

# Regeringens proposition

## 2003/04:59

Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden Prop.  
2003/04:59

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 15 januari 2004

*Göran Persson*

*Barbro Holmberg*  
(Utrikesdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa förändringar i utlänningslagen beträffande den prövning av uppehållstillstånd som kan ske efter det att ett beslut om avvisning eller utvisning har vunnit laga kraft samt när ny verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning som inte upphört att gälla skall kunna ske. En ny bestämmelse om att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas om det föreligger medicinska hinder eller annars synnerliga skäl föreslås. Vidare föreslås en definition av begreppen inresa respektive utresa.

Den nuvarande ordningen där en ansökan om uppehållstillstånd, som görs efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, prövas av Utlänningsnämnden som en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) skall upphöra. Istället föreslås en ny ordning där Migrationsverket, trots ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, skall kunna bevilja uppehållstillstånd om det kommit fram nya omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet och som innebär att verkställigheten inte kan genomföras eller att utlänningen måste bedömas ha behov av skydd här i landet. Upphållstillstånd skall också kunna beviljas om det på grund av ett medicinskt hinder eller andra synnerliga skäl inte går att genomföra en verkställighet. Med en effektivare verkställighet av lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning bör inte några nya humanitära skäl uppkomma på verkställighetsstadiet.

Om utlänningen åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra hinder mot verkställigheten på grund av utlänningens behov av skydd, och dessa omständigheter inte har kunnat åberopas tidigare eller utlänningen har haft giltig ursäkt att inte åberopa omständigheterna tidigare, skall Migrationsverket upphäva beslutet om avvisning eller utvisning och ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning.

Om utlänningen i ett verkställighetsärende åberopat nya omständigheter och Migrationsverket beslutat att inte ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning, skall detta beslut kunna överklagas till Utlänningsnämnden. Prop. 2003/04:59

I vissa verkställighetsärenden, avseende domstols dom eller beslut om utvisning eller där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet tidigare har prövats av regeringen ankommer det på regeringen att fatta beslut.

Det skall finnas möjlighet att verkställa ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, som inte har upphört att gälla, om utlänningen efter verkställighet återvänder till Sverige utan tillstånd. Detta skall gälla oavsett om det finns ett gällande återreseförbud eller inte. Ett beslut om avvisning eller utvisning upphör att gälla efter fyra år räknat från det beslutet vann laga kraft, såvida det inte är fråga om domstols beslut om utvisning på grund av brott eller om beslutet undantagsvis är förbundet med återreseförbud under längre tid än fyra år.

Om en utlänning återvänder till Sverige och ett tidigare lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas på nytt, skall en ansökan om uppehållstillstånd handläggas som ett verkställighetsärende.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Författningsförslag .....	6
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll .....	17
3	Ärendet och dess beredning.....	18
4	Prövning av verkställighetshinder i ärenden om avvisning eller utvisning där beslutet vunnit laga kraft .....	19
4.1	Gällande ordning.....	19
4.1.1	Ny ansökan (NUT).....	19
4.1.2	Hinder mot verkställighet .....	23
4.2	Lagrådsremissen den 6 juni 2002 .....	24
4.2.1	Behovet av förändringar enligt NIPU.....	24
4.2.2	NIPU:s förslag .....	26
4.2.3	Framställning från Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden .....	27
4.2.4	Arbetsgruppens förslag .....	27
4.2.5	Överväganden och förslag i lagrådsremissen ...	27
4.2.6	Lagrådets yttrande.....	29
4.3	Överväganden och förslag .....	30
5	Ny verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning som inte har upphört att gälla.....	40
5.1	Gällande ordning.....	40
5.1.1	När ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt.....	40
5.1.2	Konsekvenser av att ett beslut skall anses verkställt.....	42
5.1.3	Praxis när ett beslut skall anses verkställt.....	43
5.1.4	Straffbestämmelser .....	44
5.1.5	Behovet av förändringar enligt NIPU .....	44
5.2	Lagrådsremissen den 6 juni 2002 .....	45
5.2.1	När ett beslut om avvisning eller utvisning som inte upphört att gälla skall kunna verkställas på nytt .....	45
5.2.2	Ansökan om uppehållstillstånd när ny verkställighet kan genomföras .....	46
5.2.3	Lagrådets yttrande.....	46
5.3	Överväganden och förslag .....	46
6	Genomförande och ekonomiska konsekvenser .....	47
6.1	Ekonomiska konsekvenser.....	47
6.2	Tidpunkt för ikraftträdande och övergångsbestämmelser...	48
7	Författningskommentar .....	49
7.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	49
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll .....	58

Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Ny prövning av beslut om avvísning eller utvisning som vunnit laga kraft (UD2003/14872/MAP).....	59	Prop. 2003/04:59
Bilaga 2	Författningsförslag i departementspromemorian Ny prövning av beslut om avvísning eller utvisning som vunnit laga kraft (UD2003/14872/MAP).....	60	
Bilaga 3	Remissinstanser för departementspromemorian Ny prövning av beslut om avvísning eller utvisning som vunnit laga kraft (UD2003/14872/MAP).....	66	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag .....	68	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande .....	80	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 januari 2004.....	85	
	Rättsdatablad.....	86	

