prövning som görs av regeringen till att inlemmas i den ordinarie migrationsprocessen finns det enligt regeringens mening anledning att tydligt ange i vilken utsträckning en prövning ska kunna aktualiseras. Regeringen delar *Hovrättens för Västra Sverige* uppfattning att möjligheterna till prövning inte bör vara förmånligare för den som har utvisats på grund av brott än för andra utlänningsen. Regleringen bör därför utformas efter samma grundläggande principer som gäller för andra utlänningsen som omfattas av lagakraftvunna avlägsnandebeslut och som vill få vistas här i landet. Den senare gruppen har inte möjlighet att få frågan om uppehållstillstånd prövad på nytt annat än med stöd av bestämmelserna i 12 kap. 19 § UtL. Motsvarande gäller även för utvisningsdömda enligt de korresponderande bestämmelserna i 12 kap. 19 a § UtL. Möjligheterna till prövning

är således generellt starkt begränsade och inriktas på dem som har skyddsbehov. Promemorians förslag bygger på att möjligheterna till prövning för den som redan fått sin sak prövad även fortsättningsvis ska vara begränsade. Hovrätten ifrågasätter om detta till fullo återspeglas i promemorians lagförslag.

Som framgått är möjligheterna att få en fråga om uppehållstillstånd prövad på nytt inom den ordinarie migrationsprocessen redan i dag starkt begränsade. Detta gäller såväl för utläningar som har utvisats på grund av brott som för utläningar som har utvisats på annan grund. Regeringen anser – i linje med vad promemorian allmänt ger uttryck för och som lämnas utan invändning av remissinstanserna – att detta bör gälla även fortsättningsvis.

Vid tillkomsten av nuvarande ordning för prövning av verkställighets hinder konstaterade regeringen att det är angeläget att möjligheten att få ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut prövat på nytt framstår som det extraordinära prövningsförfarande det alltid har avsetts att vara samt att reglerna bör utformas på så sätt att de medför ett starkare incitament till att alla relevanta skäl förs fram och prövas redan när ansökan prövas första gången (prop. 2004/05:170 s. 225). Regeringen har ingen annan uppfattning nu. Möjligheterna till prövning efter ansökan av utläningen bör således även i fortsättningen vara starkt begränsade. Det gäller särskilt i fråga om utvisningsdömda, som inte bör få större möjligheter att få sin sak prövad än andra utläningar som omfattas av lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut. Detta bör enligt regeringens mening framgå tydligare än i promemorian.

Regelverket anpassas till det nya förfarandet

En prövning enligt 12 kap. 19 a § UtL bör således kunna aktualiseras om utläningen åberopar sådana omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtL och dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utläningen tidigare, eller utläningen visar giltigt ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. Det innebär att bestämmelserna i 12 kap. 19 a § UtL inte bör ändras i sak, men en redaktionell anpassning krävs. Motsvarande begränsningar som således gäller i fråga om uppehållstillstånd bör gälla också om utläningen under vistelsen i Sverige ansöker om att utvisningsbeslutet ska upphävas. Om förutsättningarna för prövning inte är uppfyllda, ska Migrationsverket besluta att inte bevilja prövning. Som anförts har en utläning som ansöker om uppehållstillstånd av skyddsskäl dock alltid rätt till en prövning, om en sådan ansökan inte tidigare under utläningens vistelse i Sverige har prövats genom ett lagakraftvunnet beslut. Detta ska givetvis gälla även i fortsättningen. De ändringar som regeringen nu föreslår ligger i linje med den syn på den framtida prövningen som redovisas i promemorian och korresponderar med de generellt begränsade möjligheterna till prövning inom den ordinarie migrationsprocessen. Regelsystemet blir därmed mer enhetligt.

Som tidigare nämnts ska inför verkställighet av ett utvisningsbeslut frågan om omständigheterna har förändrats så mycket att utvisningsbeslutet bör upphävas alltid prövas om det rör en EES-medborgare eller dennes familjemedlem och det förflutit mer än två år efter beslutet. Som

föreslås i promemorian bör även 12 kap. 17 § tredje stycket UtL, som reglerar polisens prövning ex officio i sådana fall, anpassas. Ärenden enligt den bestämmelsen bör således, i stället för att lämnas till regeringen, lämnas över till en migrationsdomstol om omständigheterna har ändrats.

Ärendena som blir föremål för prövning ex officio av Migrationsverket enligt 12 kap. 20 § UtL bör likaså – på motsvarande sätt som då verket anser att en ansökan om uppehållstillstånd bör beviljas eller att ett beslut om utvisning på grund av brott bör upphävas – lämnas över till en migrationsdomstol. Det bör gälla om det i ett ärende som nu avses kommer fram att det finns verkställighetshinder. Regeringen anser, utöver vad som föreslås i promemorian, att ett överlämnande även bör ske om det kommer fram sådana synnerliga skäl som anges i den centrala bestämmelsen om det nya prövningsförfarandet (se avsnitt 5.3.2). Även andra omständigheter än verkställighetshinder kan nämligen i ett enskilt fall särskilt tala mot en verkställighet, inte minst i fall som rör barn. Den utvisades barn kan t.ex. lida av en svår sjukdom och vara särskilt beroende av den utvisningsdömde föräldern. I andra fall kan den andra föräldern vara allvarligt sjuk och situationen sådan att det varken är rimligt att barnet lämnas med denne eller att det ska följa med den utvisningsdömde föräldern vid verkställighet av utvisningsbeslutet. Om det finns sådana synnerliga skäl bör Migrationsverket alltså inte fatta beslut i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i frågan hade kunnat överklagas.

Enligt nuvarande 12 kap. 20 § UtL ska ett överlämnande av ärendet göras skyndsamt. Någon motsvarande reglering behövs inte i det nya prövningsförfarandet. Som regeringen utvecklar närmare i avsnitt 5.4 bör det nämligen föreskrivas att Migrationsverket i dessa fall får besluta om inhibition av utvisningsbeslutet. Den särreglering som finns i 12 kap. 20 § andra stycket, som innebär att vissa ärenden inte ska lämnas vidare utan prövas av Migrationsverket, bör också upphöra. Den lösning som regeringen nu föreslår innebär nämligen att prövning av ärenden som avser en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i samtliga fall ska göras av Migrationsverket utifrån den centrala bestämmelsen om det nya prövningsförfarandet. Till skillnad mot promemorian anser regeringen således att särregleringen i fråga inte längre behövs.

5.3.6 Allmänna handlägningsfrågor

Regeringens förslag: Migrationsverket, en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen ska kunna begära yttrande från Kriminalvården eller upplysningar från en socialnämnd om huruvida utlänningen har barn i Sverige och, om så är fallet, om barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningen utvisas. Möjligheten för regeringen att enligt utlänningslagen begära uppgifter från en socialnämnd upphävs.

Migrationsverket, en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen ska ange de skäl som ligger till grund för beslut i ärendena.

Överklagandereglerna anpassas så att de även omfattar avslag på en ansökan om att upphäva ett beslut om utvisning på grund av brott respektive beslut att inte bevilja prövning.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Eftersom promemorian inte lämnar något uttryckligt lagförslag i fråga om begränsning av möjligheterna till prövning av utvisningsbeslut behandlas inte heller frågan om överklagande av beslut att inte bevilja prövning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del.

Ett par remissinstanser framför synpunkter på bestämmelserna om partsställning. *Förvaltningsrätten i Göteborg* anser att handläggnings- och processordningen för de ärenden som föreslås flyttas över till migrationsprocessen i största möjliga utsträckning bör vara densamma som för övriga migrationsmål i fråga om bl.a. motpart. Förvaltningsrätten framhåller vidare att bestämmelserna som anger att Migrationsverket är den enskildes motpart bör förtydligas. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att det bör införas en bestämmelse som anger att Migrationsverket är motpart till utlännigen i mål som överlämnats till en migrationsdomstol.

Säkerhetspolisen pekar på att de ärenden som föreslås flyttas över måste betraktas som säkerhetsärenden för det fall att myndigheten förordar att ansökan om uppehållstillstånd avslås. Säkerhetspolisen anser att det bör belysas och tydliggöras vilken ställning den har i de berörda ärendena och att myndigheten har möjlighet till överklagande i dessa ärenden. Vidare framhåller Säkerhetspolisen att myndigheten har begränsade möjligheter att lämna underrättelseinformation till andra myndigheter och domstolar. Detta beror bl.a. på att uppgifter som Säkerhetspolisen mottagit inom ramen för samarbete med andra länders säkerhets- och underrättelsetjänster ofta har mottagits med förbehåll att uppgifterna inte får föras vidare till nationella myndigheter eller domstolar. Säkerhetspolisen anser sig dock kunna delge all relevant information till regeringen. Antalet ärenden om upphävande av beslut om utvisning på grund av brott där dessa begränsningar får betydelse är enligt Säkerhetspolisen sannolikt ganska litet, men i det enskilda fallet kan det leda till att den beslutande instansen inte kan delges ett fullständigt beslutsunderlag.

Sveriges advokatsamfund anför att frågan om utvisning inte utreds på ett tillfredsställande sätt i brottmålsprocessen och att promemorians förslag om en överflyttning av regeringens ärenden enligt 8 kap. 14 § UtIL inte innebär någon lösning på detta problem.

Malmö tingsrätt framhåller att det är av vikt att Migrationsverket i sina yttranden i samband med överlämnande till en migrationsdomstol är uttömmande i sin redovisning samt pekar på att frågan om yttrandenas utformning bör regleras närmare internt hos verket. Tingsrätten pekar också på att det skulle kunna framgå tydligare av bestämmelsen om motiveringsskyldighet att det endast är migrationsdomstolarna som får upphäva en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott.

Skälen för regeringens förslag

Allmänt om handläggningen

Som redovisats i avsnitt 4.1.4 finns det bestämmelser om handläggningen av utlänningsärenden hos Migrationsverket i såväl förvaltningslagen som 13 kap. UtlL. Bestämmelserna rör bl.a. muntlig handläggning, motivering av beslut och omprövning av Migrationsverkets beslut. I förvaltningsprocesslagen och 16 kap. UtlL finns bestämmelser om processen i migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. I 7 a § FPL finns bestämmelsen om tvåpartsprocess som innebär att Migrationsverket blir motpart till sökanden efter ett överklagande. I 16 kap. 5 § UtlL regleras muntlig förhandling i migrationsdomstolarna. De bestämmelser som gäller för handläggningen av utlänningsärenden inom den ordinarie migrationsprocessen kommer att vara tillämpliga även i ärenden om uppehållstillstånd för en utlännings som har utvisats på grund av brott eller om upphävande av ett sådant beslut.

Förvaltningsrätten i Göteborg pekar på att behovet av muntlig handläggning i dessa ärenden synes vara mycket begränsat, om hänvisning endast sker till andra skäl än skyddsskäl. Även om behovet av muntliga inslag i processen allmänt kan sägas vara större i ärenden där skyddsskäl åberopas, kan enligt regeringens mening ett sådant behov finnas också när andra skäl åberopas. Därför bör det finnas möjlighet till muntlig handläggning även i dessa fall.

Förvaltningsrätten i Malmö anser att de mål som anhängiggörs hos migrationsdomstolen efter överlämnande enligt de i promemorian föreslagna paragraferna, på samma sätt som övriga migrationsmål, ska omfatta en tvåpartsprocess och att det i 16 kap. 6 § UtlL bör införas en bestämmelse som anger att Migrationsverket är motpart till utlännings i dessa fall. *Förvaltningsrätten i Göteborg* är inne på samma linje.

Av 7 a § FPL framgår att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstol. Bestämmelsen är alltså tillämplig när Migrationsverket fattat beslut i ärendet, t.ex. om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd för en utlännings som har utvisats på grund av brott, och beslutet överklagats till en migrationsdomstol. Den är dock inte tillämplig vid överlämnande av ärenden om uppehållstillstånd, eftersom Migrationsverket i dessa fall inte ska fatta beslut utan i stället lämna över ärendet med ett eget yttrande till behörig migrationsdomstol, som därefter fattar beslut som första instans (5 kap. 20 § andra stycket UtlL). Av samma skäl är bestämmelsen inte heller tillämplig vid överlämnande av ärenden om upphävande av återreseförbud som meddelats i annat fall än i samband med utvisning på grund av brott (8 kap. 20 a § tredje stycket UtlL). Enligt nuvarande ordning är Migrationsverket således inte i något fall motpart till utlännings efter det att ett ärende har lämnats över till en migrationsdomstol. Regeringen anser, till skillnad mot de båda förvaltningsdomstolarna, att det inte finns skäl att ändra rådande ordning i dessa avseenden. Kravet på att Migrationsverket ska avge yttrande innebär att verket alltid har möjlighet att tillföra processen såväl fakta som bedömningar i rättsliga frågor.

En annan fråga, som har bäring på handläggningen och som *Säkerhetspolisen* väcker, är i vilken omfattning bestämmelserna om säkerhets-

ärenden är tillämpliga beträffande utvisningsdömda. Säkerhetsärenden definieras i 1 kap. 7 § UtL. Ett ärende utgör ett säkerhetsärende om Säkerhetspolisen, av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet, förordrar bl.a. att en utlänning ska avvisas eller utvisas eller att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd ska avslås. Några undantag har inte gjorts för ärenden som avser utlännningar som har utvisats på grund av brott. Det innebär bl.a. att såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen är motparter till utlännningen vid handläggningen i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen när ett beslut i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen överklagas (16 kap. 6 § UtL). Bestämmelserna om säkerhetsärenden kommer alltså även i fortsättningen att i förekommande fall vara tillämpliga i ärenden som avser utvisningsdömda.

Mot bakgrund av det anförda finns det inte något större behov av ändrade bestämmelser om handläggningen. Som utvecklas i det följande behövs dock några smärre lagändringar. Migrationsverket kan utveckla riktlinjer för handläggningen av de ärenden som flyttas över.

Beslutsunderlaget

Som promemorian konstaterar finns det inte något behov av ytterligare bestämmelser som ger möjlighet att i de ärenden som flyttas över till den ordinarie migrationsprocessen begära utredning angående skyddsskäl och verkställighetshinder. Inom den ordinarie migrationsprocessen finns också möjlighet att hämta in uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret och ur SIS:s spärlista.

I ärendena hos regeringen liksom inom den ordinarie migrationsprocessen finns även möjlighet att begära uppgifter från socialnämnden om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs för att avgöra en fråga om uppehållstillstånd (17 kap. 1 § UtL). I regeringens ärenden finns dessutom möjlighet att vid behov begära yttrande från Kriminalvården eller upplysningar från en socialnämnd om huruvida utlännningen har barn i Sverige och, om så är fallet, om barnets behov av kontakt med utlännningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlännningen utvisas (9 § jämförd med 6 § andra stycket lagen [1991:2041] om särskild personutredning i brottmål, m.m.). I det nya prövningsförfarandet bör Migrationsverket och migrationsdomstolarna ges möjlighet att hämta in motsvarande utredning.

Det finns också möjlighet både för regeringen och inom den ordinarie migrationsprocessen att begära yttrande från Säkerhetspolisen. *Säkerhetspolisen* framhåller i detta sammanhang att myndigheten har begränsade möjligheter att lämna underrättelseinformation till andra myndigheter och till domstolar samt att detta kan leda till att den beslutande instansen i det enskilda fallet inte kan delges ett fullständigt beslutsunderlag. Säkerhetspolisen bedömer att det sannolikt är ganska få ärenden där dessa begränsningar kan komma att få betydelse. Regeringen har ingen annan uppfattning. Motsvarande begränsningar i möjligheten att lämna information gäller dock redan i dag för uppgiftslämnande i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen (jfr prop. 2009/10:31 s. 234 f.). Enligt regeringens mening finns det inte anledning att se annorlunda på saken i fråga om de, relativt få, ärenden som nu avses. Mot denna bakgrund, och

med tanke på det fåtal fall där begränsningarna bedöms kunna få betydelse, anser regeringen att det av Säkerhetspolisen påtalade förhållandet inte utgör skäl att avstå från en överflyttning av regeringens ärenden.

Som nämnts kommer Regeringskansliet fortfarande att kunna besluta om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 20 § tredje stycket UtL. Regeringen kommer dock inte att pröva frågor om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen. Hänvisningen till regeringen i 17 kap. 1 § UtL, som ålägger socialnämnden att lämna uppgifter till olika myndigheter i bl.a. ärenden om uppehållstillstånd, bör därför tas bort. Eftersom den paragrafen gäller i tillämpliga delar i regeringens ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (LSU) bör dock samtidigt införas en förtydligande bestämmelse om detta i den lagen, se avsnitt 5.8.

Malmö tingsrätt framhåller är det angeläget att Migrationsverket i sina yttranden i samband med överlämnande till en migrationsdomstol utförligt redogör för de omständigheter som verket anser talar för att en ansökan bör beviljas. Regeringen instämmer i detta, särskilt med hänsyn till att beslutsunderlaget för migrationsdomstolarnas prövning därmed breddas, men också med tanke på att tyngdpunkten i processen även i dessa fall bör ligga hos Migrationsverket. Närmare riktlinjer för hur yttrandena bör utformas kan utvecklas av verket.