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2003/04:59

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
2. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

## 2.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)<sup>1</sup>

*dels* att 2 kap. 5 b § och 7 kap. 17 § skall upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmast före 8 kap. 1 § och rubriken närmast före 8 kap. 2 § skall utgå,

*dels* att 2 kap. 5 och 8 §§, 4 kap. 12 §, 6 kap. 9 §, 7 kap. 3, 11 och 15 §§, 8 kap. 5, 6, 10, 13, 15 och 16 §§ samt 11 kap. 8 § skall ha följande lydelse,

*dels* att rubrikerna närmast före 8 kap. 13, 15 och 16 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas sex nya paragrafer, 1 kap. 6 och 7 §§ och 8 kap. 3, 13 a, 13 b och 13 c §§, samt närmast före 1 kap. 6 § och 1 kap. 7 § nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**1 kap.*****Inresa*****6 §**

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

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

***Utresa*****7 §**

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

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

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1994:515.

**2 kap.**5 §<sup>2</sup>

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 2 a kap. 2, 3 eller 4 § eller har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,
2. utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här,
3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 4 § andra stycket, eller
4. det annars finns synnerliga skäl.

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

- utlänningen enligt 4 § första stycket 1, 2, 2 a, 3, eller 4 eller 4 § andra stycket 1 eller 2 har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och
- det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

*I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 8 kap. 13 a–13 c §§.*

8 §<sup>3</sup>

Att regeringen eller Utlänningsnämnden i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 7 kap. 5, 11, 16 och 17 §§.

Att regeringen eller Utlänningsnämnden i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 7 kap. 5, 11 och 16 §§.

**4 kap.**12 §<sup>4</sup>

När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1–4 §§ inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1, 2, 3 eller 4 § inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

I beslut som meddelas av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2002:1111.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1994:138.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2000:292.

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

Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ärendet *om inte annat följer av fjärde och femte styckena.*

Handläggande myndighet är:

polismyndigheten:

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

b) i och med att en dom eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § tas emot för verkställighet,

c) i och med att ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. 11 § andra stycket 3 eller ett ärende som lämnas över enligt 8 kap. 17 § tas emot för verkställighet, *även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 b § görs,*

c) i och med att ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. 11 § andra stycket 3 eller ett ärende som lämnas över enligt 8 kap. 17 § tas emot för verkställighet, *även om Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning enligt 8 kap. 13 b § har överklagats till Utlänningsnämnden,*

Migrationsverket:

a) i och med att ett ärende som skall prövas av Migrationsverket tas emot av verket och till dess att beslut meddelas eller, i förekommande fall, utlänningen har lämnat landet; överklagas beslutet eller får det verkställas trots att det inte vunnit laga kraft eller på annan grund, är verket handläggande myndighet till dess ärendet tas emot av Utlänningsnämnden respektive polismyndigheten, om ärendet överlämnats dit enligt 8 kap. 17 §,

b) i och med att Utlänningsnämndens eller regeringens beslut om avvisning eller utvisning tas emot för verkställighet, *även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 b § görs,* under förutsättning att ärendet inte har lämnats över till polismyndigheten enligt 8 kap. 17 §, och

b) i och med att Utlänningsnämndens eller regeringens beslut om avvisning eller utvisning tas emot för verkställighet, *även om Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning enligt 8 kap. 13 b § har överklagats till Utlänningsnämnden,* under förutsättning att ärendet inte har lämnats över till polismyndigheten enligt 8 kap. 17 §, och

Utlänningsnämnden:

i och med att ärendet tas emot och till dess att beslut meddelas och beslutet, i förekommande fall, tas emot av Migrationsverket eller polismyndigheten för verkställighet.

När ett ärende tagits emot i det departement som har till uppgift att bereda ärendet, anses regeringen som handläggande myndighet. Beslut i frågor om förvar eller uppsikt fattas av det statsråd som skall föredra

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2000:292.



ärendet. Beslut att ta eller hålla kvar någon i förvar kan inte fattas av Prop. 2003/04:59 regeringen. Motsvarande gäller beträffande uppsikt.

*I ett ärende där beslut om inhibition kan meddelas med stöd av 8 kap. 10 § första eller andra stycket skall Utlänningsnämnden eller regeringen inte anses som handläggande myndighet innan beslut om inhibition meddelats.*

*Utlänningsnämnden, Migrationsverket respektive regeringen skall alltid anses som handläggande myndighet om beslut om inhibition har meddelats av*

*1. Utlänningsnämnden i ett ärende om avvisning med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 §,*

*2. Migrationsverket med stöd av 8 kap. 13 a § andra stycket, eller*

*3. regeringen med stöd av 8 kap. 13 c § andra stycket.*

*Fjärde stycket gäller dock inte om Utlänningsnämnden prövar ett överklagande av Migrationsverkets beslut att inte ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning enligt 8 kap. 13 b §.*

Polismyndigheten får också fatta beslut om att tillfälligt ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Beslut med stöd av detta stycke skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla.

## **7 kap.**

### **3 §<sup>6</sup>**

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning samt om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller återkallelse av ett uppehållstillstånd får av utlänningen överklagas till Utlänningsnämnden.

Migrationsverkets beslut i fråga om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd får av utlänningen överklagas till nämnden under förutsättning att frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut i fråga om avvisning eller utvisning.

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning, om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, om återkallelse av ett uppehållstillstånd eller om att inte bevilja ny prövning enligt 8 kap. 13 b §, får av utlänningen överklagas till Utlänningsnämnden. Migrationsverkets beslut i fråga om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd får av utlänningen överklagas till nämnden under förutsättning att frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut i fråga om avvisning eller utvisning.

Utlänningsnämnden består av ordförande och övriga ledamöter till det antal regeringen bestämmer. För ordförande skall finnas ersättare. Ledamöter och ersättare för ordförande utses av regeringen. Ordförande

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2000:292.

och ersättare för ordförande skall vara jurister och ha erfarenhet av Prop. 2003/04:59 tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet.

#### 11 §<sup>7</sup>

Migrationsverket får med eget yttrande överlämna ett ärende till Utlänningsnämnden för avgörande, om ärendet på grund av familjeanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av nämnden.

Migrationsverket får med eget yttrande överlämna ett ärende till Utlänningsnämnden för avgörande, om ärendet på grund av familjeanknytning eller *av* någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av nämnden. *Detta gäller dock inte om ärendet avser verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft.*

Migrationsverket eller Utlänningsnämnden får med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen för avgörande om *ärendet inte avser en ansökan enligt 2 kap. 5 b § och om*

Migrationsverket eller Utlänningsnämnden får med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen för avgörande om

1. ärendet på grund av familjeanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av regeringen,

2. ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet,

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

4. det i andra fall än som anges i punkt 3 bedöms vara av synnerlig vikt för ledning av denna lags tillämpning att regeringen prövar ett ärende.

*Ett ärende som avser verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft får överlämnas till regeringen endast i de fall som avses i 8 kap. 13 c §.*

När Migrationsverket överlämnar ett ärende till regeringen skall verket först sända ärendet till Utlänningsnämnden. Nämnden skall med eget yttrande skyndsamt vidarebefordra ärendet till regeringen. Av nämndens yttrande skall framgå vilken uppfattning nämnden har i sakfrågan samt om ärendet bör avgöras av regeringen. Det som sägs i detta stycke gäller dock endast för de ärenden där ett beslut av Migrationsverket hade kunnat överklagas till nämnden.

Vad som i 5 § föreskrivs om Migrationsverket och Utlänningsnämnden gäller också regeringen, när den avgör ett överlämnat ärende.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2000:292.

Om Migrationsverket efter omprövning beviljar en utlänning uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning. *Meddelar Migrationsverket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får detta inte verkställas medan tillståndet gäller. Motsvarande gäller om Utlänningsnämnden på grund av en ny ansökan beviljar en utlänning uppehållstillstånd.*

Om Migrationsverket efter omprövning beviljar en utlänning uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning.

*Meddelar Migrationsverket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får detta inte verkställas medan tillståndet gäller. Verkställighet får inte heller ske om Utlänningsnämnden eller regeringen i ett överklagat eller överlämnat ärende beviljar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning.*

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

## 8 kap.

### 3 §<sup>9</sup>

*Ett beslut om avvisning eller utvisning får inte verkställas om det föreligger medicinska hinder eller andra synnerliga skäl mot verkställighet.*

### 5 §

Om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1-4 §§, skall en utlänning som avvisas eller utvisas sändas till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han kom till Sverige.

Om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1, 2, 3 eller 4 §, skall en utlänning som avvisas eller utvisas sändas till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han kom till Sverige.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2000:292.

<sup>9</sup> Tidigare 3 § upphävdes genom 1996:1379.

Kan verkställigheten inte genomföras på det sätt som anges i första stycket eller finns det andra särskilda skäl, får utläningen i stället sändas till något annat land.

#### 6 §

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

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

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utläningen inte får sändas enligt 1-4 §§.

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utläningen inte får sändas enligt 1, 2, 3 eller 4 §.

#### 10 §<sup>10</sup>

*Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd från en utläning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får Utlänningsnämnden besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.*

*Utlänningsnämnden får, vid prövning av ett överklagande av Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning enligt 8 kap. 13 b §, besluta om inhibition av verkställigheten av det tidigare meddelade beslutet om avvisning eller utvisning.*

Regeringen får, vid prövning av en fråga om upphävande av en domstols dom eller beslut om utvisning, besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

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

*Bestämmelser om inhibition finns också i 13 a och 13 c §§.*

#### **Underrättelse om hinder mot verkställighet**

#### **Åtgärder vid hinder mot verkställighet**

#### 13 §<sup>11</sup>

Om en verkställande polismyndighet finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta Migrationsverket om detta.

Om en verkställande polismyndighet eller Rikspolisstyrelsen finner att den inte kan verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning eller att den behöver ytterligare besked, skall myndigheten underrätta Migrationsverket. Detsamma gäller

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2000:292.