Sveriges advokatsamfund är av uppfattningen att frågan om utvisning på grund av brott inte utreds på ett tillfredsställande sätt i brottmålsprocessen och att promemorians förslag om en överflyttning av regeringens ärenden enligt 8 kap. 14 § UtL inte innebär någon lösning på detta problem. Enligt advokatsamfundet är t.ex. det yttrande i fråga om verkställighetshinder som domstolen i brottmålet begär in från Migrationsverket ofta kortfattat och standardiserat. Regeringen utgår från att frågan om utvisning utreds på ett tillfredsställande sätt i brottmålsprocessen. Att bedöma om ett utvisningsbeslut kommer att kunna verkställas är dock ofta en grannliga uppgift, särskilt när brottet föranleder ett långt fängelsestraff och verkställighet av utvisningsbeslutet aktualiseras först längre fram i tiden. Regeringen har förståelse för att det i sådana fall kan vara svårt för Migrationsverket att yttra sig i detalj i frågan om verkställighetshinder. Det är bl.a. mot denna bakgrund viktigt att det finns en möjlighet till extraordinär prövning. Frågan om huruvida det finns behov av att ändra reglerna om utvisning på grund av brott behandlas inte i promemorian och ligger utanför ramen för detta lagstiftningsärende.

Utformningen av besluten

Enligt 20 § FL är en myndighet som regel skyldig att motivera sitt beslut när ett ärende avgörs. I 13 kap. 10 § UtL preciseras skyldigheten vad gäller vissa av Migrationsverkets beslut. Regleringen omfattar bl.a. beslut i fråga om uppehållstillstånd. Enligt 30 § FPL gäller motiveringskyldighet även för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Motiveringsskyldigheten syftar till att garantera att frågor prövas sakligt, enhetligt och med omsorg. Vid utformningen av ett beslut och skälen för detta måste beslutsmyndigheten överväga om underlaget är tillräckligt och om de materiella bestämmelserna tolkats på ett riktigt sätt. Detta minskar risken för att besluten blir felaktiga. Vidare underlättar motiveringsskyldigheten för parten att förstå beslutet, kontrollera detta

och bedöma om beslutet ska överklagas. Ett motiverat beslut underlättar dessutom för högre instans att avgöra om några felaktiga bedömningar gjorts. Motiveringsskyldigheten innebär således, som tidigare framhållits, klara fördelar ur rättssäkerhetssynpunkt.

Nyssnämnda bestämmelser om skyldighet att motivera beslut kommer att vara tillämpliga även i de ärenden som föreslås flyttas över till den ordinarie migrationsprocessen. Några ytterligare bestämmelser om motiveringsskyldighet behövs därmed inte. Av rättssäkerhetsskäl anser dock regeringen, i likhet med promemorian, att 13 kap. 10 § UtL bör ändras så att kravet på motivering gäller för såväl beslut om uppehållstillstånd som beslut om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Bestämmelsen blir därmed även tillämplig på Migrationsverkets beslut om avslag i de ärenden som nu avses. Den ska däremot inte tillämpas om Migrationsverket finner att en ansökan bör beviljas, eftersom verket inte ska fatta beslut i dessa fall.

Malmö tingsrätt pekar på att 13 kap. 10 § UtL även skulle kunna justeras så att det tydligare framgår att det endast är migrationsdomstolarna som får upphäva en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Att Migrationsverket inte får bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som har utvisats på grund av brott eller upphäva ett sådant utvisningsbeslut anges uttryckligen i de centrala bestämmelserna om det nya förfarandet. Enligt regeringens mening finns det därför inte skäl att ändra 13 kap. 10 § UtL på det sätt som tingsrätten förordar.

Överklagande

Som en konsekvens av förslagen bör tillägg göras i reglerna om överklagande av Migrationsverkets beslut, så att de även omfattar avslag på en ansökan om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott respektive beslut att inte bevilja prövning. Någon anpassning av bestämmelserna om överklagande av en migrationsdomstols beslut behövs däremot inte.

5.4 Inhibition

Regeringens förslag: Bestämmelserna i utlänningslagen om inhibition och om automatiskt hinder mot verkställighet i ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott anpassas till det nya prövningsförfarandet. Bestämmelserna om inhibition i regeringens ärenden upphävs.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens men innehåller inte något uttryckligt lagförslag vad gäller Migrationsverkets möjlighet att besluta om inhibition i ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Promemorian innehåller inte heller något förslag till anpassning av 12 kap. 19 a §§ UtL.

Remissinstanserna: Det övervägande antalet remissinstanser yttrar sig inte i denna del. *Malmö tingsrätt* anser att frågan om i vilka fall inhibition kan meddelas och i vilka fall automatiskt hinder mot verkställighet

gäller framstår som ogenomtränglig. Enligt tingsrätten är det önskvärt att frågan behandlas med ett samlat grepp.

Skälen för regeringens förslag

Allmänna utgångspunkter

Utlänningslagen innehåller ett antal olika bestämmelser om inhibition eller automatiskt hinder mot verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Sådana regler finns bl.a. i 12 kap. 18 och 19 §§ UtL och, för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, i de motsvarande särbestämmelserna i 12 kap. 19 a och 20 §§ UtL. *Malmö tingsrätt* pekar på att olika lagtekniska lösningar har valts vid utformningen av dessa bestämmelser och framhåller att det är önskvärt att de ses över generellt. Regeringen har förståelse för denna uppfattning. Mer långtgående förändringar av regelsystemet kräver dock, som tidigare konstaterats, överväganden som inte kan göras i detta lagstiftningsärende. Endast begränsade ingrepp bör därför göras i gällande system.

Inhibition

I dag kan beslut om att avbryta verkställigheten av ett avlägsnandebeslut (inhibition) meddelas såväl i regeringens utlänningsärenden som i den ordinarie migrationsprocessen. Migrationsverket kan vid behov besluta om inhibition, om det finns särskilda skäl för det (12 kap. 13 § UtL). När regeringen, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen prövar en fråga om att upphäva ett beslut om utvisning på grund av brott, får regeringen eller domstolen besluta om inhibition av utvisningsbeslutet. När ett ärende ska prövas av regeringen får dessutom ansvarigt statsråd besluta om inhibition fram till dess att regeringen avgör ärendet (12 kap. 11 § UtL).

Om ett internationellt organ som har behörighet att pröva klagomål från enskilda begär att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning ska avbrytas ska inhibition meddelas, om inte synnerliga skäl talar mot detta (12 kap. 12 § UtL). Inhibition kan i de fallen aktualiseras om t.ex. Europadomstolen eller FN-kommittén mot tortyr, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, begär att verkställigheten av ett visst utvisningsbeslut ska avbrytas, t.ex. ett beslut om utvisning på grund av brott. Även i andra situationer, där verkställighet är nära förestående, kan det ibland finnas behov av beslut om inhibition. Det gäller bl.a. om det behövs mer tid för att utreda om det finns skäl att låta utlänningen vistas i landet.

Som konstateras i promemorian kommer de bestämmelser om inhibition som gäller för Migrationsverket och migrationsdomstolarna att vara tillämpliga i de ärenden som föreslås flyttas över till den ordinarie migrationsprocessen. Vid begäran om inhibition från t.ex. Europadomstolen eller FN-kommittén mot tortyr, eller när det annars finns behov av det, kommer således Migrationsverket och migrationsdomstolarna att kunna besluta om inhibition. Möjligheten att besluta om inhibition enligt 12 kap. 11 § UtL gäller vid prövning av om ett utvisningsbeslut ska upphävas. En sådan prövning innefattar som regel även frågan om uppehållstillstånd. Att möjligheten att besluta om inhibition också gäller vid

prövning av tillståndsfrågan bör förtydligas. Regeringen anser således, utöver vad som föreslås i promemorian, att bestämmelsen bör anpassas i enlighet med detta.

Som en konsekvens av att regeringen inte kommer att fatta beslut i fråga om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen bör, som promemorian föreslår, de särskilda bestämmelserna om inhibition i regeringens ärenden upphävas.

I likhet med promemorian anser regeringen vidare att Migrationsverket bör kunna besluta om inhibition i de ärenden som föreslås flyttas över. Med hänsyn till att bestämmelserna om det nya prövningsförfarandet placeras i 12 kap. UtL anser regeringen dock att det i bestämmelsen om upphävande av utvisningsbeslut uttryckligen bör anges att Migrationsverket får besluta om inhibition. Till följd av detta bör även upplysningsbestämmelsen i 12 kap. 13 § UtL anpassas.

Med de ändringar som nu föreslås blir regelsystemet mer enhetligt. Förslagen ligger i linje med den syn som redovisas i promemorian och tillgodoser även till viss del de synpunkter *Malmö tingsrätt* framför.

Automatiskt hinder mot verkställighet av avlägsnandebeslut i vissa fall

Det finns även regler som uttryckligen anger att ett avlägsnandebeslut inte får verkställas i en viss situation, s.k. automatiska hinder mot verkställighet. I 12 kap. 17 § tredje stycket UtL finns en sådan regel. Den är tillämplig när ett ärende har lämnats över till regeringen för prövning och innebär att verkställighet inte får ske innan regeringen avgjort ärendet. I avsnitt 5.3.5 föreslås att ärendena enligt 12 kap. 17 § tredje stycket UtL i stället ska lämnas över till en migrationsdomstol. Som en konsekvens av detta bör bestämmelsen om automatiskt hinder mot verkställighet justeras så att utvisningsbeslutet i dessa fall inte får verkställas innan migrationsdomstolen har avgjort ärendet.

En annan särreglering kommer till uttryck i 12 kap. 8 a § UtL. Den innebär bl.a. att ett beslut om utvisning på grund av brott inte får verkställas innan en ansökan om uppehållstillstånd av skyddsskäl har prövats i en instans och därvid avslagits. Vidare gäller enligt 12 kap. 19 a § UtL att ett sådant utvisningsbeslut inte får verkställas innan Migrationsverket har avgjort om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd ska ske eller, om ny prövning beviljas, innan frågan om uppehållstillstånd har prövats i en instans och ansökan därvid avslagits. Dessa bestämmelser om automatiskt hinder mot verkställighet infördes vid genomförandet av asylprocedurdirektivet. Regeringen delar promemorians uppfattning att bestämmelserna inte bör ändras i sak. I avsnitt 5.3.5 föreslås en redaktionell anpassning av 12 kap. 19 a § UtL. Den innebär bl.a. att det tydliggörs att en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd av skyddsskäl alltid har rätt till en prövning, om en sådan ansökan inte tidigare under utlänningsvistelse i Sverige har prövats genom ett lagakraftvunnet beslut. Till följd av detta bör det i 12 kap. 19 a § UtL hänvisas till regleringen i 12 kap. 8 a § UtL, som är tillämplig i förevarande fall.

Regleringen som innebär att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott inte får verkställas medan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller bör inte ändras i sak.

5.5 Förvar och uppsikt

Regeringens förslag: De särskilda bestämmelserna om förvar och uppsikt i regeringens ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott upphävs.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det övervägande antalet remissinstanser yttrar sig inte i denna fråga. *Förvaltningsrätten i Göteborg* framhåller att bestämmelserna om förvar och uppsikt för närvarande är föremål för översyn samt pekar på att förvaltningsrätten i det lagstiftningsärendet generellt avstyrkte att migrationsdomstolarna ska vara handläggande myndighet i frågor om förvar och uppsikt.

Skälen för regeringens förslag: Som ett led i förfarandet att avlägsna en utlänning ur landet kan berörda myndigheter ta utlänningen i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt. Bestämmelserna om förvar och uppsikt finns i huvudsak i 10 kap. UtL. Vissa av bestämmelserna gäller enbart i ärenden hos regeringen om upphävande av utvisningsbeslut på grund av brott.

De allmänna bestämmelserna om förvar och uppsikt kommer att vara tillämpliga i de ärenden som föreslås flyttas över till den ordinarie migrationsprocessen. Några nya bestämmelser behövs därmed inte. Eftersom ärenden om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen inte längre kommer att handläggas av regeringen bör däremot de bestämmelser som gäller i ärenden hos regeringen upphävas (10 kap. 11 § tredje stycket och 15 § samt 14 kap. 9 § tredje stycket UtL). Som en konsekvens av detta bör även upplysningen i 2 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar om regeringen i 14 kap. 9 § tredje stycket UtL upphävas. Reglerna om förvar och uppsikt kommer därmed att förenklas.

Som framgår av promemorian (se Ds 2012:17, avsnitt 5) är bestämmelserna om förvar och uppsikt föremål för översyn. Förvarsutredningens slutbetänkande *Förvar* (SOU 2011:17) bereds för närvarande inom Regeringskansliet. I betänkandet föreslås bl.a. ändrade processuella regler om förvar och uppsikt. De synpunkter som *Förvaltningsrätten i Göteborg* framfört om förvar och uppsikt i det lagstiftningsärendet får övervägas vid beredningen av Förvarsutredningens förslag.

Med hänsyn till den pågående översynen anser regeringen, i likhet med promemorian, att så få ändringar som möjligt av reglerna om förvar och uppsikt bör göras i detta lagstiftningsärende.

5.6 Frågor om offentligt biträde och tolk

Regeringens förslag: Bestämmelsen om offentligt biträde i regeringens ärenden upphävs. I övrigt görs ingen ändring i reglerna om offentligt biträde.

Regeringens bedömning: Bestämmelserna om tolkersättning och om överklagande av beslut om bl.a. offentligt biträde och tolkersättning behöver inte ändras.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna yttrar sig i dessa frågor.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Bestämmelser om offentligt biträde i utlänningsärenden och utlänningsmål finns i 18 kap. UtL. Enligt 18 kap. 1 § UtL ska offentligt biträde förordnas i vissa fall, under förutsättning att det inte måste antas att behov av biträde saknas. I fråga om en utlänningsperson som har utvisats på grund av brott gäller i första hand att en sådan person som hållits i förvar sedan mer än tre dagar som regel bör få offentligt biträde, dock endast i förvarsärendet (18 kap. 1 § första stycket 4). Vidare ska offentligt biträde förordnas bl.a. i ärende om verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen eller om ny prövning beviljats (18 kap. 1 § första stycket 3). I ärenden som avgörs av regeringen prövas frågor om offentligt biträde av Regeringskansliet (18 kap. 2 § UtL).

Bestämmelserna om offentligt biträde kommer att vara tillämpliga i de ärenden som föreslås flyttas över till den ordinarie migrationsprocessen. Även 14 kap. 8 § UtL, som anger att Migrationsverkets beslut i frågor om offentligt biträde får överklagas, kommer att vara tillämplig. I likhet med promemorian anser regeringen att det inte finns behov av att ändra dessa bestämmelser. Regeln i 18 kap. 2 § UtL om hur frågor om offentligt biträde i regeringens ärenden ska avgöras bör upphävas, eftersom det inte längre finns något behov av bestämmelsen.

När det gäller tolkersättning har enligt 13 kap. 11 § UtL en tolk rätt till ersättning av allmänna medel. Frågan om ersättning prövas av den myndighet som handlägger ärendet. Enligt 14 kap. 8 § UtL får ett beslut av Migrationsverket om ersättning till tolk överklagas. Även dessa bestämmelser kommer att vara tillämpliga i de ärenden som flyttas över. Något behov av ändring finns därmed inte.

Enligt 14 kap. 8 § UtL får beslut av Regeringskansliet om bl.a. ersättning till tolk överklagas till en migrationsdomstol. Eftersom Regeringskansliet även i fortsättningen kommer att kunna besluta om visering och uppehållstillstånd (3 kap. 5 § och 5 kap. 20 § tredje stycket UtL) bör regleringen i 14 kap. 8 § kvarstå oförändrad.

5.7 Krav på prövningstillstånd

<p>Regeringens förslag: Bestämmelserna om prövningstillstånd ändras inte i sak. Endast en redaktionell ändring görs.</p>

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna yttrar sig i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Sedan länge har det ansetts att instansordningen ska bygga på en funktionsfördelning mellan beslutsmyndigheter på skilda nivåer. Tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans. Inom det förvaltningsrättsliga området fattar i många fall en förvaltningsmyndighet det första beslutet. Tyngdpunkten inom för-

valtningens rätten ligger hos denna förvaltningsmyndighet som också är skyldig att ompröva sitt beslut när det finns skäl för det (27 § FL). Förvaltningsmyndighetens beslut kan som regel överklagas. På det migrationsrättsliga området innebär detta, som nämnts, att tyngdpunkten i handläggningen ligger hos Migrationsverket och att verkets beslut kan överklagas till en migrationsdomstol (se bl.a. 14 kap. 3 § UtL). En migrationsdomstols beslut kan i sin tur överklagas till Migrationsöverdomstolen (16 kap. 9 § UtL).

Tyngdpunkten i förvaltningsrättskipningen har med tiden förskjutits nedåt och krav på prövningstillstånd i kammarrätt är numera huvudregel (jfr prop. 1997/98:101 s. 80 f., prop. 2004/05:170 s. 132 och prop. 2012/13:45 s. 80). Enligt 16 kap. 11 § UtL gäller också som huvudregel krav på prövningstillstånd vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen. Detta bör gälla även för de ärenden som flyttas över. Som föreslås i promemorian bör dock nuvarande undantag från kravet på prövningstillstånd finnas kvar. Undantaget gäller för beslut om förvar som en migrationsdomstol fattar utan att förvarsfrågan överklagats dit och beslut i fråga om uppehållstillstånd som flyktning eller som annan skyddsbehövande efter överlämnande enligt 5 kap. 20 § andra stycket UtL. Bestämmelserna om prövningstillstånd bör alltså inte ändras i sak, men en redaktionell ändring behöver göras.

5.8 Andra följdändringar

Regeringens förslag: I utlänningslagen justeras hänvisningen till bestämmelser som gäller i fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt beslut som vunnit laga kraft så att hänvisningen omfattar det ändrade förfarandet. Vidare upphävs hänvisningar till regeringen och dess prövning i fråga om de ärenden som flyttas över. Även vissa andra följdändringar görs.