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2000:292.

om utlänningen hos polismyndigheten eller Rikspolisstyrelsen åberopar att det finns sådana hinder som avses i 1, 2, 3 eller 4 § mot verkställigheten eller det på annat sätt kommer fram att sådana hinder kan föreligga.

Migrationsverket får i ett sådant fall besluta i fråga om verkställigheten eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Om verkställigheten avser en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott, skall Migrationsverket skyndsamt överlämna ärendet till regeringen för prövning om verkställigheten inte kan genomföras.

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

### 13 a §

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

1. det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2, 3 eller 4 §, eller

2. det finns anledning anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen eller det finns annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas,

får Migrationsverket, om hindret är bestående, bevilja permanent uppehållstillstånd. Föreligger endast ett tillfälligt hinder mot verkställighet, får verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Migrationsverket får besluta om inhibition i ett verkställighetsärende.

### 13 b §

Om utlänningen, utan att beslut om uppehållstillstånd kan meddelas enligt 13 a § första stycket, i ett ärende om verkställighet av ett beslut om

avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft åberopar nya omständigheter

1. som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 4 §, och

2. a) dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller

b) utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare,

skall Migrationsverket upphäva beslutet om avvisning eller utvisning och ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning.

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

Om Migrationsverket vid ny prövning finner att uppehållstillstånd inte skall beviljas, skall beslut samtidigt meddelas om avvisning eller utvisning.

### 13 c §

Om det i ett verkställighetsärende som avser en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott kommer fram att verkställigheten inte kan genomföras, skall Migrationsverket inte fatta eget beslut i ärendet utan skyndsamt med eget yttrande lämna över detta till regeringen för prövning enligt 7 kap. 16 §.

Om verkställighetsärendet avser ett beslut om avvisning eller utvisning där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet tidigare prövats av regeringen och det kommer fram att verkställigheten inte kan genomföras, skall Migrationsverket inte heller fatta eget beslut i ärendet utan skyndsamt med eget yttrande lämna över detta till regeringen för prövning.

*Regeringen får vid prövning av verkställighetsärenden enligt detta stycke besluta om inhibition och uppehållstillstånd samt upphäva beslutet om avvisning eller utvisning.*

### **Preskription**

### **När ett beslut upphör att gälla**

#### 15 §

Ett beslut om avvisning eller utvisning, som inte har meddelats av allmän domstol, upphör att gälla, *om det inte har verkställts inom fyra år från det att beslutet vann laga kraft.*

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 förbud att återvända till Sverige under längre tid än fyra år, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla när tiden för återreseförbudet går ut.*

*Om en utlänning inte har kunnat anträffas för verkställighet av ett beslut enligt första stycket inom fyraårstiden, och frågan om verkställighet fortfarande får ske kommer upp därefter, skall beslutet anses verkställt enligt 14 § inom fyraårstiden, om inte annat visas.*

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

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

### **Ny verkställighet**

### **Ny verkställighet av beslut som inte har upphört att gälla**

#### 16 §

*Om en utlänning som har avvisats eller utvisats med förbud att återvända ändå återkommer till Sverige utan att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här enligt 4 kap. 15 § eller stannar kvar här efter det att giltighetstiden för ett sådant särskilt tillstånd har gått ut, skall beslutet verkställas på nytt.*

*Har ett beslut om avvisning eller utvisning verkställts, och anträffas utlänningen därefter här i landet, skall beslutet verkställas på nytt, om det har vunnit laga kraft eller enligt 7 eller 8 § ändå får verkställas och om det inte har upphört att gälla enligt 15 §.*

*Beslut om avvisning eller utvisning får dock inte verkställas om utlänningen återvänt*

*1. med uppehållstillstånd eller visering enligt 2 kap.,*

2. efter att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här i landet enligt 4 kap. 15 §, eller

3. efter återkomsten beviljats uppehållstillstånd med stöd av 13 a §,

allt under giltighetstiden för tillståndet eller viseringen.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte är förenat med något gällande förbud att återvända får inte heller verkställas, om utlänningen är undantagen från krav på visering eller uppehållstillstånd enligt 1 kap. 3 eller 4 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av någon av dessa paragrafer.

## 11 kap.

### 8 §<sup>12</sup>

I ärende angående

1. avvisning, dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningen enligt 6 kap. 2 eller 3 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

2. utvisning enligt 4 kap. 3 §,

3. uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b §, om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning,

3. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats,

4. verkställighet enligt denna lag om utlänningen hållits i förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § sedan mer än tre dagar, eller

4. verkställighet enligt denna lag, dock endast såvitt avser fråga om förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § och utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar, eller

5. hemsändande enligt 12 kap. 3 §, skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Offentligt biträde skall alltid förordnas för barn under 18 år som hålls i förvar enligt 6 kap. 3 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2004.

Ett ärende om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § som kommit in till Utlänningsnämnden innan denna lag har trätt i kraft handläggs enligt äldre föreskrifter.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 1996:1647.



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

Prop. 2003/04:59

Härigenom föreskrivs att 10 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

10 §<sup>1</sup>

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

Om regeringen har beslutat om utvisning enligt denna lag men hinder som anges i 8 kap. 1, 2, 3 eller 4 § utlänningslagen (1989:529) möter mot att beslutet verkställs eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, skall regeringen förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition).

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2004.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1996:1382.

Efter beslut av regeringen förordnade dåvarande statsrådet Pierre Schori i februari 1997 ordförande och ledamöter i en parlamentarisk kommitté med uppdrag att bl.a. ta ställning till en ny instans- och processordning vid tillämpning av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen samt viss översyn av utlänningslagen. Kommittén antog namnet Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden, NIPU (UD 1997:04). NIPU lade i februari 1999 fram sitt slutbetänkande Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16).

Efter bemyndigande av regeringen förordnade dåvarande statsrådet Maj-Inger Klingvall i januari 2000 ledamöter i en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utreda vissa frågor på utlänningsrättens och medborgarskapsrättens område, främst avseende instansordningen. Arbetsgruppen redovisade i juni 2000 sitt uppdrag i departementspromemorian En specialdomstol för utlänningsärenden (Ds 2000:45). Såväl NIPU:s som departementspromemorians förslag har remissbehandlats. En lagrådsremiss om Ny instans- och processordning i utlänningsärenden överlämnades till Lagrådet den 6 juni 2002 som avlämnade sitt yttrande den 9 oktober 2002. Den 6 mars 2003 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté (UD 2003:02) som med utgångspunkt i nämnda lagrådsremiss samt lagrådets yttrande bl.a. skall göra en genomgång av utlänningslagens materiella bestämmelser och anpassa dessa till ett nytt system där överprövningen sker i domstol (dir. 2003:28). Kommittén skall enligt direktivet redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2003. Kommittén har i tilläggsdirektiv (dir. 2003:147) fått förlängning av tiden till den 1 juni 2004.

Förslagen i denna lagrådsremiss bygger i huvudsak på förslag som ingick i lagrådsremissen den 6 juni 2002 om Ny instans- och processordning i utlänningsärenden och på synpunkter som Lagrådet framförde i sitt yttrande över remissen. Inom departementet utarbetades, med utgångspunkt från lagrådsremissen och lagrådets yttrande, under våren 2003 en promemoria om Ny prövning av beslut om avvisning och utvisning som vunnit laga kraft (UD2003/14872/MAP). Promemorian har remissbehandlats och härefter har förslagen bearbetats utifrån de remissynpunkter som framförts.

Samtidigt med detta lagförslag har beredning av ett annat lagförslag skett där förändringar i utlänningslagen föreslås (Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet m.m.). Förslagen har vissa beröringspunkter med varandra vilket har föranlett viss justering av förslaget till lagtext.

En sammanfattning av departementspromemorian och dess lagförslag finns i *bilagorna 1* och *2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Utrikesdepartementet (UD2003/14872/MAP).

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 20 november 2003 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådet har föreslagit vissa ändringar och justeringar i lagförslagen. Prop. 2003/04:59  
Lagrådets yttrande behandlas i författningskommentaren. Regeringen har  
följt Lagrådets förslag till lagtext. Dessutom har vissa redaktionella  
ändringar gjorts i lagtexten.

## 4 Prövning av verkställighetshinder i ärenden om avvísning eller utvisning där beslutet vunnit laga kraft

### 4.1 Gällande ordning

#### 4.1.1 Ny ansökan (NUT)

##### **Bestämmelserna i 1989 års utlänningslag**

Genom 1989 års utlänningslag infördes ett nytt system för prövning av ansökningar om uppehållstillstånd när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvísning eller utvisning, som skall verkställas.

Tidigare gällde att polisen skulle lämna över frågan om verkställighet av ett avlägsnandebeslut till Statens invandrarverk dels om utlänningsen på verkställighetsstadiet åberopade nya politiska skäl (85 § i 1980 års utlänningslag [1980:376]), dels om det uppstod hinder mot eller svårighet att verkställa beslutet eller om det annars uppkom tveksamhet om eller hur beslutet skulle verkställas (86 § i 1980 års utlänningslag). Överlämnande till Invandrarverket på grund av nya politiska skäl behövde inte ske, om polisen bedömde att utlänningsens uppgifter var uppenbart oriktiga eller hade prövats tidigare i ärendet. Polisens beslut att inte lämna över ett verkställighetsärende kunde överklagas till Invandrarverket. Invandrarverkets beslut i ett verkställighetsärende där nya politiska skäl åberopades kunde överklagas till regeringen, medan verkets beslut i andra verkställighetsärenden inte kunde överklagas.

Att polisen lämnat över ett verkställighetsärende till Invandrarverket hindrade i och för sig inte verkställigheten av beslutet såvida verket inte beslutat om inhibition av verkställigheten. Systemet ansågs ändå leda till en fördröjning av många ärenden. I prop. 1988/89:86 (s. 114) anförde föredragande statsrådet bl.a. att ”ett handläggningssystem som erbjuder i det närmaste obegränsade möjligheter att få ett ärende prövat på nytt, med nödvändighet leder till att handläggningstiderna blir långa och därigenom skapar rättsosäkerhet”.