I lagen om särskild utlänningskontroll (LSU) förtydligas att socialnämndens skyldighet att lämna uppgifter i ärenden enligt den lagen också i fortsättningen gäller i förhållande till regeringen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna yttrar sig särskilt över förslagen i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Ett ändrat förfarande för prövning av upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott medför att vissa hänvisningar behöver ändras. Det gäller bl.a. 5 kap. 18 § femte stycket UtL. Den bestämmelsen hänvisar till föreskrifter som gäller i fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som vunnit laga kraft, bl.a. till 8 kap. 14 § UtL. I fortsättningen bör hänvisning göras till det ändrade förfarandet. Som tidigare nämnts bör det vidare i 8 kap. 14 § UtL göras en hänvisning till de nya reglerna i 12 kap. UtL.

Vidare bör smärre justeringar göras i 5 kap. 21 § och 6 kap. 6 § UtL. I de paragraferna hänvisas bl.a. till att regeringen får bevilja uppehållstill-

stånd och arbetstillstånd i samband med prövning enligt 8 kap. 14 § UtlL. Dessa hänvisningar bör upphävas.

Dessutom bör en språklig justering göras i 10 kap. 16 § UtlL. Den paragrafen reglerar när en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen är handläggande myndighet i vissa förvars- och uppsiktsfrågor. Hänvisningen i paragrafen till ”första stycket” i 12 kap. 11 § UtlL behövs inte när andra stycket i den paragrafen, som reglerar inhibition i regeringens ärenden, upphävs.

Vidare bör det i 12 kap. 22 § UtlL förtydligas att det tredje stycket i paragrafen, som föreskriver att ett utvisningsbeslut upphör om permanent uppehållstillstånd meddelas, inte gäller för utvisningsbeslut som har meddelats av allmän domstol i brottmål.

Det ändrade prövningsförfarandet kräver även vissa följdändringar i 5 § LSU. Där anges vilka bestämmelser i utlänningslagen som är tillämpliga i ärenden enligt LSU, bl.a. 17 kap. 1 § UtlL. Enligt den paragrafen ska socialnämnden lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om vissa myndigheter, bl.a. regeringen, begär det och uppgifterna behövs för att avgöra vissa utlänningsärenden. När det gäller regeringen har bestämmelsen bäring enbart på ärenden om uppehållstillstånd. Eftersom regeringen inte längre kommer att pröva frågor om uppehållstillstånd bör hänvisningen till regeringen tas bort. Skyldigheten att lämna uppgifter enligt 17 kap. 1 § UtlL i ärenden enligt LSU bör emellertid också i fortsättningen gälla även i förhållande till regeringen. Regeringen anser, i likhet med promemorian, att en förtydligande bestämmelse om detta bör införas i 5 § LSU. I den paragrafen bör även göras en mindre språklig ändring med anledning av att bestämmelserna om förvar och uppsikt i regeringens ärenden, bl.a. det tredje och sista stycket i 10 kap. 11 § UtlL, föreslås upphävas (se avsnitt 5.5).

5.9 Ansökan om särskilt tillstånd till ett kort besök

<p>Regeringens bedömning: Bestämmelserna om särskilt tillstånd till ett kort besök bör inte ändras.</p>
--

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna yttrar sig i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: En utlännings som har meddelats ett återreseförbud enligt utlänningslagen får beviljas särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök i Sverige, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter (8 kap. 20 § UtlL). Ett sådant tillstånd kan, om det finns särskilda skäl, ges även på ansökan av någon annan än utlänningsen. Med synnerligen viktig angelägenhet avses t.ex. besök hos en allvarligt sjuk släkting eller begravning av en nära anhörig. Bestämmelserna om särskilt tillstånd till kort besök är generellt tillämpliga i ärenden avseende utlänningsen som har meddelats återreseförbud enligt utlänningslagen, däribland utlänningsen som har utvisats på grund av brott. Regeringen anser, i likhet med promemorian, att en ansökan om

särskilt tillstånd till ett kort besök bör kunna göras enligt samma regler som i dag. Dessa bestämmelser bör således inte ändras.

5.10 Sekretess

Regeringens bedömning: Det behövs inte några nya sekretessbestämmelser eller någon ändring i befintliga bestämmelser.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna yttrar sig i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Som redovisas i promemorian (Ds 2012:17, avsnitt 4.15) är ett antal bestämmelser om sekretess tillämpliga i utlänningsärenden, bl.a. 21 kap. 5 § och 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL) om utlänningssekretess samt 15 kap. 1 § OSL om utrikessekretess. Dessa bestämmelser gäller bl.a. hos Migrationsverket, en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen. Sekretessbestämmelserna i fråga kommer att vara tillämpliga på uppgifter som förekommer i de ärenden som föreslås flyttas över till den ordinarie migrationsprocessen. Några nya sekretessbestämmelser behöver därmed inte införas och de befintliga bestämmelserna behöver inte heller ändras. Hos migrationsdomstolarna kommer bestämmelserna i 43 kap. OSL att vara tillämpliga.

5.11 Några andra handläggningsfrågor

Regeringens bedömning: Reglerna om statusförklaring och reglerna i 8 kap. UtIL som gäller för både avvisning och utvisning behöver inte ändras.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Hovrätten för Västra Sverige* anför att det även bör uppmärksammas om den valda konstruktionen ger utrymme för att meddela statusförklaring enligt 4 kap. 3 och 3 a §§ UtIL. *Förvaltningsrätten i Göteborg* anser att det är oklart om bestämmelserna i 8 kap. 16–21 §§ UtIL om beslut om avvisning eller utvisning m.m. ska tillämpas i de ärenden som nu avses.

Skälen för regeringens bedömning: Några remissinstanser har tagit upp frågor som inte behandlas i promemorian. När det gäller statusförklaring ska enligt 4 kap. 3 och 3 a §§ en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd av skyddsskäl som regel förklaras vara flyktning respektive annan skyddsbehövande, om utlänningen uppfyller kriterierna för detta och inte är utesluten från att anses som skyddsbehövande. Om en utlänning har beviljats uppehållstillstånd har han eller hon möjlighet att senare ansöka om statusförklaring. Det är Migrationsverket som beslutar om statusförklaring. Migrationsverket får dock inte bevilja statusförklaring för en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. Om en sådan utlänning ansöker om statusförklaring och Migra-

tionsverket finner att han eller hon bör beviljas statusförklaring, ska verket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till behörig migrationsdomstol (4 kap. 6 § UtL). Bestämmelserna om skyddsstatusförklaring kommer att vara tillämpliga även i de ärenden som föreslås flyttas över till den ordinarie migrationsprocessen. Enligt regeringens mening behövs det ingen anpassning av dessa bestämmelser.

När det gäller frågan om bestämmelserna i 8 kap. 16–21 §§ UtL ska tillämpas i de ärenden som nu avses gör regeringen följande bedömning. Dessa bestämmelser gäller generellt för både avvisning och utvisning och därmed också – i tillämpliga delar – i ärenden om utvisning på grund av brott. Som anförts i avsnitt 4.1.5 innebär bestämmelserna bl.a. att när en domstol i ett brottmål prövar en fråga om utvisning på grund av brott ska domstolen ta hänsyn till om det finns verkställighetshinder (8 kap. 17 § UtL). Om en utlänning som har utvisats på grund av brott ansöker om uppehållstillstånd och ansökan avslås medan utlänningen befinner sig i Sverige kan det vidare bli aktuellt att på nytt meddela beslut om utvisning (jfr 8 kap. 16 § UtL). Ett nytt avlägsnandebeslut torde framför allt aktualiseras när giltighetstiden för ett sådant beslut är längre än den återstående giltighetstiden för beslutet om utvisning på grund av brott (jfr 12 kap. 22 § UtL). Även bestämmelserna i 8 kap. 20 § UtL om särskilt tillstånd till kort besök är tillämpliga (se avsnitt 5.9). Någon förändring av rådande ordning i dessa avseenden görs inte.

6 Effektivare handläggning vid ansökan om nåd

6.1 Nåd i brottmål

Regeringen får enligt 12 kap. 9 § regeringsformen genom nåd befria en person från en brottspåföljd eller mildra påföljden. Regeringen avgör i varje enskilt fall om nåd ska beviljas eller inte. Det finns ingen rätt till nåd. Ingen kan kräva att bli benådad eller att få del av skälen för ett nådebeslut. Det är därför inte möjligt att tala om någon praxis i den meningen att nåd brukar beviljas när vissa omständigheter är för handen. Nådeinstitutet är enbart avsett för undantagssituationer och bör därför tillämpas restriktivt (jfr bl.a. bet. KU 1972:26 s. 7 f., bet. KU 1981/82:35 s. 8 f., bet. 1989/90:KU30 s. 34 f., bet. 1993/94:KU30 s. 55 f. och bet. 2002/03:KU10 s. 39 f.). Merparten av ansökningarna om nåd avslås.

Ett nådebeslut föregås normalt av en ansökan. Regeringen kan även självmant fatta beslut om nåd, men detta sker ytterst sällan. I de allra flesta fall är det den dömda själv som söker nåd. Ansökningarna avser vanligen nåd beträffande fängelsestraff.

I början av 1980-talet uppgick antalet nådeansökningar till drygt 2 000 per år, varav omkring 250 beviljades. I början av 1990-talet hade antalet ansökningar sjunkit till ca 1 500 per år, varav omkring 150 beviljades. De senaste årtiondena har mängden nådeansökningar minskat avsevärt.

På senare tid har antalet sådana ansökningar uppgått till endast ca 300–350 per år, av vilka ett tiotal har beviljats.

6.2 Verkställigheten av fängelsestraff

Kriminalvården ansvarar för verkställigheten av fängelsestraff. Bestämmelser om straffverkställigheten finns bl.a. i fängelselagen (2010:610) och fängelseförordningen (2010:2010). Bestämmelser som har betydelse för verkställigheten, bl.a. för när ett fängelsestraff får verkställas och hur tiden för verkställigheten ska beräknas, finns också i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. (strafftidslagen) och i förordningen (1974:286) om beräkning av strafftid m.m. (strafftidsförordningen). I strafftidslagen och strafftidsförordningen regleras bl.a. vad som gäller i fråga om verkställighet när den dömda söker nåd.

Verkställigheten av ett fängelsestraff får påbörjas så snart domen när det gäller påföljden har vunnit laga kraft mot den dömda. Om den dömda inte i rätt tid har överklagat domen får fängelsestraffet verkställas utan hinder av att åklagaren eller målsäganden har överklagat domen. Ett fängelsestraff får också verkställas om den dömda avger en förklaring att han eller hon avstår från att överklaga domen när det gäller påföljden och medger att straffet får verkställas (nöjdförklaring). Är den dömda häktad eller intagen i en kriminalvårdsanstalt för verkställighet av ett annat fängelsestraff ska häktet eller anstalten där den dömda är intagen omedelbart befordra domen till verkställighet (jfr 2–9 §§ strafftidslagen).

Är den dömda på fri fot ska Kriminalvården förelägga honom eller henne att senast en viss dag inställa sig vid en angiven kriminalvårdsanstalt (10 § första stycket strafftidslagen).

Ett fängelsestraff kan under vissa förutsättningar verkställas med intensivövervakning med elektronisk kontroll, s.k. fotboja. Vid sådan verkställighet ska den dömda föreläggas att påbörja verkställigheten i sin bostad en viss dag (12 § andra stycket lagen [1994:451] om intensivövervakning med elektronisk kontroll).

6.3 Verkställighet av fängelsestraff vid ansökan om nåd

Om den dömda, senast den dag då denne enligt Kriminalvårdens beslut ska inställa sig vid en anstalt, ansöker hos regeringen om att han eller hon av nåd ska befrias från straffet eller få detta utbytt mot böter, villkorlig dom, skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård, gäller som regel att verkställigheten ska anstå i avvaktan på regeringens beslut i nådeärendet. Den dömda får på så sätt ett automatiskt uppskov med verkställigheten av straffet. Detta gäller dock inte om den dömda är intagen i häkte eller kriminalvårdsanstalt, om nåd tidigare har sökts i saken eller om det finns skälig anledning att anta att den dömda avviker (13 § strafftidslagen). I fråga om verkställighet med fotboja ska vid tillämpningen av 13 § strafftidslagen ”sista dag” vara den dag som verkställigheten med

fotboja ska påbörjas (se 12 § andra stycket lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll).

Justitiedepartementet ansvarar inom Regeringskansliet för beredningen av regeringens nådeärenden. När det till Justitiedepartementet har kommit in en nådeansökan med ett sådant innehåll som avses i 13 § strafftidslagen, ska departementet – under förutsättning att den dömde inte är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt och att nåd inte tidigare har sökts i saken – så snart som möjligt skicka en underrättelse, ett s.k. diariebevis, om ansökan till Kriminalvården. Kriminalvården tar sedan i varje enskilt fall ställning till om förutsättningarna för automatiskt uppskov är uppfyllda. I de fall där förutsättningarna för automatiskt uppskov inte är uppfyllda, men där omständigheterna som åberopas ändå är sådana att de kan antas ha betydelse för frågan om verkställigheten ska skjutas upp i avvaktan på regeringens beslut, ska Justitiedepartementet underrätta Kriminalvården om ansökan. Kriminalvården avgör därefter om verkställigheten ska skjutas upp (12 § första stycket strafftidsförordningen).

6.4 Automatiskt uppskov vid nådeansökan tas bort

Regeringens förslag: Bestämmelserna om automatiskt uppskov med verkställighet av fängelsestraff vid ansökan om nåd upphävs.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, däribland *Kriminalvården*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Domstolsverket*, *Åklagarmyndigheten* och *Rikspolisstyrelsen*, tillstyrker eller har inte något att invända mot promemorians förslag om borttagande av automatiskt uppskov vid ansökan om nåd. Endast *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget. Samfundet anser att förslaget innebär en försämring för den enskilde och att konsekvenserna av förslaget eller alternativa lösningar inte har utretts på ett tillfredsställande sätt. Nuvarande ordning innebär att Kriminalvården inte har någon möjlighet att bevilja uppskov med straffverkställigheten längre tid än ett år men att verkställigheten kan skjutas upp ytterligare genom att en nådeansökan ges in innan verkställigheten ska påbörjas.

Kriminalvården, som tillstyrker förslaget, pekar på att inte bara nådeinstitutet utan även ansökan om intensivövervakning används som uppskovsinstrument och att också bestämmelserna i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll kan behöva ses över. Kriminalvården framhåller dessutom att det är angeläget med en generell översyn av strafftidslagen.

Skälen för regeringens förslag

Utvecklingen av påföljdssystemet och formerna för straffverkställighet

Som konstateras i promemorian har bestämmelser om automatiskt uppskov med verkställighet av fängelsestraff vid ansökan om nåd funnits länge. Utgångspunkten har varit att en nådeansökan bör föranleda an-

stånd med verkställigheten i de fall där ansökan gör det ovisst om huruvida den dömd ska intas i kriminalvårdsanstalt. Så kan vara fallet då den dömd ansökt om att bli helt befriad från fängelsestraffet eller att få detta utbytt mot en icke frihetsberövande påföljd (se bl.a. prop. 1964:76 s. 25 f.).

Bestämmelserna om automatiskt uppskov härstammar från en tid då det inte fanns lika många alternativ till en fängelsepåföljd som i dag. Under de senaste årtiondena har påföljdssystemet förändrats väsentligt. Numera finns det ett flertal påföljder och påföljdskombinationer för domstolarna att välja mellan. Under 1980- och 1990-talen gjordes flera lagändringar som syftade till en minskad användning av fängelse. År 1988 skapades möjlighet att förena skyddstillsyn med s.k. kontraktsvård (prop. 1986/87:106). Härigenom ökade möjligheterna att välja en icke frihetsberövande påföljd för i huvudsak missbrukare men också för personer i andra situationer där förhållandena påkallar vård eller annan behandling. Genom propositionen Straffmätning och påföljdsväl (prop. 1987/88:120) infördes en helt ny syn på påföljdssystemet där principerna om proportionalitet mellan brott och straff, likabehandling, konsekvens och förutsebarhet betonades. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 1989. År 1999 infördes samhällstjänst som ett permanent inslag i påföljdssystemet efter flera års försöksverksamhet. Villkorlig dom eller skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst blev därmed alternativ till fängelsestraff. Dessutom infördes slutna ungdomsvård som en ny påföljd för unga lagöverträdare.

Även när det gäller formerna för verkställighet av fängelsestraff har betydande förändringar gjorts på senare tid. Som nämnts kan ett fängelsestraff under vissa förutsättningar verkställas med s.k. fotboja. År 1999 infördes fotboja som verkställighetsform för fängelsestraff efter några års försöksverksamhet. Därigenom blev det möjligt att verkställa kortare fängelsestraff i hemmet. Numera gäller detta för fängelsestraff om högst sex månader.