Föredraganden anförde vidare i den nämnda propositionen att det var olämpligt att ha kvar ett system som var så lätt att missbruka. Samtidigt måste ändå regler finnas som gjorde det möjligt att ändra ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, om nya omständigheter kommit fram som visade att utlänningsens liv, hälsa eller frihet skulle äventyras om beslutet verkställdes. Enligt de nya regler som infördes genom 1989 års utlänningslag (nuvarande 2 kap. 5 b § UtIL) fick en ansökan om

uppehållstillstånd som gjordes när det redan fanns ett lagakraftvunnet Prop. 2003/04:59 beslut om avvísning eller utvisning bifallas endast om ansökan grundades på omständigheter som inte prövats förut i ärendet och om utlänningen antingen hade rätt till asyl här eller det annars fanns synnerliga skäl av humanitär art. En sådan ansökan, en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT), som tidigare avgjordes av Invandrarverket, prövas från den 1 juli 1994 av Utlänningsnämnden.

Som motiv för den nya bestämmelsen anförde föredragande statsrådet i propositionen 1988/89:86 bl.a. följande (s. 119 f.):

För att en ny ansökan skall kunna bifallas och ett tidigare meddelat utvisnings- eller avvísningsbeslut alltså upphävas måste enligt min mening krävas att det förs fram omständigheter, som inte har prövats i det tidigare ärendet. Det får således aldrig bli fråga om en förnyad prövning av vad som har förekommit i det ärendet, något som skulle innebära ett ställningstagande till frågan om den tidigare bedömningen har varit riktig eller inte. Vidare måste krävas att de omständigheter som åberopas antingen innebär att utlänningen har rätt till asyl här eller innefattar synnerliga skäl av humanitär art. ---

Jag vill understryka att det i stort sett alltid måste kunna krävas att utlänningen lämnar alla relevanta uppgifter i ärendet om avvísning eller utvisning. Vidare måste det kunna krävas att de nya omständigheter som åberopas gör det uteslutet att avlägsna utlänningen ur landet. Principen att uppehållstillstånd normalt skall sökas från hemlandet måste upprätthållas.

Exempel på fall där tillstånd bör vägras är alltså de där utlänningen på verkställighetsstadiet åberopar anknytning till Sverige. Det är i dag inte ovanligt att en asylsökande under vistelsen i Sverige inleder ett förhållande med en i Sverige bosatt person. Om förhållandet haft tillräcklig varaktighet redan när frågan om uppehållstillstånd prövas första gången leder det inte sällan till att utlänningen beviljas uppehållstillstånd även om asylskäl saknas.

Det är emellertid vanligt att ett förhållande inte har hunnit vara så lång tid att det anses kunna motivera ett uppehållstillstånd på grund av anknytning när tillståndsfrågan prövas; i sådana fall meddelas ett avlägsnandebeslut. Ibland dröjer det emellertid innan verkställighet hinner ske och i verkställighetsärendet åberopas då i stället att förhållandet nu har haft tillräckligt lång varaktighet och att kanske ett barn hunnit födas. Utvisningsbeslutet kan då komma att upphävas. Sådana förhållanden bör enligt min mening inte i fortsättningen kunna leda till att en ny ansökan bifalls och att avvísnings- eller utvisningsbeslutet upphävs. Av väsentlig betydelse för det system som jag föreslår är att det inte får finnas skäl att förhålla ett ärende.

Huvudregeln skall alltså vara att skäl, som kan åberopas från hemlandet eller från något annat land dit utlänningen utan risk kan sändas, inte skall kunna föranleda bifall till en ny ansökan som görs medan utlänningen fortfarande är kvar i Sverige. Detta skall gälla oberoende av om de omständigheter som åberopas har uppkommit före eller efter det att det första ärendet avgjordes.

## 1993 års förslag till ändringar

Frågan om vilka kriterier som skall gälla för bifall till en ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut behandlades därefter i propositionen 1993/94:94. Regeringen konstaterade där att en mycket stor andel av dem som fått ett slutligt avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd därefter gav in en ny ansökan om tillstånd, medan det var en mycket liten andel av de nya ansökningarna som ledde till bifall.

För att minska antalet nya ansökningar föreslogs därför i propositionen en skärpning av kriterierna för bifall. Enligt förslaget skulle en sådan ansökan kunna bifallas – förutom i de fall sökanden hade rätt till asyl – om ett genomförande av avvísningen eller utvisningen skulle innebära fara för utlänningens liv eller bestående men för hans eller hennes psykiska eller

fysiska hälsa. Vidare föreslogs i propositionen en inskränkning av Prop. 2003/04:59 möjligheterna att få rättshjälp i denna typ av ärenden.

Socialförsäkringsutskottet ansåg i sitt betänkande 1993/94:SfU11 att de dittillsvarande kriterierna för bifall till ny ansökan och de uttalanden som gjorts i tidigare förarbeten skulle gälla även i fortsättningen. Däremot godtog utskottet i huvudsak propositionens förslag om inskränkning av möjligheterna till rättshjälp. Det blev också riksdagens beslut (rskr. 1993/94:188).