När det gäller verkställighet av fängelsestraff har det också skett förändringar vad gäller möjligheterna till utslussning. Den 1 januari 2007 trädde nya regler i kriminalvårdslagen i kraft. Genom de nya reglerna utökades antalet särskilda utslussningsåtgärder till fyra; frigång, vårdvistelse, halvvägshus och utökad frigång. Motsvarande regler finns numera i 11 kap. fängeslagen (2010:610). Frigång innebär att den intagne under dagtid deltar i viss sysselsättning utanför anstalten. Vårdvistelse innebär att en intagen som har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel får behandling i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem. En vistelse i ett halvvägshus innebär att en intagen, som behöver särskilt stöd eller kontroll inför frigivningen, under eget ansvar vistas i en miljö som är öppnare än den som finns i en anstalt med låg säkerhetsklass men samtidigt får stöd från Kriminalvården och andra myndigheter. Utökad frigång innebär att den intagne under kontrollerade former, i praktiken med fotboja, avtjänar fängelsestraffet i sin bostad. Utslussning med fotboja infördes på försök i oktober 2001. Då var kravet att den intagne hade en strafftid på minst två år. Målgruppen har sedan utvidgats i två steg, dels i april 2005 till personer med en strafftid på minst 18 månader, dels i början av år 2007 till personer med en strafftid på minst sex månader. Utslussningsåtgärderna syftar till att

anpassa den dömden i samhället efter frigivningen och kan kombineras för att tillgodose olika behov vid skilda tillfällen. Flexibiliteten i utslussningsåtgärderna har därmed ökat.

Det automatiska uppskovet vid ansökan om nåd tas bort

Under de senaste årtiondena har det alltså skett betydande förändringar i fråga om både påföljdssystemet och verkställigheten av fängelsestraff. I många av de fall där påföljden tidigare blev fängelse kan numera icke frihetsberövande påföljder vara ett alternativ och när kortare fängelsestraff döms ut kan dessa ofta verkställas med fotboja. Vid verkställighet av fängelsestraff kan senare delen av straffet i många fall verkställas med fotboja inom ramen för utökad frigång som utslussningsåtgärd.

Som promemorian konstaterar har antalet nådeansökningar stadigt minskat i takt med förändringarna i fråga om påföljder och straffverkställighet. Det differentierade påföljdssystemet och de omfattande möjligheterna att avtjäna kortare fängelsestraff under alternativa former har lett till ett minskat behov av nåd. Numera söks respektive beviljas nåd i endast ett relativt litet antal fall per år (se redovisningen i avsnitt 6.1).

Samtidigt kan konstateras att det inte är ovanligt att personer som döms till fängelse kalkylerar med möjligheten till automatiskt uppskov vid ansökan om nåd. Dessa personer skickar vanligen in en nådeansökan i anslutning till den dag, eller t.o.m. samma dag, som han eller hon ska inställa sig i anstalt enligt Kriminalvårdens inställelsebeslut. Det förekommer även att rena okynnesansökningar ges in. Med detta avses ansökningar där inga skäl för nåd åberopas och där det huvudsakliga syftet med ansökan är att få ett automatiskt uppskov med straffverkställigheten. Eftersom handläggningstiden för ett nådeärende kan uppgå till flera månader innebär ett automatiskt uppskov att verkställigheten många gånger drar ut på tiden. Som *Kriminalvården* framhåller leder detta till att planeringen avseende anstaltsplatser försvåras och att anstaltsplatserna inte kan utnyttjas på bästa sätt.

Från kriminalpolitisk synpunkt är det angeläget att verkställigheten av en utdömd påföljd sker i så nära anslutning till brottet som möjligt. Det är därför nödvändigt att iaktta återhållsamhet när det gäller uppskov med verkställighet (jfr prop. 1974:20 s. 78). Sammantaget talar de redovisade förhållandena för att regleringen med automatiskt uppskov med verkställigheten vid ansökan om nåd bör ändras. Promemorian föreslår mot denna bakgrund att det automatiska uppskovet vid ansökan om nåd ska avskaffas.

Det övervägande antalet remissinstanser tillstyrker eller har inte något att invända mot promemorians förslag. Endast *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget. Samfundet ifrågasätter inte att behovet av nåd under de senaste årtiondena har minskat, men anser att förslaget innebär en försämring för den enskilde och att konsekvenserna av förslaget eller alternativa lösningar inte har utretts på ett tillfredsställande sätt. Samfundet framhåller särskilt att nuvarande ordning innebär att Kriminalvården enligt 12 § strafftidslagen har möjlighet att bevilja uppskov med verkställigheten, men bara upp till ett år. Nu gällande ordning innebär dock att verkställigheten kan skjutas upp ytterligare genom att en nådeansökan ges in innan verkställigheten ska påbörjas. Enligt samfundet måste det

anses otillfredsställande att Kriminalvården inte har någon möjlighet att bevilja uppskov med verkställigheten längre tid än ett år.

Regeringen vill understryka att en enskild inte har någon rätt till nåd. Nådeinstitutet är ett extraordinärt förfarande. Det är från det perspektivet som förslaget bör ses. Med andra ord är det inte fråga om att försämra enskildas rättigheter. Dessutom innebär förslaget att det även i fortsättningen kommer att vara möjligt att i vissa fall låta straffverkställigheten anstå i avvaktan på regeringens beslut i ett nådeärende. Sådant uppskov ska enligt förslaget kunna komma i fråga i de fall där omständigheterna i ett nådeärende särskilt talar för detta, dvs. på motsvarande sätt som i dag gäller då förutsättningarna för automatiskt uppskov inte är uppfyllda (12 § första stycket strafftidförordningen). Justitiedepartementet ska således även i fortsättningen underrätta Kriminalvården när omständigheterna i ett nådeärende är sådana att de kan antas ha betydelse för frågan om verkställigheten ska skjutas upp i avvaktan på regeringens beslut. Kriminalvården avgör därefter om verkställigheten ska avvakta. Enligt regeringens mening framstår en sådan ordning som både rimlig och ändamålsenlig. Regeringen föreslår därför, i likhet med promemorian, att möjligheten till automatiskt uppskov vid ansökan om nåd upphävs. Som en konsekvens av detta bör hänvisningen i 14 § strafftidslagen upphävas. Vidare bör regleringen i 12 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll anpassas. Därutöver avser regeringen att överväga regleringen i strafftidförordningen.

I övrigt pekar *Kriminalvården* på att även ansökan om intensivövervakning används som uppskovsinstrument och att också bestämmelserna i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll kan behöva ses över. Kriminalvården framhåller också att det är angeläget med en generell översyn av strafftidslagen. Dessa frågor kan inte behandlas inom ramen för detta lagstiftningsärende utan får behandlas i andra sammanhang.

7 Konsekvenser

Regeringens bedömning: De begränsade merkostnader som kan bli följden av en överflyttning av regeringens ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott till den ordinarie migrationsprocessen ryms inom ramen för befintliga anslag.

Förslaget om att ta bort möjligheten till automatiskt uppskov med verkställighet av fängelsestraff vid ansökan om nåd leder till en viss effektivisering hos främst Kriminalvården och medför inte några merkostnader.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det övervägande antalet remissinstanser har inte yttrat sig särskilt i denna del.

Några remissinstanser framför i fråga om förslaget om en överflyttning av regeringens ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott synpunkter vad gäller förslagets konsekvenser.

Domstolsverket bedömer att förslaget innebär kostnadsökningar för migrationsdomstolarna som inte kan rymmas inom ramen för befintliga anslag och att domstolarna bör kompenseras för de ökade kostnaderna. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att domstolen bör tillföras medel i den mån förslaget medför ökade kostnader för denna. *Förvaltningsrätten i Göteborg* konstaterar att mål av förevarande karaktär är särskilt arbetskrävande men att domstolen har svårt att närmare uttala sig om hur resurs- och kostnadskrävande målen kommer att bli i praktiken. Domstolen konstaterar även att fördelningen av mål mellan migrationsdomstolarna kan komma att påverkas av hur Migrationsverket geografiskt väljer att organisera handläggningen av denna nya typ av ärenden.

Skälen för regeringens bedömning

Överflyttning av regeringens ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott

Förslaget om en överflyttning av regeringens ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott innebär inte någon ändrad prövning. Beviljande av uppehålls- och arbetstillstånd eller upphävande av utvisningsbeslut bör således även i fortsättningen kunna aktualiseras om det finns verkställighetshinder eller om det annars finns skäl för att beslutet inte längre ska gälla (t.ex. svår sjukdom). Någon ändring av den praxis som har utbildats är inte heller avsedd. Möjligheten att upphäva en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott bör alltså även fortsättningsvis tillämpas restriktivt. Motsvarande prövning som i dag görs hos regeringen ska göras inom den ordinarie migrationsprocessen.

Förslaget innebär att den ordinarie migrationsprocessen tillförs ett antal nya ärenden. Förslaget innebär visst merarbete för i första hand Migrationsverket. De närmare konsekvenserna är beroende av dels hur många ärenden som kommer att tillföras den ordinarie migrationsprocessen, dels ärendenas karaktär.

Antalet ärenden hos regeringen uppgår för närvarande till omkring 100 per år. I praktiken blir det dock inte så många ärenden som tillförs den ordinarie migrationsprocessen. I de fall där utvisningsdömda åberopar verkställighetshinder och ansöker om uppehållstillstånd av skyddsskäl görs prövningen redan inom den ordinarie migrationsprocessen. När det gäller dessa fall innebär reformen följaktligen inte någon tillströmning av nya ärenden. En del av ärendena hos regeringen avser vidare ansökningar från personer som tidigare har ansökt men fått avslag på ansökan. Vissa av ärendena avser alltså upprepade ansökningar. I motsats till vad som är fallet med prövningen hos regeringen föreslår regeringen tydliga gränser för prövningen i den ordinarie migrationsprocessen. Detta kommer att innebära att prövning inte kommer att göras i samma utsträckning som i dag. I den ordinarie migrationsprocessen kommer dessutom endast den dömda att kunna ansöka. *Förvaltningsrätten i Göteborg* ställer sig tveksam till om antalet nya ansökningar efter avslag på ansökan om upphävande av utvisningsbeslut kommer att minska. Enligt förvaltningsrätten kan i stället en mer öppen och förutsägbar process leda till att antalet ansökningar kommer att öka. Enligt regeringens mening finns det inte skäl att hysa sådana farhågor. Sammantaget bedömer regeringen, i likhet

med promemorian, att reformen i praktiken innebär att Migrationsverket tillförs omkring 80 ärenden per år. Det är således fråga om ett begränsat antal ärenden.

När det gäller ärendenas karaktär kan konstateras att ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott inte kräver att en omfattande utredning görs. Ärendena avser som regel personer som har vistats länge i Sverige och som sedan ankomsten hit har fått frågor om bl.a. anknytning prövade inom den ordinarie migrationsprocessen respektive i brottmålsprocessen. En grundlig utredning finns således som regel redan i Migrationsverkets dossier. Ärendena utgör närmast en sorts verkställighetsärenden. Verkställighetsärenden kräver normalt en förhållandevis liten arbetsinsats jämfört med sådana ärenden inom den ordinarie migrationsprocessen som kräver grundläggande utredning. När det dessutom är fråga om anknytningsskäl blir det som regel fråga om en summarisk prövning med en än mer begränsad arbetsinsats. I de aktuella ärendena är utgångspunkten bl.a. att familjeanknytning som har prövats av domstolen i brottmålet inte ska omprövas och att den som efter utvisningsbeslutet har skaffat sig anknytning till Sverige genom äktenskap och barn anses ha gjort detta med kännedom om att den nya familjen inte kan bo samlad i Sverige under den tid som utvisningsbeslutet gäller. Eftersom merparten av ansökningarna hänförs till sådana omständigheter och därför avslås är behovet av ytterligare utredning generellt sett mycket litet. För närvarande åtgår mindre än en årsarbetskraft för hanteringen av ärendena om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Under remissbehandlingen har det inte framkommit något som föranleder en annan bedömning av de arbetsmässiga konsekvenserna än den som redovisas i promemorian. Med tanke på detta och med hänsyn till att Migrationsverket redan prövar frågor av motsvarande slag bedömer regeringen att de tillkommande ärendena inte kan förväntas medföra annat än marginella arbetskonsekvenser och begränsade merkostnader för verket. Kostnaderna bedöms därför rymmas inom befintliga anslagsramar.

Reformen innebär även att migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen får ett ökat antal mål per år. Som framgått gör regeringen bedömningen att Migrationsverket tillförs endast ett begränsat antal ärenden. I konsekvens med detta kan det, även om överklagandefrekvensen för avslagsbeslut i migrationsärenden är relativt hög, inte bli fråga om annat än ett begränsat antal mål som tillförs domstolarna. Med tanke på vad som anförts om ärendenas karaktär, och med hänsyn till att domstolarna redan prövar frågor av motsvarande slag, kan inte heller de tillkommande målen förväntas bli särskilt betungande. Prövningstillstånd kommer som regel att krävas i Migrationsöverdomstolen. Mot denna bakgrund kan de tillkommande målen inte förväntas medföra annat än begränsade merkostnader. *Domstolsverket* anser att förslaget innebär sådana kostnadsökningar som inte kan rymmas inom ramen för befintliga anslag. Även *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att ytterligare medel bör tillföras. Enligt regeringens mening är det dock fråga om marginella merkostnader som bedöms rymmas inom befintliga anslagsramar.

Förslaget antas inte medföra några andra konsekvenser.

Borttagande av automatiskt uppskov vid ansökan om nåd

Förslaget om att ta bort möjligheten till automatiskt uppskov med verkställighet av fängelsestraff vid ansökan om nåd bör leda till att fängelsestraff i högre grad börjar verkställas som Kriminalvården planerat i sina beslut om inställelse. Därigenom kan beläggningen vid anstalterna bättre förutses och platsbeståndet utnyttjas mer rationellt. Vidare kan vissa administrativa besparingar förväntas. Om fängelsestraff i högre grad verkställs som planerat behöver Kriminalvården t.ex. inte lägga lika stora resurser på åtgärder för att få dömda som inte inställer sig som planerat att påbörja avtjänandet.

Vidare bör förslaget leda till att antalet nådeansökningar minskar. Detta gäller inte minst ansökningar där inga skäl för nåd åberopas och där det huvudsakliga syftet med ansökan är att få uppskov med straffverkställigheten. I ärendena hos regeringen kan förväntas en viss ökning av antalet underrättelser till Kriminalvården enligt 12 § strafftidförordningen. Denna konsekvens är dock arbetsmässigt försumbar.

Sammantaget bedömer regeringen att förslaget i fråga om automatiskt uppskov med verkställighet av fängelsestraff vid ansökan om nåd kommer att leda till vissa rationaliseringsvinster för främst Kriminalvården. Förslaget förväntas inte medföra några kostnader eller andra konsekvenser.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

8.1 Tidpunkten för ikraftträdande

Regeringens förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 september 2013.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens. Promemorian föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 april 2013.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna yttrar sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: De författningsändringar som hör till förslaget om en överflyttning av regeringens ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott bör träda i kraft så snart som det är praktiskt möjligt. Hos Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen finns redan en etablerad ordning för prövning av frågor om verkställighetshinder och uppehållstillstånd m.m. Några organisations- och utbildningsinsatser bedöms därför inte behövas och behovet av andra förberedelseåtgärder bedöms inte heller vara stort. Med hänsyn till detta föreslås att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 september 2013.

De författningsändringar som föreslås i fråga om handläggningen av ärenden om nåd i brottmål bör också träda i kraft så snart som möjligt.

Dessa ändringar kräver inga förberedande åtgärder hos berörda myndigheter och är inte heller beroende av övriga förslag. Det föreslås att även dessa författningsändringar ska träda i kraft den 1 september 2013.

8.2 Övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Äldre föreskrifter ska gälla för handläggning av ärenden som avser upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott och som har kommit in till regeringen men inte avgjorts före den 1 september 2013. Äldre föreskrifter ska även gälla för ansökningar om nåd som har getts in till regeringen före ikraftträdandet.

Promemorians förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Promemorian lämnar inte något förslag till övergångsbestämmelse i lagen om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna yttrar sig i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Det är ett begränsat antal ansökningar om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott som kommer in till regeringen varje år. Som regel är ärendebalansen liten. Inför ikraftträdandet kan ärendebalansen arbetas ned till enbart ett fåtal ärenden. En målsättning skulle t.ex. kunna vara att det vid ikraftträdandet inte ska finnas mer än högst ett tiotal oavgjorda ärenden hos regeringen.

Att föra över en sådan mindre ärendebalans vid ikraftträdandet till Migrationsverket skulle i och för sig inte medföra någon nämnvärd belastning för verket. Att låta de nya reglerna gälla för alla oavgjorda ärenden skulle dock bidra till ökad handläggningstid i dessa fall. Regeringen delar därför promemorians uppfattning att praktiska skäl talar för att ärenden som inte har avgjorts före ikraftträdandet bör fortsätta att handläggas enligt nu gällande regler. En övergångsregel om detta bör införas.

Som promemorian konstaterar bör bestämmelserna om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott även i fortsättningen gälla i tillämpliga delar i fråga om motsvarande äldre beslut om förvisning på grund av brott. Eftersom begreppet utvisning anses utgöra en gemensam beteckning för förvisning och utvisning (se prop. 1979/80:96 s. 100) gäller bestämmelserna om utvisning även i fråga om sådana beslut som betecknats förvisning. Några övergångsbestämmelser i detta avseende behövs därför inte.

När möjligheten till automatiskt uppskov vid ansökan om nåd upphör bör äldre bestämmelser fortsätta att gälla för de ansökningar som har getts in till regeringen och där ärendena inte har avgjorts före ikraftträdandet. Övergångsbestämmelser i enlighet med detta bör därför införas.

9 Författningskommentar

9.1 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.

Det som föreskrivs i första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller annan skyddsbehövande 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 beviljats 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 eller 15 d §,

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.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

Paragrafen reglerar vissa frågor om uppehållstillstånd, bl.a. när en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord.

Första–fjärde styckena är oförändrade.

I *femte stycket* upplyses om särskilda bestämmelser som gäller i fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft. Hänvisningarna till regler som är tillämpliga i fråga om den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott anpassas till det nya prövningsförfarandet. Liksom tidigare hän-

visas till bestämmelserna i 12 kap. 19 a och 20 §§, som reglerar i vilka fall en prövning av en fråga om uppehållstillstånd före och under verkställighetsstadiet kan aktualiseras i fråga om en utlänning som har utvisats på grund av brott. Ändringen innebär att hänvisningar görs även till 20 § i förevarande kapitel samt till 12 kap. 16 b och c §§, som tillsammans reglerar prövning av en fråga om uppehållstillstånd för en sådan utlänning. Ändringen kommenteras i avsnitt 5.8.

20 § Beslut om uppehållstillstånd meddelas av Migrationsverket.

Migrationsverket får dock inte bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. *Om Migrationsverket finner att en sådan utlänning bör beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b §*, ska verket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut om uppehållstillstånd hade kunnat överklagas.

Beslut om uppehållstillstånd får också meddelas av Regeringskansliet.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 5.2, reglerar vilka myndigheter som får fatta beslut om uppehållstillstånd. Huvudregeln är att sådana tillstånd meddelas av Migrationsverket.

Regleringen får ett delvis nytt innehåll till följd av överflyttningen av regeringens ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Den ska i fortsättningen tillämpas i fråga om ansökningar om uppehållstillstånd av såväl skyddsskäl som andra skäl. För utlänningar som omfattas av lagakraftvunna avlägsnandebeslut är dock möjligheterna till prövning före och under verkställighetsstadiet starkt begränsade.

En prövning enligt förevarande paragraf i fråga om en utlänning som har utvisats på grund av brott, och som ansöker om uppehållstillstånd under vistelsen i Sverige, kräver att förutsättningarna för prövning är uppfyllda (se 12 kap. 19 a § och kommentaren till den paragrafen). Om så är fallet ska Migrationsverket pröva frågan om huruvida uppehållstillstånd ska beviljas.

Paragrafen är tillämplig också när ett internationellt organ, t.ex. Europadomstolen eller FN-kommittén mot tortyr, har funnit att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt fall strider mot ett svenskt konventionsåtagande (se 4 §). Det krävs inte att utlänningen själv ansöker om uppehållstillstånd i sådana fall.

Första och tredje styckena är oförändrade.

Av *andra stycket* framgår att Migrationsverket inte får bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. Om en sådan utlänning ansöker om uppehållstillstånd och Migrationsverket finner att utlänningen bör beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b §, ska verket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut om uppehållstillstånd hade kunnat överklagas. Ändringen i andra stycket innebär att bestämmelsen görs tillämplig också i fråga om ansökningar om uppehållstillstånd av andra skäl än skyddsskäl.

Yttrandet bör inriktas på det som är väsentligt för migrationsdomstolens prövning. Migrationsverket bör i yttrandet redogöra för de omständigheter som verket anser talar för att ansökan bör beviljas enligt 12 kap.

16 b §. I fråga om förutsättningarna för att bevilja ansökan hänvisas till kommentaren till den paragrafen. Det kan finnas skäl att i yttrandet beröra, förutom brottsligheten, verkställighetshinder, utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet. I förekommande fall bör även utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt belysas. Det bör också framgå om behovet av uppehållstillstånd är av övergående natur och om utlänningen bör beviljas uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande. Det kan också finnas skäl att ange på vilket sätt ansökan bör beviljas, t.ex. vad som kan vara lämplig tillståndstid. Om förutsättningarna för permanent uppehållstillstånd och upphävande av utvisningsbeslutet kan anses vara uppfyllda bör det framgå.

Vid handläggningen hos Migrationsverket tillämpas förvaltningslagen (1986:223) och 13 kap. förevarande lag om bl.a. muntlig handläggning (14 § förvaltningslagen och 13 kap. 1–8 §§), motivering av beslut (13 kap. 10 §) och omprövning av Migrationsverkets beslut (13 kap. 13 §). Migrationsverket kan begära kompletterande utredning, t.ex. yttrande från någon av Sveriges ambassader eller Säkerhetspolisen, för att berika beslutsunderlaget. Verket bör normalt inhämta uppgifter ur belastningsregistret, misstankeregistret och SIS:s spärllista inför ett överlämnande av ärendet till en migrationsdomstol. Sådana registerutdrag bör även i övrigt inhämtas när utlänningens skötsamhet är av intresse för bedömningen. Den dömde kan i förekommande fall också beredas tillfälle att ge in utdrag ur hemlandets belastningsregister. Det kan vara aktuellt t.ex. om den dömde har vistats en längre tid i det landet.

Om Migrationsverket finner att en ansökan om uppehållstillstånd från den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott inte bör beviljas enligt 12 kap. 16 b §, ska verket avslå denna. Migrationsverkets avslagsbeslut får enligt 14 kap. 6 § överklagas till en migrationsdomstol.

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

I paragrafen upplyses om att andra myndigheter än Migrationsverket i vissa fall får besluta om uppehållstillstånd.

Ändringen, som kommenteras i avsnitt 5.8, är en följd av att regeringens ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott flyttas över till den ordinarie migrationsprocessen. Ändringen innebär att hänvisningen till 8 kap. 14 § och till regeringen upphävs.

6 kap.

6 § Av 8 kap. 21 § följer att den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning i vissa fall också får besluta om arbetstillstånd.

I paragrafen upplyses om att andra myndigheter än Migrationsverket i vissa fall får besluta om arbetstillstånd.

Ändringen är av samma slag som ändringen i 5 kap. 21 §, se kommentaren till den paragrafen.

8 kap.

14 § I 12 kap. finns bestämmelser om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott och om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut.

I paragrafen, vars innehåll är nytt, upplyses om att bestämmelser om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott och om upphävande av sådana utvisningsbeslut – som tidigare fanns i bl.a. förevarande paragraf – finns i 12 kap. (se främst 12 kap. 16 a–c och 19 a §§). Ändringen kommenteras i avsnitt 5.2 och 5.8.

10 kap.

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om muntlig förhandling inför beslut om förvar och uppsikt.

Första och andra styckena är oförändrade.

Tredje stycket upphävs till följd av att ärenden om förvar eller uppsikt enligt förevarande lag inte längre kommer att handläggas av regeringen. Ändringen behandlas i avsnitt 5.5.

16 § En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen är i ärenden, där beslut om inhibition kan meddelas med stöd av 12 kap. 11 §, handläggande myndighet från det att den meddelar beslut om inhibition.

Paragrafen reglerar när en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen är handläggande myndighet i förvars- och uppsiktsfrågor i ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. En migrationsdomstol respektive Migrationsöverdomstolen är handläggande myndighet i sådana frågor från det att den meddelar beslut om inhibition med stöd av 12 kap. 11 §. Av 10 kap. 13 § 2 följer att polismyndigheten annars som regel är handläggande myndighet i nu aktuella ärenden.

Ändringen innebär att hänvisningen till 12 kap. 11 § första stycket tas bort som en följd av att andra stycket i den paragrafen upphävs. Ändringen kommenteras i avsnitt 5.8.

12 kap.

11 § När en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen prövar en fråga om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut, får domstolen besluta om inhibition.

I paragrafen regleras inhibition av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott.

Paragrafen ändras till följd av att regeringen inte längre kommer att fatta beslut i fråga om uppehållstillstånd enligt förevarande lag. *Första stycket* ändras på så sätt att hänvisningen till regeringen tas bort. Samtidigt förtydligas att möjligheten till inhibition gäller vid prövning av såväl frågor om uppehållstillstånd som frågor om upphävande av utvisningsbeslut. *Andra stycket*, som enbart avser ärenden hos regeringen, upphävs. Ändringarna behandlas i avsnitt 5.4.

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

Bestämmelser om inhibition finns också i *16 a och 18–20 §§*.

Av paragrafen följer att Migrationsverket har en generell rätt att meddela inhibition i utlänningsärenden.

Första stycket är oförändrat.

Hänvisningen i *andra stycket* anpassas till följd av överflyttningen av regeringens ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Ändringen innebär att hänvisning görs även till 16 a §, som reglerar förfarandet för prövning av upphävande av sådana beslut. Ändringen kommenteras i avsnitt 5.4.

16 a § *En utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får hos Migrationsverket ansöka om upphävande av utvisningsbeslutet efter det att beslutet vunnit laga kraft. I ett sådant ärende får Migrationsverket besluta om inhibition.*

Om ansökan görs under utlänningens vistelse i Sverige, ska Migrationsverket besluta att ta upp ansökan till prövning endast om utlänningen åberopar sådana omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 3 §, och dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare.

Är förutsättningarna för prövning av en sådan ansökan som avses i andra stycket inte uppfyllda, ska Migrationsverket besluta att inte bevilja prövning.

Migrationsverket får inte upphäva en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Om Migrationsverket finner att en ansökan om upphävande av ett beslut om utvisning på grund av brott bör beviljas enligt 16 b §, ska verket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i frågan hade kunnat överklagas.

Paragrafen är ny. Den reglerar, tillsammans med 16 b §, förfarandet för prövning av upphävande av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i vissa fall. Regleringen omfattar även – liksom tidigare 8 kap. 14 § – sådan prövning av upphävande av återreseförbud som avses i artikel 32 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet). Förslaget behandlas i avsnitt 5.2, 5.3 och 5.4.

Av *första stycket* framgår att en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får ansöka om upphävande av utvisningsbeslutet hos Migrationsverket när beslutet vunnit laga kraft. Endast den utvisningsdömde får ansöka om upphävande. Detta hindrar dock inte att anhöriga och andra hjälper utlänningen med att ge in en ansökan eller att sökanden använder ett befullmäktigat ombud. En ansökan kan göras

såväl före som efter verkställigheten av ett utvisningsbeslut. För utlänningar som omfattas av lagakraftvunna avlägsnandebeslut är dock möjligheterna till prövning före eller under verkställighetsstadiet generellt begränsade till vissa fall som rör skyddsbehov.

Vidare föreskrivs att Migrationsverket får besluta om inhibition. Inhibition aktualiseras bl.a. när det är oklart om huruvida det finns förutsättningar för prövning och verket inte hinner ta ställning i ärendet innan verkställighet ska ske. Inhibition aktualiseras också när verkställighet av utvisningsbeslutet är nära förestående och det är oklart om huruvida det finns verkställighetshinder alternativt finns sådana skäl som talar för att utlänningen ska beviljas uppehållstillstånd enligt 16 b §. När bestämmelserna om automatiskt hinder mot verkställighet är tillämpliga behövs dock inte något beslut om inhibition. Dessa bestämmelser gäller bl.a. vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd av skyddsskäl (8 a § första och andra styckena och 19 a § tredje stycket). Om det saknas grund för att bevilja en ansökan enligt 16 b § och det varken finns automatiskt hinder mot verkställighet eller finns skäl för att besluta om inhibition, ska åtgärderna för att verkställa utvisningsbeslutet fortsätta.

I *andra stycket* föreskrivs att en ansökan om upphävande av ett utvisningsbeslut som görs under utlänningens vistelse i Sverige ska tas upp till prövning av Migrationsverket endast under vissa förutsättningar. En prövning förutsätter att sådana omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 3 § åberopas, och att dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. Regleringen har utformats efter mönster av bestämmelserna i 19 och 19 a §§ om prövning av en fråga om uppehållstillstånd och korresponderar med dessa.

Är förutsättningarna för prövning av en sådan ansökan som avses i andra stycket inte uppfyllda, t.ex. om utlänningen inte har giltig ursäkt för att åberopa de nya omständigheterna i ett sent skede, ska Migrationsverket enligt *tredje stycket* besluta att inte bevilja prövning. Att ett sådant beslut kan överklagas till en migrationsdomstol framgår av 14 kap. 5 §.

Om förutsättningarna för prövning av en ansökan är uppfyllda ska Migrationsverket ta ställning i saken med utgångspunkt i 16 b §. Om Migrationsverket då finner att ansökan inte ska beviljas, ska verket avslå denna. Migrationsverkets avslagsbeslut får enligt 14 kap. 6 § överklagas till en migrationsdomstol.

Av *fjärde stycket* framgår att Migrationsverket inte får upphäva en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Om Migrationsverket finner att en ansökan bör beviljas enligt 16 b § ska verket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i frågan hade kunnat överklagas.

Yttrandet bör inriktas på det som är väsentligt för migrationsdomstolens prövning. Migrationsverket bör i yttrandet redogöra för de omständigheter som verket anser talar för att ansökan bör beviljas enligt 16 b §. I fråga om förutsättningarna för att bevilja ansökan hänvisas till kommentaren till den paragrafen. I fråga om yttrandets innehåll och handläggningen hos Migrationsverket hänvisas till vad som sägs i kommentaren till 5 kap. 20 §.

16 b § I fråga om den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet med tillämpning av 16 a, 17 eller 20 § eller 5 kap. 20 §, bevilja uppehållstillstånd och arbetstillstånd, eller upphäva utvisningsbeslutet helt eller delvis, om det

1. finns hinder enligt 1, 2 eller 3 § mot att utvisningsbeslutet verkställs,
2. finns anledning att anta att avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen,
3. finns medicinska hinder, eller
4. annars finns synnerliga skäl.

Vid bedömningen enligt första stycket 4 av om det finns synnerliga skäl ska följande särskilt beaktas:

- brottslighetens art och omfattning,
- den tid som har förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades,
- utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet, och
- utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt.

Om migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen finner att utlänningen är flykting enligt 4 kap. 1 § eller annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § gäller även det som anges i 5 kap. 1 §. Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande gäller även det som anges i 5 kap. 4 §.

Paragrafen, som är ny, innehåller de centrala reglerna om under vilka förutsättningar en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott trots detta ska få vistas i landet respektive när ett sådant utvisningsbeslut kan mildras. Den behandlar, tillsammans med 16 c §, både förutsättningarna för att bevilja uppehålls- och arbetstillstånd och för att upphäva sådana utvisningsbeslut i vissa fall. Regleringen motsvarar i sak innehållet i tidigare 8 kap. 14 § och innebär som regel, bl.a. som en följd av föreskrifterna i 16 c §, i första hand en prövning av förutsättningarna för att bevilja ett tidsbegränsat tillstånd. Regleringen medför även att tidsbegränsade utvisningsbeslut normalt inte upphävs utan får löpa ut. Förslaget behandlas i avsnitt 5.2 och 5.3.

Av första stycket, som i huvudsak motsvarar innehållet i tidigare 8 kap. 14 § första stycket, framgår att en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen får bevilja uppehållstillstånd och arbetstillstånd för den som har utvisats på grund av brott, om det finns verkställighetshinder eller synnerliga skäl. Migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen får också i vissa fall upphäva ett sådant utvisningsbeslut helt eller delvis. Med utvisning avses såväl utvisning som förvisning (se prop. 1979/80:96 s. 100 och avsnitt 8.2). Ett delvis upphävande kan innebära att återreseförbudet upphävs eller att det bestäms till en kortare tid (jfr prop. 1975/76:18 s. 168). Regleringen omfattar även – liksom tidigare 8 kap. 14 § – sådan prövning av upphävande av återreseförbud som avses i artikel 32 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet).

När det gäller prövningen bör framhållas att det aldrig är fråga om en omprövning av utvisningsbeslutet. Det är i stället en extraordinär prövning, där hänsyn framför allt tas till vissa förhållanden som har inträffat

efter domstolens beslut och som inte rimligtvis har kunnat påverka domstolens avgörande. En samlad bedömning ska göras, varvid samtliga omständigheter i ärendet ska beaktas.

Regleringen i förevarande paragraf förutsätter att Migrationsverket först har tagit ställning i ärendet. Med detta avses såväl Migrationsverkets ställningstagande att med ett eget yttrande lämna över ett ärende till en migrationsdomstol för prövning som verkets beslut om avslag på en ansökan. En fråga om uppehålls- och arbetstillstånd eller upphävande av ett utvisningsbeslut för den nu aktuella kategorin av utlänningar kan komma under en migrationsdomstols eller Migrationsöverdomstolens prövning i ett antal situationer. Det kan vara fråga om överlämnande enligt 16 a § fjärde stycket (ansökan om upphävande av utvisningsbeslutet), 17 § tredje stycket (prövning ex officio), 20 § (prövning ex officio) eller 5 kap. 20 § andra stycket (frågor om uppehållstillstånd). En prövning enligt förevarande paragraf aktualiseras också när en utlänning, som har utvisats på grund av brott, överklagar Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om upphävande av utvisningsbeslutet.

Av första stycket *första punkten* framgår att ett beslut om att t.ex. bevilja uppehålls- och arbetstillstånd kan komma ifråga bl.a. om det finns hinder enligt 1, 2 eller 3 § mot att utvisningsbeslutet verkställs, dvs. om det finns politiska verkställighetshinder. Av *andra punkten* framgår att bestämmelsen även är tillämplig om det finns praktiska verkställighetshinder. För att mottagarlandets ovilja att ta emot en person ska anses utgöra ett praktiskt hinder mot verkställighet enligt bestämmelsen krävs dock att utlänningen efter förmåga medverkat till att en verkställighet ska kunna genomföras, t.ex. genom att se till att nödvändiga handlingar för inresa kan anskaffas. Om så inte är fallet bör ansökan som regel avslås. Med mottagarland avses utlänningens hemland eller det land där utlänningen tidigare vistats. Av *tredje punkten* framgår att bestämmelsen även är tillämplig om utlänningen är så svårt sjuk att det av det skälet inte är möjligt att genomföra verkställighet, dvs. om det finns medicinska verkställighetshinder. Det är inte sjukdomens svårhet i sig som ska bedömas, utan frågan om det aktuella sjukdomstillståndet utgör ett hinder mot verkställighet i det enskilda fallet (se prop. 2004/05:170 s. 299).