### **Lagändringen den 1 juli 1995**

I betänkandet 1993/94:SfU27 Uppehållstillstånd för anhöriga, tog socialförsäkringsutskottet på nytt upp frågan om uppehållstillstånd för anhöriga efter lagakraftvunnet beslut. Utskottet hänvisade bl.a. till det ovan citerade uttalandet i prop. 1988/89:86 om att en ny ansökan om uppehållstillstånd i princip inte bör kunna bifallas enbart på grund av en åberopad anknytning genom äktenskap eller sammanboende med någon här bosatt. Utskottet fortsatte därefter (s. 4):

Enligt utskottets mening har emellertid utvecklingen därefter, inte minst vad gäller antalet asylsökande och de långa väntetiderna, varit sådan att frågan hur de uppkomna anknytningarna skall hanteras åter bör studeras. Inte minst bör barnens situation beaktas i de fall utlännningen har eller väntar barn med någon som är bosatt i Sverige.

---

Utskottet anser således att det finns anledning för regeringen att skyndsamt se över hur anknytningar som uppkommer under asyltid eller därefter hanteras och överväga förändringar i dessa avseenden.

Riksdagen biföll utskottets hemställan. Med anledning av det återkom regeringen till frågan i prop. 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen (1989:529). Regeringen erinrade där om att väsentliga motiv för de nya bestämmelserna i 1989 års lag varit att undvika den tidsutdräkt i handläggningen som tidigare ordning gett upphov till och att få en handläggning av utlänningsärenden som mer liknade den i andra förvaltningsärenden. Regeringen framhöll att det var en mycket angelägen princip att beslut i förvaltningsärenden skall verkställas. Regeringen fortsatte därefter (s. 44 f):

Mot bakgrund av vad ovan anförts kan det enligt regeringens bedömning inte komma i fråga att ha generella regler som ger rätt till uppehållstillstånd för den som brutit mot utlänningslagens bestämmelser och undandragit sig verkställighet av ett lagakraftvunnet beslut och under denna tid får en anknytning som enligt vanliga regler skulle kunna ligga till grund för uppehållstillstånd. En sådan ordning skulle inte stämma överens med de grundläggande principerna för utlänningslagstiftningen och för handläggningen av förvaltningsärenden i allmänhet. Det skulle också kunna leda till upprepade prövningar av nya ansökningar och därmed till lång tidsutdräkt i dessa ärenden; förhållanden som tidigare starkt kritiserats. Det kan heller inte bortses från att det skulle uppmuntra till skenförhållanden. En ny möjlighet skulle öppnas för den som fått avslag att ändå få stanna i landet. ---

Vad ovan sagts hindrar inte att de nuvarande bestämmelserna i vissa fall kan medföra resultat som kan te sig stötande. Det gäller då framför allt fall där en anknytning uppstår eller åberopas först efter det att lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger och det samtidigt är uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om anknytningen åberopats innan slutligt beslut meddelats i ärendet. Riksdagens framställning är ett uttryck för detta.

Det är i allmänhet fråga om fyra olika typer av skäl som brukar anföras av sökande som inte vill eller anser sig inte kunna återvända till hemlandet för att därifrån ge in en ansökan om uppehållstillstånd.

– Sökanden har fått avslag på en asylansökan men uppger sig inte våga återvända till hemlandet av fruktan för trakasserier eller förföljelse där.

– Sökanden vill inte återvända till hemlandet därför att han eller hon kommer att bli förhindrad att lämna det på nytt, ofta därför att han eller hon inte har och heller inte tror sig kunna få en passhandling som berättigar till utresa.

– Sökanden kan i och för sig återvända men parterna vill inte vara åtskilda under den tid det tar att få ansökan behandlad, inte sällan beroende på att kvinnan väntar nedkomst inom kort eller nyligen har fått barn.

– Sökanden kan i och för sig återvända men uppger sig sakna ekonomiska möjligheter att resa fram och tillbaka.

Ofta är det givetvis i praktiken fråga om en kombination av två eller flera av nu angivna skäl.

Det rör sig således ofta om skäl som för parterna måste framstå som mycket beaktansvärda. Den grundläggande principen att ett lagakraftvunnet beslut skall verkställas innan en anknytning prövas måste dock av skäl som tidigare anförts upprätthållas så långt som möjligt. Det framstår också som stötande att ha en särskild reglering med möjlighet till positiva beslut som enbart tar sikte på personer som trotsat reglerna om verkställighet. Enbart den omständigheten att sökanden numera har en sådan anknytning hit som i och för sig skulle kunna läggas till grund för uppehållstillstånd bör således inte leda till bifall till en ny ansökan.

Undantag från huvudregeln bör dock göras i något större utsträckning än för närvarande. Det gäller framför allt i situationer när en verkställighet skulle innebära att parterna under lång tid hindrades från att träffas liksom då det annars föreligger mycket starka humanitära skäl. De humanitära skälen avser ofta i praktiken främst den härvarande parten, särskilt då det finns barn i förhållandet.

Regeringen föreslog sedan i propositionen att förutsättningarna för bifall till en ny ansökan skulle ändras från ”det annars finns synnerliga skäl av humanitär art” till ”det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning”. En sådan lagreglering borde enligt regeringen leda till att något fler ansökningar än dittills skulle komma att bifallas utan att det samtidigt skulle medföra en ökning av antalet ansökningar. Av propositionen kan vidare följande utläsas när det gäller vad som särskilt bör beaktas vid prövningen av en ansökan som görs när det redan finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning och utlänningen återoppar humanitära skäl i form av anknytning.