Av första stycket *fjärde punkten* följer att ett beslut enligt paragrafen i andra fall än vid verkställighetshinder kan komma ifråga endast om det finns synnerliga skäl. Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd, eller att i vissa fall upphäva utvisningsbeslut, är avsedd att tillämpas restriktivt. Kravet på synnerliga skäl ger uttryck för den återhållsamhet i tillämpningen som är avsedd.

I *andra stycket* preciseras vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl enligt första stycket punkten 4.

En sådan omständighet är brottslighetens art och omfattning. Det förhållandet att brottsligheten varit av allvarlig art eller att den varit särskilt samhällsfarlig kan tala mot att uppehållstillstånd beviljas. Likaså om brottsligheten har varit omfattande eller pågått under en avsevärd del av utlänningens vistelse här i landet.

Också den tid som förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades ska vägas in. Det förhållandet att det har gått lång tid efter domen bör dock

inte räknas utlänningen till godo om han eller hon har vägrat att medverka till att utvisningsbeslutet kunnat verkställas. I detta sammanhang bör även regleringen i 16 c § beaktas.

Vidare ska utlänningens skötsamhet efter utvisningsbeslutet beaktas. Det förutsätts att utlänningen har respekterat återreseförbudet och även i övrigt har varit skötsam efter det att utvisningsbeslutet meddelades. Återfall i brott är således en omständighet som ska beaktas. Det gäller också risken för fortsatt brottslighet. Om det visar sig att utlänningen efter utvisningsbeslutet har dömts för ytterligare brott, att han eller hon är misstänkt för nya brott eller att det finns beaktansvärd risk för ny brottslighet, bör det i första hand övervägas att inte bevilja uppehållstillstånd.

Hänsyn ska också tas till utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt. Enligt vad som anförts i tidigare förarbeten kan skäl för att bevilja uppehållstillstånd för den som har utvisats på grund av brott vara att utlänningen lider av en svår sjukdom (prop. 1988/89:86 s. 193). Motsvarande gäller för andra utläningar, vilka kan beviljas uppehållstillstånd på grund av svår sjukdom enligt 5 kap. 6 § (se avsnitt 5.3.2). Den bestämmelsen är också av undantagskaraktär och avsedd att tillämpas restriktivt. När det gäller tillämpningen av förevarande paragraf vid svår sjukdom kan ledning hämtas från tillämpningen av 5 kap. 6 §.

Skäl för att bevilja uppehållstillstånd kan även, enligt nyss nämnda förarbeten, vara att den dömden har en stark familjeanknytning. Utgångspunkten i nu aktuella fall är dock att familjeanknytning som har prövats av domstolen i brottmålet inte ska omprövas. Den som efter utvisningsbeslutet har skaffat sig anknytning till Sverige genom äktenskap och barn har gjort detta med kännedom om att den nya familjen inte kan bo samlad här i landet under den tid som utvisningsbeslutet gäller. Detta innebär att sådan familjeanknytning inte i sig utgör synnerliga skäl. I fall som rör barn kan det undantagsvis finnas mycket ömmande omständigheter som talar särskilt för att uppehållstillstånd ska beviljas. Den utvisades barn kan t.ex. lida av svår sjukdom och vara särskilt beroende av den utvisningsdömden föräldern. I andra fall kan den andra föräldern vara allvarligt sjuk och situationen sådan att det varken är rimligt att barnet lämnas med denne eller att det ska följa med den utvisningsdömden föräldern vid verkställighet av utvisningsbeslutet.

Om det har gått mycket lång tid sedan utvisningsbeslutet, särskilt om det har gått 25 år eller mer efter ett beslut om utvisning på livstid, bör kraven på anknytning till och syfte med vistelse i Sverige kunna ställas lägre. För tredjelandsmedborgare bör det som regel vara tillräckligt att det finns en anknytning till, eller ett syfte med en vistelse i, någon av de andra Schengenstaterna.

Av paragrafen framgår att såväl uppehållstillstånd som arbetstillstånd kan beviljas. Ett uppehållstillstånd bör normalt kombineras med ett arbetstillstånd. Arbetstillstånd bör dock inte beviljas om syftet med uppehållstillståndet talar mot att utlänningen får arbetstillstånd. Det gäller t.ex. om uppehållstillstånd beviljas för tillfälligt besök hos familj eller släkt eller på grund av sjukdom.

När det gäller sådana ansökningar om upphävande av återreseförbud som avses i artikel 32 i rörlighetsdirektivet ska vid prövningen enligt förevarande paragraf framför allt nya omständigheter beaktas, särskilt sådana som har betydelse för frågan om utlänningen allttjämt är ett sådant

hot mot allmän ordning och säkerhet att han eller hon fortsatt bör vara förbjuden att resa in i landet. Om de omständigheter som föranledde återreseförbudet har förändrats på ett avgörande och definitivt sätt, t.ex. om utlänningshälsotillstånd har försämrats på ett sådant sätt att det inte längre kan anses föreligga någon risk för fortsatt brottslighet, bör ett upphävande av återreseförbudet kunna övervägas (se prop. 2005/06:77 s. 96 f. och 197).

I tredje stycket upplyses om att ytterligare bestämmelser gäller i vissa situationer. Av tredje stycket första meningen – som kan sägas ha sin motsvarighet i tidigare 8 kap. 14 § tredje stycket – framgår att även det som anges i 5 kap. 1 § gäller, om migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen finner att utlänningshälsotillståndet är flyktigt enligt 4 kap. 1 § eller annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §. Ett uppehållstillstånd som beviljas en sådan utlänningshälsotillstånd måste exempelvis alltid ha en giltighetstid om minst ett år (5 kap. 1 § tredje stycket).

I tredje stycket andra meningen upplyses om att även det som anges i 5 kap. 4 § gäller om ett internationellt organ som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, t.ex. Europadomstolen eller FN-kommittén mot tortyr, funnit att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande. Enligt 5 kap. 4 § gäller då att uppehållstillstånd ska beviljas utlänningshälsotillståndet, om inte synnerliga skäl talar mot detta. Sådana skäl kan t.ex. vara att den dömde är exkluderad från internationellt skydd enligt Genèvekonventionen eller har begått mycket grova brott. Det går inte heller att bortse från att nya omständigheter kan uppkomma som gör det möjligt att senare verkställa utvisningsbeslutet. Situationen i utlänningshälsotillståndets hemland kan t.ex. genomgå en politisk förändring. Om det finns sådana skäl mot uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 4 § är alternativet att avstå från att verkställa utvisningsbeslutet (se prop. 2004/05:170 s. 278).

Om en migrationsdomstol anser att en ansökan inte ska beviljas ska domstolen avslå denna. En migrationsdomstols avslagsbeslut får enligt 16 kap. 9 § överklagas till Migrationsöverdomstolen. Prövningstillstånd krävs som regel vid överklagande av ett sådant beslut.

Vid handläggningen hos migrationsdomstolarna och hos Migrationsöverdomstolen tillämpas förvaltningsprocesslagen (1971:291) och 16 kap. förevarande lag om bl.a. muntlig förhandling. Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen kan hämta in kompletterande utredning. Uppgifter ur belastningsregistret, misstankeregistret och SIS:s spärllista bör normalt inhämtas inför ett eventuellt beslut att bevilja en ansökan och även i övrigt när utlänningshälsotillståndets skötsamhet är av särskild betydelse för bedömningen. Den dömde kan i förekommande fall också beredas tillfälle att ge in utdrag ur hemlandets belastningsregister. Det kan vara aktuellt t.ex. om den dömde har vistats en längre tid i det landet.

En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen får enligt 12 kap. 11 § vid behov besluta om inhibition av utvisningsbeslutet.

16 c § Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 16 b § första eller tredje stycket ska vara tidsbegränsat. Om en utlänningshälsotillstånd efter det att utvisningsbeslutet vann laga kraft har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd i sammanlagt minst fem år får dock utlänningshälsotillståndet, i samband med att utvisningsbeslutet upphävs enligt 16 b §, beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan ett tidsbegränsat tillstånd gäller.

Paragrafen är ny. Den innehåller kompletterande föreskrifter om uppehållstillstånd enligt 16 b § för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.

Regleringen i *första stycket* innebär att ett uppehållstillstånd som beviljas en utlännings som har utvisats på grund av brott som huvudregel ska vara tidsbegränsat. Kravet på tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller inte om utlänningsen efter beslutet om utvisning har beviljats sådant tillstånd i minst fem år. Även i ett sådant fall ska dock ett uppehållstillstånd tidsbegränsas om det finns skäl för det. Det är den sammanlagda tillståndstiden som avses. Av bestämmelsen framgår att permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om utvisningsbeslutet samtidigt upphävs.

Det finns vissa omständigheter som har särskild betydelse när tillståndstiden ska bestämmas. En sådan omständighet är om behovet av uppehållstillstånd är av övergående natur. Så kan vara fallet t.ex. vid vissa verkställighetshinder eller vid svår sjukdom. En annan viktig omständighet är brottslighetens art och omfattning. Om det, trots att brottsligheten varit av allvarlig art eller omfattande eller att den pågått under en avsevärd del av utlänningsens vistelse här i landet, finns starka skäl för att bevilja uppehållstillstånd, bör i första hand ett kortare tidsbegränsat tillstånd övervägas. Även den tid som har förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades bör vägas in vid bedömningen. Om utlänningsen efter det att beslutet om utvisning vann laga kraft inte tidigare har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd bör utgångspunkten vara en tillståndstid om sex månader. Om utlänningsen har beviljats flera sådana tillstånd kan, om inte omständigheterna i övrigt talar emot, en utökning av tillståndstiden till t.ex. ett år vara lämplig. Utlänningsens skötsamhet är också en viktig omständighet. Om utlänningsen efter utvisningsbeslutet har dömts för ytterligare brott eller är misstänkt för nya brott, eller om det finns en beaktansvärd risk för ny brottslighet, och det finns starka skäl för att trots detta bevilja uppehållstillstånd, bör i första hand ett kortare tidsbegränsat uppehållstillstånd övervägas. Hänsyn bör dessutom tas till utlänningsens levnadsförhållanden i övrigt. Härmed avses bl.a. om utlänningsen har en stark anknytning till Sverige eller ett mycket angeläget syfte med en vistelse här. Särskilt i de fall där tillstånd beviljas med stöd av 16 b § första stycket punkten 3 eller 4 (medicinska hinder respektive synnerliga skäl) finns det anledning att ta hänsyn till utlänningsens levnadsförhållanden.

I vissa fall kan levnadsförhållandena tala för en kortare tillståndstid än sex månader. Så kan exempelvis vara fallet om utlänningsens sjukdom eller behov av vård i Sverige är av övergående natur. Det gäller även när det har gått mycket lång tid sedan utvisningsbeslutet verkställdes och utlänningsen önskar återvända hit för att träffa sin familj eller släkt för exempelvis semester. Även i ett sådant fall bör tillståndstiden givetvis anpassas utifrån förhållandena i det enskilda fallet.

Det faktum att en utlännings har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst fem år innebär inte i sig att förutsättningarna för upphävande av utvisningsbeslutet ska anses uppfyllda och att utlänningsen ska beviljas permanent uppehållstillstånd. Hur lång provotid – dvs. hur många och hur omfattande tillstånd – som bör komma i fråga innan ett

permanent uppehållstillstånd aktualiseras, får i stället bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter i varje enskilt fall. Den som t.ex. förblir en risk för allmän ordning och säkerhet kan därmed inte påräkna att efter viss tid få ett permanent uppehållstillstånd. Om det å andra sidan, med hänsyn till tidigare beviljade tillstånd och omständigheterna i övrigt, framstår som rimligt att bevilja permanent uppehållstillstånd i förening med upphävande av utvisningsbeslutet bör detta vara möjligt. Ett permanent uppehållstillstånd bör normalt inte aktualiseras förrän en förhållandevis lång tid – 15 år eller mer – förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades.

Av *andra stycket*, som motsvaras av tidigare 8 kap. 14 § andra stycket andra meningen, framgår att utvisningsbeslutet inte får verkställas medan ett tidsbegränsat tillstånd gäller. Har utvisningsbeslutet redan verkställts innebär det tidsbegränsade tillståndet att utlänningen får rätt att resa in i Sverige och vistas här under tillståndets giltighetstid. Om utlänningen i ett sådant fall inte frivilligt avreser när tillståndet löper ut kan utvisningsbeslutet verkställas på nytt.

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

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

Om en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem ska verkställas mer än två år efter det att avgörandet meddelades, ska polismyndigheten innan beslutet verkställs utreda om de omständigheter som låg till grund för beslutet har ändrats. Om det vid utredningen kommer fram att omständigheterna har ändrats på ett sådant sätt att utvisningsbeslutet inte längre bör gälla, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket som med ett eget yttrande ska lämna över ärendet *för prövning enligt 16 b § till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i fråga om upphävande av utvisningsbeslutet hade kunnat överklagas. Utvisningsbeslutet får i sådant fall inte verkställas innan migrationsdomstolen har avgjort ärendet.*

Paragrafen behandlar vissa fall av verkställighet av beslut om avvissning och utvisning, bl.a. verkställighet av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott.

Första och andra styckena är oförändrade.

Tredje stycket är föranlett av artikel 33.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet), se prop. 2005/06:77 s. 97 f. och 198 f. Ändringen, som behandlas i avsnitt 5.3.5 och 5.4, är en följd av att regeringens ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott flyttas över till den ordinarie migrationsprocessen. Ändringen innebär dels att ärendena i fråga ska lämnas över till en migrationsdomstol för prövning enligt 16 b §, dels att utvisningsbeslutet i sådant fall inte får verkställas innan migrationsdomstolen har avgjort ärendet. Om migrationsdomstolens avgörande inte innebär någon

ändring av utvisningsbeslutet får beslutet verkställas. Det krävs inte att migrationsdomstolens avgörande ska ha vunnit laga kraft.

19 a § Om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott åberopar sådana omständigheter som anges i 19 § första stycket 1 och dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare, ska Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till prövning.

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

Utvisningsbeslutet får inte verkställas innan Migrationsverket har avgjort frågan om prövning ska ske eller, om prövning beviljas, innan frågan om uppehållstillstånd har prövats i en instans och ansökan därvid avslagits.

Vad som sägs i första stycket gäller inte om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § och en sådan ansökan inte tidigare under utlänningens vistelse i Sverige har prövats genom ett lagakraftvunnet beslut. I ett sådant fall ska Migrationsverket pröva ansökan. Av 8 a § framgår att utvisningsbeslutet inte får verkställas innan frågan om uppehållstillstånd har prövats i en instans och ansökan därvid avslagits.

Paragrafen behandlar prövning av nya omständigheter som åberopas av en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott och utgör ett specialfall av regleringen i 19 §, som avser prövning av nya omständigheter som åberopas av utlänningar som omfattas av andra lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut. Ändringarna behandlas i avsnitt 5.3.5.

Möjligheterna till prövning är starkt begränsade till vissa fall som rör skyddsbehov. Det gäller fall där utlänningen åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtLL, och dessa omständigheter inte har kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. Eftersom möjligheterna till prövning även i fortsättningen ska vara begränsade på motsvarande sätt görs vissa redaktionella ändringar i *första-tredje styckena*.

Vidare införs ett nytt *fjärde stycke*, som korresponderar med regleringen i 19 § fjärde stycket. Rätten för en utlänning som har utvisats på grund av brott att få en ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § prövd ändras inte. Rätten till prövning gäller dock endast om en sådan ansökan inte tidigare under utlänningens vistelse i Sverige har prövats genom ett lagakraftvunnet beslut. Utvisningsbeslutet får i dessa fall inte verkställas innan frågan om uppehållstillstånd har prövats i en instans och ansökan därvid avslagits. Om det visar sig att utlänningen har rätt till en prövning av frågan om uppehållstillstånd tillämpas 5 kap. 20 §, varvid Migrationsverket ska pröva frågan med utgångspunkt i 16 b § i förevarande kapitel.

Att Migrationsverkets beslut enligt andra stycket att inte bevilja prövning får överklagas framgår av 14 kap. 5 §.

20 § Om det i ett ärende som avser en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott kommer fram *sådana skäl som anges i 16 b §*, ska Migrationsverket inte fatta beslut i ärendet utan med *ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i fråga om uppehållstillstånd hade kunnat överklagas. I ett sådant ärende får Migrationsverket besluta om inhibition.*

Paragrafen behandlar fall där nya omständigheter framkommer i ärenden om utvisning på grund av brott och där Migrationsverket är skyldigt att agera självmant. Eftersom Migrationsverket ska beakta de nya omständigheterna ex officio finns det inte något krav på hur prövningen ska initieras. Det kan ske genom den enskilde eller på annat sätt. Paragrafen är tillämplig bl.a. i fall där polismyndigheten, enligt 17 § första stycket, underrättat Migrationsverket om att den inte kan verkställa ett beslut. En sådan underrättelse kan t.ex. bero på att utlänningen hos polisen åberopar att det finns hinder mot verkställighet som avses i 1, 2 eller 3 §. Det kan även på annat sätt ha visat sig att utvisningsbeslutet inte bör verkställas. Ändringarna behandlas i avsnitt 5.3.5 och 5.4.

Migrationsverket ska i fråga om en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott inte fatta beslut i ärendet utan med ett eget yttrande lämna ärendet vidare till en migrationsdomstol för prövning. Ändringarna är en följd av att regeringens ärenden om upphävande av beslut om utvisning på grund av brott flyttas över till den ordinarie migrationsprocessen. Ändringarna innebär att ärendena i fråga ska lämnas över till en migrationsdomstol för prövning. Ett överlämnande enligt paragrafen ska ske när det kommer fram sådana skäl som anges i 16 b §, dvs. inte bara vid verkställighetshinder utan också när det annars finns synnerliga skäl.

Yttrandet bör inriktas på det som är väsentligt för migrationsdomstolens prövning. Migrationsverket bör i yttrandet redogöra för de omständigheter som enligt verkets mening innebär att utvisningsbeslutet inte kan verkställas eller att det finns synnerliga skäl enligt 16 b §. I fråga om den närmare innebörden av prövningsförutsättningarna hänvisas till kommentaren till den paragrafen. I fråga om yttrandets innehåll hänvisas till vad som sägs i kommentaren till 5 kap. 20 §.

I andra meningen, som är ny, upplyses om att Migrationsverket får besluta om inhibition. Inhibition aktualiseras bl.a. när verkställighet av utvisningsbeslutet är nära förestående och det är oklart om huruvida det finns verkställighetshinder eller finns sådana skäl som talar för att utlänningen ska beviljas uppehållstillstånd enligt 16 b §. Att en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen får besluta om inhibition av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott framgår av 11 §. En polismyndighet får däremot inte besluta om inhibition av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Även en sådan fråga måste därför överlämnas till Migrationsverket. Att polismyndigheten ska överlämna ett yrkande om inhibition till Migrationsverket för beslut framgår av 4 § förvaltningslagen (1986:223). När bestämmelserna om automatiskt hinder mot verkställighet är tillämpliga behövs inte något beslut om inhibition. Dessa bestämmelser gäller bl.a. vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd av skyddsskäl (8 a § första och andra styckena och 19 a § tredje stycket), se avsnitt 5.4.

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

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

Om permanent uppehållstillstånd meddelas, upphör ett beslut om avvisning eller utvisning *som inte har meddelats av allmän domstol* att gälla.

Paragrafen reglerar olika fall där ett beslut om avvisning eller utvisning upphör att gälla.

Första och andra styckena är oförändrade.

I *tredje stycket* anges vad som gäller när ett permanent uppehållstillstånd beviljats för en utlänning som sedan tidigare har ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning som inte har upphört att gälla enligt första stycket i paragrafen. Ändringen i tredje stycket innebär ett förtydligande av att det är andra avlägsnandebeslut än de som har meddelats av allmän domstol som avses. Ändringen kommenteras i avsnitt 5.8.

I fråga om beslut om utvisning som har meddelats av allmän domstol följer av 16 b och c §§ att ett sådant utvisningsbeslut upphör att gälla även i det fall beslutet upphävs samtidigt som permanent uppehållstillstånd beviljas.

13 kap.

10 § Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser

- resedokument,
- uppehållstillstånd,
- statusförklaring,
- tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- avvisning eller utvisning,
- återreseförbud,
- *upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,*
- förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa,
- förvar eller uppsikt, eller
- kroppsvisitation.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om utformningen av vissa beslut.

Avser ett beslut någon av de frågor som räknas upp i *första stycket* ska beslutet vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Kravet på skriftlighet och motivering gäller bl.a. för beslut som avser uppehållstillstånd. Ändringen i första stycket innebär att samma krav gäller även för beslut i fråga om upphävande av allmän domstols

beslut om utvisning på grund av brott. Ändringen behandlas i avsnitt 5.3.6.

Andra stycket är oförändrat.

14 kap.

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

- avvisning eller utvisning,
- *avslag på en ansökan om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,*
- avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige, eller
- återkallelse av ett uppehållstillstånd eller av tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

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 paragrafen, som reglerar överklagande av vissa av Migrationsverkets beslut, anges att beslut som innebär avslag på en ansökan om uppehållstillstånd får överklagas. Ändringen innebär att även beslut om avslag på en ansökan om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott får överklagas. Ändringen kommenteras i avsnitt 5.3.6.

5 § Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § får överklagas till en migrationsdomstol. *Detsamma gäller verkets beslut att inte bevilja prövning enligt 12 kap. 16 a eller 19 a §.*

I paragrafen regleras överklagande av Migrationsverkets beslut att inte bevilja prövning.

Ändringen, som kommenteras i avsnitt 5.3.6, innebär att Migrationsverkets beslut att inte bevilja prövning av en ansökan om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt 12 kap. 16 a § får överklagas till en migrationsdomstol. Samtidigt görs en redaktionell ändring.

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

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

I paragrafen regleras överklagande av beslut om förvar eller uppsikt.

Första och andra styckena är oförändrade.

Det *tredje stycket* upphävs, som en följd av överflyttningen av regeringens ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Ändringen kommenteras i avsnitt 5.5.

16 kap.

11 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen.

Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket krävs dock inte prövningstillstånd. Prövningstillstånd krävs inte heller vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om statusförklaring eller uppehållstillstånd *som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §* efter överlämnande enligt 4 kap. 6 § andra stycket eller 5 kap. 20 § andra stycket.

Paragrafen behandlar kravet på prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen.

Första stycket är oförändrat.

Av *andra stycket* framgår att det inte krävs prövningstillstånd i vissa fall, bl.a. om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott överklagar en migrationsdomstols beslut i fråga om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande efter att ärendet lämnats över enligt 5 kap. 20 § andra stycket. Ändringen är endast ett förtydligande till följd av överflyttningen av regeringens ärenden om upphävande av sådana utvisningsbeslut. Någon ändring i sak är inte avsedd. Ändringen kommenteras i avsnitt 5.7.

17 kap.

1 § Socialnämnden ska lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om en polismyndighet, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller ett ärende om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Detsamma gäller när fråga har uppkommit om utlänningsutlänningen har uppehållsrätt.

I paragrafen föreskrivs en skyldighet för socialnämnd att lämna uppgifter i vissa utlänningsärenden. Socialnämnden ska lämna uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om någon av de myndigheter som anges i paragrafen begär det och uppgifterna behövs för sådana ändamål som anges i paragrafen.

Ändringen innebär att hänvisningen till regeringen tas bort som en följd av att regeringen inte längre kommer att fatta beslut i fråga om uppehållstillstånd enligt förevarande lag. Ändringen kommenteras i avsnitt 5.3.6. Vissa språkliga ändringar görs också.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

2 § Högsta förvaltningsdomstolen prövar

1. överklaganden av en kammarrätts beslut enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291),
2. överklaganden av andra beslut i förvaltningsärenden som enligt lag ska göras till domstolen, och
3. ansökningar om resning och återställande av försutten tid i andra fall än som anges i 8 §.

I 17 kap. 2 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och 17 kap. 5 § försäkringsrörelselagen (2010:2043) finns bestämmelser om att begäran om

förklaring av domstol att ett ärende onödigt uppehålls i vissa fall ska göras hos Högsta förvaltningsdomstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar som första domstol om ett justitieråd i Högsta domstolen ska skiljas eller avstängas från sin anställning eller vara skyldig att genomgå läkarundersökning.

Paragrafen behandlar Högsta förvaltningsdomstolens behörighet.

Första och tredje styckena är oförändrade.

Andra stycket ändras till följd av överflyttningen av regeringens ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Upplysningen om regleringen i 14 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716) om prövning av beslut om förvar eller uppsikt i sådana ärenden tas bort som en följd av att den bestämmelsen upphävs, se kommentaren till den paragrafen. Ändringen kommenteras i avsnitt 5.5.

9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m.

14 § Regeringen får för annat fall än som avses i 12 § meddela bestämmelser om anstånd under högst sex månader med verkställigheten av dom beträffande den som dömts till fängelse och *inte* är häktad eller på annan grund intagen i kriminalvårdsanstalt.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela bestämmelser om anstånd i högst sex månader med verkställigheten av dom beträffande den som dömts till fängelse och som inte är häktad eller på annan grund intagen i kriminalvårdsanstalt.

Ändringen, som kommenteras i avsnitt 6.4, är en följd av att regleringen i 13 § om automatiskt uppskov vid ansökan om nåd upphävs och innebär att hänvisningen till den paragrafen utgår.

9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

5 § I ärenden enligt denna lag gäller följande föreskrifter i utlänningslagen (2005:716) i tillämpliga delar:

1 kap. 3 b § om EES-medborgare,

1 kap. 13 § om skyndsam handläggning,

3 a kap. 2 § om familjemedlemmar till EES-medborgare,

4 kap. 1–4 §§ om flyktingar och andra skyddsbehövande,

5 kap. 1–1 c, 3–10, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd,

8 kap. 7 a § om utvisning av utlänningar med permanent uppehållsrätt, EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren och EES-medborgare som är barn,

8 kap. 17 a § om sådana hänsyn som ska tas till anknytningen till Sverige, om fråga uppkommit om utvisning av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem,

9 kap. 8 § om fotografi och fingeravtryck,

10 kap. 1, 2, 4–11 och 17 §§ om förvar och uppsikt,

12 kap. 1–5, 13 a och 21–23 §§ om verkställighet av beslut om utvisning,
13 kap. 1–7 §§ om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet,
13 kap. 10 § om motivering av beslut,
13 kap. 11 § om tolkersättning,
13 kap. 12 § om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift,
13 kap. 15 och 16 §§ om DNA-analys,
16 kap. 1 § andra stycket om Migrationsöverdomstolen,
17 kap. 1 och 2 §§ om skyldighet att lämna uppgifter,
18 kap. 1 § andra stycket om offentligt biträde för barn, och
19 kap. 1–4 §§ om kostnadsansvar.

Skyldigheten enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen att lämna uppgifter gäller vid tillämpningen av denna lag även i förhållande till regeringen.

Paragrafen anger vilka bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) som ska tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt förevarande lag.

I *första stycket* görs en följdändring i hänvisningen till 10 kap. 11 § utlänningslagen med anledning av att tredje stycket i den paragrafen upphävs. Vissa språkliga justeringar görs också.

I *andra stycket*, som är nytt, upplyses, med anledning av att föreskriften om uppgiftsskyldighet till regeringen i 17 kap. 1 § utlänningslagen upphävs, att skyldigheten för socialnämnden att lämna uppgifter enligt den bestämmelsen alljämt ska gälla i förhållande till regeringen i ärenden enligt förevarande lag.

Ändringarna behandlas i avsnitt 5.8.

16 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får Säkerhetspolisen häva eller i för utlänningen förmånlig riktning ändra ett beslut som rätten har meddelat enligt 14 §. *Säkerhetspolisen* får också besluta om tillfällig lätnad och vidta omedelbart *nödvändig* jämkning.

Paragrafen behandlar möjligheten för Säkerhetspolisen att i vissa fall häva eller ändra ett domstolsbeslut enligt 14 § om anmälningsplikt eller tvångsmedel.

När lagen ändrades i samband med att den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden infördes (prop. 2004/05:170) ersattes ordet ”rikspolisstyrelsen” i olika böjningsformer med ”Säkerhetspolisen” i motsvarande form. Någon ändring gjordes dock inte i andra meningen i förevarande paragraf. Ändringen i andra meningen innebär enbart att ordet ”Styrelsen” ersätts med ”Säkerhetspolisen”. Viss språklig justering görs också.

9.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

9 § I ett ärende om nåd får *Justitiedepartementet* och *Högsta domstolen* inhämta yttrande från Kriminalvården, upplysningar från en socialnämnd enligt 6 § eller förordna om läkarintyg enligt 7 §.

I ett ärende om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut får Migrationsverket, en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen inhämta ytt-

rande från Kriminalvården eller upplysningar från en socialnämnd enligt 6 § andra stycket.

Paragrafen behandlar möjligheten att hämta in personutredning i ärenden om nåd. Av bestämmelsen framgår bl.a. att Justitiedepartementet i sådana ärenden får inhämta bl.a. yttrande från Kriminalvården och upplysningar från en socialnämnd enligt 6 §.

Ändringen i *första stycket* är enbart språklig.

Genom *andra stycket*, som är nytt, ges möjlighet för Migrationsverket, en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen att i ärenden om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut inhämta yttrande från Kriminalvården eller upplysningar från en socialnämnd enligt 6 §. Ändringen behandlas i avsnitt 5.3.6.

9.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

12 § Bestämmelser om hur en dom *ska* befordras till verkställighet och hur tid för sådan verkställighet *ska* beräknas finns i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. Bestämmelserna i 10 § andra–femte styckena och 12 § i den lagen om förpassning till kriminalvårdsanstalt m.m. och om uppskov med verkställighet *ska* dock inte gälla i fråga om verkställighet utanför anstalt enligt denna lag.

Vid tillämpning av 10 § första stycket lagen om beräkning av strafftid m.m. på verkställighet utanför anstalt enligt denna lag *ska* den dömde föreläggas att påbörja verkställigheten i sin bostad en viss dag. Strafftiden *ska* räknas från den dagen. Bestämmelsen i 25 § *lagen om beräkning av strafftid m.m.* om sammanläggning av strafftider *ska* inte tillämpas under verkställigheten utanför anstalt, om det sammanlagda straffet *då* kommer att överstiga sex månader.

Av 15 § första stycket tredje meningen framgår att övervakningsnämnden i visst fall *ska* fastställa hur många dagar av fängelsestraffet som verkställts utanför anstalt.

I paragrafen finns en reglering som hänvisar till och kompletterar bestämmelserna i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. om hur en dom ska befordras till verkställighet och hur tid för sådan verkställighet ska beräknas.

Ändringarna i *första* och *tredje styckena* är enbart språkliga.

Andra stycket anpassas som en konsekvens av att 13 § lagen om beräkning av strafftid m.m. om automatiskt uppskov vid ansökan om nåd upphävs. Ändringen, som behandlas i avsnitt 6.4, innebär att särregleringen i fråga om tillämpningen av den bestämmelsen vid verkställighet med fotboja upphävs. Vissa språkliga justeringar görs också.

Sammanfattning av departementspromemorian (Ds 2012:17)

I promemorian föreslås att regeringens ärenden enligt 8 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716) om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott flyttas över till den ordinarie migrationsprocessen.

Det föreslås att en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska kunna ansöka hos Migrationsverket om upphävande av utvisningsbeslutet eller om uppehållstillstånd. Om Migrationsverket finner att ansökan bör beviljas ska verket inte besluta i ärendet utan med eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i frågan hade kunnat överklagas. Om Migrationsverket finner att det inte finns skäl att bevilja ansökan ska den avslås. Migrationsverkets avslagsbeslut ska kunna överklagas till en migrationsdomstol. Migrationsdomstolens beslut ska kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till Migrationsöverdomstolen, dock inte vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om uppehållstillstånd som flyktning enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen efter att Migrationsverket överlämnat ärendet till migrationsdomstolen. Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen ska kunna upphäva beslutet om utvisning på grund av brott eller bevilja uppehålls- och arbetstillstånd.

Den föreslagna ordningen gäller redan i dag i fråga om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott och som ansöker om uppehållstillstånd som flyktning eller som annan skyddsbehövande.

Det föreslås inte någon ändring av kriterierna för prövningen av upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott respektive beviljande av uppehålls- och arbetstillstånd. Ett upphävande av utvisningsbeslutet eller beviljande av uppehålls- och arbetstillstånd bör således även i fortsättningen kunna komma i fråga om beslutet om utvisning inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre ska gälla.

Nuvarande bestämmelser om muntlig handläggning hos Migrationsverket och muntlig förhandling i migrationsdomstol blir tillämpliga även i de ärenden som flyttas över till den ordinarie migrationsprocessen. Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen kommer i dessa fall att kunna inhämta motsvarande utredning som för närvarande kan inhämtas i regeringens ärenden. Verket och domstolarna kommer även att kunna besluta om inhibition av verkställigheten av utvisningsbeslutet.

I promemorian föreslås vidare i fråga om regeringens ärenden om nåd i brottmål att bestämmelserna i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. om s.k. automatiskt uppskov med verkställighet av fängelsestraff vid ansökan om nåd upphävs.

Samtliga författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 april 2013.

1. Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)¹
dels att 10 kap. 15 § och 18 kap. 2 § ska upphöra att gälla,
dels att nuvarande 8 kap. 14 § ska betecknas 8 kap. 14 a §,
dels att 5 kap. 18, 20 och 21 §§, 6 kap. 6 §, nya 8 kap. 14 a §, 10 kap.
11 och 16 §§, 12 kap. 11, 17, och 20 §§, 13 kap. 10 §, 14 kap. 3 och 9 §§,
16 kap. 11 § och 17 kap. 1 § samt rubriken till 14 kap. ska ha följande
lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 8 kap. 14 §, av följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

18 §²

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.

Det som föreskrivs i första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller annan skyddsbehövande 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 beviljats 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.

¹ Senaste lydelse av 10 kap. 15 § 2009:1542.

² Senaste lydelse 2010:440.

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.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt *dom eller* beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a §, 8 kap. 14 § och 12 kap. 18–20 §§.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§, 8 kap. 14 och 14 a §§ samt 12 kap. 17–20 §§.

20 §³

Beslut om uppehållstillstånd meddelas av Migrationsverket.

Migrationsverket får dock inte bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. Om en sådan utlänning ansöker om uppehållstillstånd *som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §* och Migrationsverket finner att *utlänningen* bör beviljas *uppehållstillstånd* ska verket inte besluta i ärendet utan med eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut om uppehållstillstånd hade kunnat överklagas.

Migrationsverket får dock inte bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. Om en sådan utlänning ansöker om uppehållstillstånd och Migrationsverket finner att *ansökan* bör beviljas *enligt 8 kap. 14 a §* ska verket inte besluta i ärendet utan med eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut om uppehållstillstånd hade kunnat överklagas.

Beslut om uppehållstillstånd får också meddelas av Regeringskansliet.

21 §⁴

Av 8 kap. 14 och 21 §§ följer att *regeringen och* den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning i vissa fall också får besluta om uppehållstillstånd.

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

³ Senaste lydelse 2009:1542.

⁴ Senaste lydelse 2009:1542.

6 kap.6 §⁵

Av 8 kap. 14 och 21 §§ följer att *regeringen och* den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning i vissa fall också får besluta om arbetstillstånd.

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

8 kap.

14 §

En utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får hos Migrationsverket ansöka om upphävande av utvisningsbeslutet efter det att beslutet vunnit laga kraft.

Migrationsverket får dock inte upphäva en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Om Migrationsverket finner att ansökan bör beviljas enligt 14 a § ska verket inte besluta i ärendet utan med eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i frågan hade kunnat överklagas.

Av 5 kap. 20 § framgår att sådant överlämnande ska ske också om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd och Migrationsverket finner att ansökan bör beviljas enligt 14 a §.

14 §⁶

Om *regeringen finner* att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre ska gälla, får *regeringen* upphäva beslutet helt eller delvis. Därvid får *regeringen meddela beslut också i fråga om* uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Om beslutet om utvisning inte

14 a §

Om en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre ska gälla, får *en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet enligt 14 §, 5 kap. 20 § eller 12 kap. 17 eller 20 §, upphäva* beslutet helt eller delvis *eller bevilja* uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

⁵ Senaste lydelse 2009:1542.

⁶ Senaste lydelse av tidigare 14 § 2009:1542.

upphävs kan, i fall som avses i första stycket, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd beviljas av regeringen. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan tillståndet gäller.

Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets överlämnade av ärendet enligt 5 kap. 20 §, finner att en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ska beviljas uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §, får migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen upphäva utvisningsbeslutet och bevilja uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 §. Samma befogenhet har migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott har överklagat Migrationsverkets beslut att inte bevilja uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §.

Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen inte upphäver beslutet om utvisning får den bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 §. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan tillståndet gäller.

Om migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen finner att utlänningen är flykting enligt 4 kap. 1 § eller annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § tillämpas även 5 kap. 1 §. Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande tillämpas även 5 kap. 4 §.

Upphållstillstånd som beviljas enligt första och andra styckena ska vara tidsbegränsade. Detta gäller inte om utlänningen efter beslutet om utvisning har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i sammanlagt minst fem år. Även i ett sådant fall ska dock ett uppehållstillstånd tidsbegränsas om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnads sätt råder tveksamhet i frågan eller om det annars finns skäl för det.

Utvisningsbeslutet får inte verk-

10 kap.

11 §⁷

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

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

I ärenden om förvar eller uppsikt som handläggs av regeringen får ansvarigt statsråd, eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om muntlig förhandling och uppdra åt en migrationsdomstol att hålla den. Bestämmelserna i 13 kap. gäller i tillämpliga delar vid förhandlingen. Vid den muntliga förhandlingen ska en representant från Regeringskansliet närvara. Regeringskansliet får besluta att även andra personer än utläningen ska höras vid förhandlingen.

16 §⁸

En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen är i ärenden, där beslut om inhibition kan meddelas med stöd av 12 kap. 11 § första stycket, handläggande myndighet från det att den meddelar beslut om inhibition.

En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen är i ärenden, där beslut om inhibition kan meddelas med stöd av 12 kap. 11 §, handläggande myndighet från det att den meddelar beslut om inhibition.

12 kap.

11 §⁹

När *regeringen*, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen prövar en fråga om att upphäva en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, får *regeringen* eller domstolen besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

När en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen prövar en fråga om att upphäva en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, får domstolen besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

⁷ Senaste lydelse 2009:1542.

⁸ Senaste lydelse 2009:1542.

⁹ Senaste lydelse 2009:1542.

När ett ärende enligt denna lag ska prövas av regeringen får, för tiden till dess regeringen avgör ärendet, ansvarigt statsråd besluta om inhibition av avvisning eller utvisning.

17 §¹⁰

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

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

Om en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem ska verkställas mer än två år efter det att avgörandet meddelades, ska polismyndigheten innan beslutet verkställs utreda om de omständigheter som låg till grund för beslutet har ändrats. Om det vid utredningen kommer fram att omständigheterna har ändrats på ett sådant sätt att utvisningsbeslutet inte längre bör gälla, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket som med ett eget yttrande ska lämna över ärendet till regeringen för prövning enligt 8 kap. 14 §. Verkställighet får i sådant fall inte ske innan regeringen har avgjort ärendet.

Om en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem ska verkställas mer än två år efter det att avgörandet meddelades, ska polismyndigheten innan beslutet verkställs utreda om de omständigheter som låg till grund för beslutet har ändrats. Om det vid utredningen kommer fram att omständigheterna har ändrats på ett sådant sätt att utvisningsbeslutet inte längre bör gälla, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket som med ett eget yttrande ska lämna över ärendet för prövning enligt 8 kap. 14 a § till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i frågan hade kunnat överklagas. Verkställighet får i sådant fall inte ske innan migrationsdomstolen har avgjort ärendet.

20 §¹¹

Om det i ett ärende som avser en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott kommer fram att verkställighet inte kan

Om det i ett ärende som avser en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott kommer fram att verkställighet inte kan

¹⁰ Senaste lydelse 2009:1542.

¹¹ Senaste lydelse 2009:1542.

genomföras, ska Migrationsverket inte fatta beslut i ärendet utan skyndsamt med eget yttrande lämna över detta till regeringen för prövning enligt 8 kap. 14 §.

Det som föreskrivs i första stycket gäller dock inte om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § eller, om utlänningen har fått en sådan ansökan prövad och därvid avslagen genom ett avgörande som inte har upphört att gälla, åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställighet som avses i 1, 2 eller 3 §. I dessa fall ska frågan om uppehållstillstånd prövas enligt 5 kap. 20 § respektive 19 a §.

genomföras, ska Migrationsverket inte fatta beslut i ärendet utan skyndsamt med eget yttrande lämna över detta för prövning enligt 8 kap. 14 a § till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i frågan hade kunnat överklagas. I ett sådant ärende får Migrationsverket besluta om inhibition.

Första stycket gäller inte vid prövning enligt 19 a §, 5 kap. 20 § eller 8 kap. 14 §.

13 kap. 10 §¹²

Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser

- resedokument,
- uppehållstillstånd,
- statusförklaring,
- tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- avvisning eller utvisning,
- återreseförbud,
- upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,
- förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa,
- förvar eller uppsikt, eller
- kroppsvisitation.

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

¹² Senaste lydelse 2012:129.

sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara medborgare i en EES-stat eller i Schweiz.

14 kap. Överklagande av förvaltningsmyndighets beslut *m.m.*

14 kap. Överklagande av förvaltningsmyndighets beslut

3 §¹³

Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, om beslutet innebär

– avvísning eller utvisning,

– avslag på en ansökan om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,

– avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige, eller

– återkallelse av ett uppehållstillstånd eller av tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

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 avvísning eller utvisning.

9 §¹⁴

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

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

Om ett beslut om förvar eller uppsikt har fattats av ett statsråd, prövar Högsta förvaltningsdomstolen på framställning av utlänningsen, om åtgärden ska bestå.

16 kap.

11 §¹⁵

Prövningstillstånd krävs vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen.

Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket krävs dock inte prövningstillstånd. Prövningstillstånd krävs inte heller vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om statusförklaring eller uppehållstillstånd efter överlämnande enligt 4 kap. 6 § andra stycket eller 5 kap. 20 § andra

Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket krävs dock inte prövningstillstånd. Prövningstillstånd krävs inte heller vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om statusförklaring eller uppehållstillstånd *som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2*

¹³ Senaste lydelse 2011:705.

¹⁴ Senaste lydelse 2010:1406.

¹⁵ Senaste lydelse 2009:1542.

stycket.

eller 2 a § efter överlämnande enligt 4 kap. 6 § andra stycket eller 5 kap. 20 § andra stycket. Bilaga 2

17 kap.

1 §¹⁶

Socialnämnden *skall* lämna ut uppgifter angående en utlännings personliga förhållanden, om en polismyndighet, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen *eller regeringen* begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller ett ärende om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Detsamma gäller när fråga har uppkommit om utlännings har uppehållsrätt.

Socialnämnden *ska* lämna ut uppgifter angående en utlännings personliga förhållanden, om en polismyndighet, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol *eller* Migrationsöverdomstolen begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller ett ärende om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Detsamma gäller när fråga har uppkommit om utlännings har uppehållsrätt.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2013.

2. Ärenden som avser upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott och som har kommit in till regeringen men inte avgjorts före den 1 april 2013 handläggs enligt äldre föreskrifter.

¹⁶ Senaste lydelse 2006:219.

2. Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹⁷

Högsta förvaltningsdomstolen prövar

1. överklagande av kammarrätts beslut enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291),

2. överklagande av annat beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller enligt instruktion för kammarrätterna görs hos domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar ansökningar om resning och återställande av försutten tid i andra fall än som anges i 8 §. I 14 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716) finns vidare bestämmelser om att Högsta förvaltningsdomstolen i vissa fall prövar om beslut om förvar eller uppsikt ska bestå.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar ansökningar om resning och återställande av försutten tid i andra fall än som anges i 8 §.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar som första domstol om justitieråd i Högsta domstolen ska skiljas eller avstängas från sin anställning eller vara skyldig att genomgå läkarundersökning.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2013.

¹⁷ Senaste lydelse 2010:1398.

3. Förslag till lag om ändring i lagen (1974:202) om Bilaga 2 beräkning av strafftid m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m.¹⁸

*dels att 13 § ska upphöra att gälla,
dels att 14 § ska ha följande lydelse.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Regeringen *äger* för annat fall än som avses i 12 *eller* 13 § meddela bestämmelser *angående* anstånd under högst sex månader med verkställigheten av dom beträffande den som dömts till fängelse och *icke* är häktad eller på annan grund intagen i kriminalvårdsanstalt.

Regeringen *får* för annat fall än som avses i 12 § meddela bestämmelser *om* anstånd under högst sex månader med verkställigheten av dom beträffande den som dömts till fängelse och *inte* är häktad eller på annan grund intagen i kriminalvårdsanstalt.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2013.

2. Bestämmelserna i 13 § gäller för ansökningar om nåd som har getts in till regeringen före ikraftträdandet.

¹⁸ Lagen omtryckt 1990:1010.

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

Härigenom föreskrivs att 5 och 16 §§ lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹⁹

I ärenden enligt denna lag gäller följande föreskrifter i utlänningslagen (2005:716) i tillämpliga delar:

- 1 kap. 3 b § om EES-medborgare,
- 1 kap. 13 § om skyndsam handläggning,
- 3 a kap. 2 § om familjemedlemmar till EES-medborgare,
- 4 kap. 1–4 §§ om flyktingar och andra skyddsbehövande,
- 5 kap. 1–1 c, 3–10, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd,
- 8 kap. 7 a § om utvisning av utlänningar med permanent uppehållsrätt, EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren och EES-medborgare som är barn,
- 8 kap. 17 a § om sådana hänsyn som ska tas till anknytningen till Sverige, om fråga uppkommit om utvisning av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem,
- 9 kap. 8 § om fotografi och fingeravtryck,
- 10 kap. 1, 2, 4, 5–10 §§, 11 § 10 kap. 1, 2, 4, 5–10, 11 och första och andra styckena och 17 § 17 §§ om förvar och uppsikt, om förvar och uppsikt,
- 12 kap. 1–5, 13 a och 21–23 §§ om verkställighet av beslut om utvisning,
- 13 kap. 1–7 §§ om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet,
- 13 kap. 10 § om motivering av beslut,
- 13 kap. 11 § om tolkersättning,
- 13 kap. 12 § om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift,
- 13 kap. 15 och 16 §§ om DNA-analys,
- 16 kap. 1 § andra stycket om Migrationsöverdomstolen,
- 17 kap. 1 och 2 §§ om skyldighet att lämna uppgifter,
- 18 kap. 1 § andra stycket om offentligt biträde för barn, samt
- 19 kap. 1–4 §§ om kostnadsansvar.

Skyldigheten enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen att lämna uppgifter gäller vid tillämpningen av denna lag även i förhållande till regeringen.

16 §²⁰

Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får Säkerhetspolisen häva eller i för

Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får Säkerhetspolisen häva eller i för

¹⁹ Senaste lydelse 2012:130.

²⁰ Senaste lydelse 2005:720.

utlännningen förmånlig riktning
ändra ett beslut som rätten har
meddelat enligt 14 §. *Styrelsen* får
också besluta om tillfällig lättnad
och vidta omedelbart *erforderlig*
jämknig.

utlännningen förmånlig riktning Bilaga 2
ändra ett beslut som rätten har
meddelat enligt 14 §. *Säkerhets-*
polisen får också besluta om tillfäl-
lig lättnad och vidta omedelbart
nödvändig jämknig.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2013.

5. Förslag till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §²¹

I ett ärende om nåd får *justitiedepartementet* och *högsta domstolen* inhämta yttrande från Kriminalvården, upplysningar från en socialnämnd enligt 6 § eller förordna om läkarintyg enligt 7 §.

I ett ärende om nåd får *Justitiedepartementet* och *Högsta domstolen* inhämta yttrande från Kriminalvården, upplysningar från en socialnämnd enligt 6 § eller förordna om läkarintyg enligt 7 §.

I ett ärende om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott får Migrationsverket, en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen inhämta yttrande från Kriminalvården eller upplysningar från en socialnämnd enligt 6 § andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2013.

²¹ Senaste lydelse 2005:980.

6. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om Bilaga 2 intensivövervakning med elektronisk kontroll

Häri genom föreskrivs att 12 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §²²

Bestämmelser om hur en dom *skall* befordras till verkställighet och hur tid för sådan verkställighet *skall* beräknas finns i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. Bestämmelserna i 10 § andra–femte styckena och 12 § i den lagen om förpassning till kriminalvårdsanstalt m.m. och om uppskov med verkställighet *skall* dock inte gälla i fråga om verkställighet utanför anstalt enligt denna lag.

Vid tillämpning av 10 § första stycket lagen om beräkning av strafftid m.m. på verkställighet utanför anstalt enligt denna lag *skall* den dömda föreläggas att påbörja verkställigheten i sin bostad en viss dag. Strafftiden *skall* räknas från den dagen. *Vid tillämpning av bestämmelsen om nåd i 13 § lagen om beräkning av strafftid m.m. på sådan verkställighet skall sista dag vara den dag verkställigheten skall påbörjas.* Bestämmelsen i 25 § *samma lag* om sammanläggning av strafftider *skall* inte tillämpas under verkställigheten utanför anstalt, om det sammanlagda straffet *därvid* kommer att överstiga sex månader.

Av 15 § första stycket tredje meningen *nedan* framgår att övervakningsnämnden i visst fall *skall* fastställa hur många dagar av fängelsestraffet som verkställts utanför anstalt.

Bestämmelser om hur en dom *ska* befordras till verkställighet och hur tid för sådan verkställighet *ska* beräknas finns i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. Bestämmelserna i 10 § andra–femte styckena och 12 § i den lagen om förpassning till kriminalvårdsanstalt m.m. och om uppskov med verkställighet *ska* dock inte gälla i fråga om verkställighet utanför anstalt enligt denna lag.

Vid tillämpning av 10 § första stycket lagen om beräkning av strafftid m.m. på verkställighet utanför anstalt enligt denna lag *ska* den dömda föreläggas att påbörja verkställigheten i sin bostad en viss dag. Strafftiden *ska* räknas från den dagen. Bestämmelsen i 25 § *lagen om beräkning av strafftid m.m. om sammanläggning av strafftider ska* inte tillämpas under verkställigheten utanför anstalt, om det sammanlagda straffet *då* kommer att överstiga sex månader.

Av 15 § första stycket tredje meningen framgår att övervakningsnämnden i visst fall *ska* fastställa hur många dagar av fängelsestraffet som verkställts utanför anstalt.

²² Senaste lydelse 2005:42.

Efter remiss har följande instanser yttrat sig över departementspromemorian Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen samt borttagande av automatiskt uppskov vid ansökan om nåd (Ds 2012:17).

1. Hovrätten för Västra Sverige
2. Malmö tingsrätt
3. Lycksele tingsrätt
4. Högsta förvaltningsdomstolen
5. Kammarrätten i Stockholm
6. Förvaltningsrätten i Stockholm
7. Förvaltningsrätten i Malmö
8. Förvaltningsrätten i Göteborg
9. Justitiekanslern
10. Domstolsverket
11. Åklagarmyndigheten
12. Rikspolisstyrelsen
13. Säkerhetspolisen
14. Kriminalvården
15. Migrationsverket
16. Socialstyrelsen
17. Barnombudsmannen
18. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet
19. Sveriges advokatsamfund
20. Sveriges kristna råd

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar har på eget initiativ yttrat sig över promemorian. Caritas Sverige, som beretts tillfälle att yttra sig över promemorian men inte inkommit med yttrande för egen del, har ställt sig bakom Rådgivningsbyråns yttrande.

Riksdagens ombudsmän, Arbetsgivarverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Tjänstemännens centralorganisation (TCO) har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian, men meddelat att man avstår från att besvara remissen.

Amnesty International, Svenska sektionen, Rädda barnen, Svenska Röda Korset, FN:s flyktingkommissariat – UNHCR, Stockholm, och UNICEF Sverige har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian, men inte hörts av.