– Särskild hänsyn bör tas till fall där vistelsetiden i Sverige efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kommit att bli lång på grund av förhållanden utanför sökandens egen kontroll, t.ex. om verkställighet av praktiska skäl inte varit möjlig under avsevärd tid. Någon gräns för hur lång tid som skall ha förflutit efter lagakraftvunnet beslut kan inte sättas upp. Det måste alltid bli fråga om en sammanvägning av samtliga omständigheter i varje enskilt fall.

– En ansökan bör inte beviljas enbart därför att sökanden uppger att han eller hon vid återkomsten skulle komma att bli utsatt för trakasserier eller förföljelse – såvida inte nya omständigheter kommer fram som innebär att sökanden har rätt till skydd här. Utgångspunkten måste vara att myndigheterna fattat ett riktigt beslut i asylärendet.

– Om sökanden efter en hemkomst kan antas få svårigheter att få pass och utresetillstånd och det beror på någon form av trakasserier från hemlandets myndigheter, bör tillstånd i regel beviljas. Enbart den omständigheten att sökanden saknar pass och kanske kommer att få svårigheter att få ett pass som berättigar till utresa bör dock inte automatiskt leda till att ansökan beviljas. Om orsaken exempelvis är att

sökanden gjort sig skyldig till brott eller har obetald underhållsskyldighet i hemlandet, bör tillstånd i regel inte beviljas. Inte heller bör tillstånd automatiskt beviljas om det rör sig om en man som inte kan få pass innan han gjort sin värnplikt. Förhållandena kan dock vara sådana att det på grund av att det är fråga om osedvanligt lång värnpliktstjänstgöring eller tjänstgöring under osedvanligt stränga förhållanden skulle framstå som stridande mot humanitetens krav att inte bevilja tillstånd.

– Det kan tänkas även andra situationer där det står klart att en person under lång tid – på annan grund än problem med att få pass – skulle vara förhindrad att på nytt lämna hemlandet. Omständigheterna kan då vara sådana att tillstånd bör beviljas. Att sökanden skulle tvingas avtjäna fängelsestraff för ett brott utan politiska förtecken kan dock exempelvis regelmässigt inte utgöra grund för att bevilja tillstånd.

– Att parterna inte vill vara åtskilda under den tid det tar att få en ansökan från annat land prövad eller att sökanden uppger sig av ekonomiska skäl inte kunna återvända för att ge in en ansökan, bör normalt inte anses vara tillräckliga skäl för att bevilja en ansökan. Situationen kan dock vara annorlunda i det enskilda fallet. Så kan exempelvis vara fallet om väntetiden kan komma att bli osedvanligt lång på grund av praktiska svårigheter att ge in en ansökan från hemlandet. Vidare måste barnens situation särskilt beaktas. Ett barn måste i regel antas komma att lida sådan skada av en långvarig separation att tillstånd bör beviljas. Enbart den omständigheten att paret har ett gemensamt barn bör dock inte automatiskt leda till bifall om utlänningsen har möjlighet att utan större omgång ge in en ansökan från annat land. I det enskilda fallet kan emellertid kvinnans eller barnets fysiska eller psykiska hälsa vara sådan att även en kortare separation från mannen eller fadern skulle kunna få svåra följder. I sådana fall bör uppehållstillstånd beviljas.

Det betonades i propositionen att vad ovan anförts endast var exemplifieringar och självfallet inte någon fullständig uppräknings av situationer där tillstånd borde beviljas.

Socialförsäkringsutskottet delade i sitt betänkande 1994/95:SfU16 (rskr. 1994/95:401) regeringens uppfattning att den grundläggande principen måste vara att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas. Utskottet noterade att det enligt propositionen måste bli fråga om en sammanvägning av olika omständigheter i det enskilda fallet och tillade att barnens situation måste väga tungt vid en sådan sammanvägning. Utskottet uttalade vidare att hänsyn måste tas till barn som ingår i familjen även om de inte är makarnas gemensamma. Sammanfattningsvis fann utskottet regeringens förslag om ändrade regler för ny ansökan väl avvägda.

Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1995 (2 kap. 5 b § UtlL).

#### **4.1.2 Hinder mot verkställighet**

I 8 kap. 1, 2 och 4 §§ UtlL anges vissa fall när ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas. Hindren är följande:

– Om utlänningsen riskerar att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (8 kap. 1 §). Dessa verkställighetshinder är

ovillkorliga och gäller oavsett på vilken grund utlänningen riskerar Prop. 2003/04:59 dödsstraff etc.

– Om utlänningen riskerar förföljelse (8 kap. 2 §). Det kan här vara fråga om förföljelse såväl av politiska eller andra skäl som anges i Genèvekonventionen som förföljelse på grund av kön eller homosexualitet. Har utlänningen begått ett synnerligen grovt brott och det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna, får dock verkställighet ske trots risk för förföljelse, om förföljelsen som hotar inte innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår beskaffenhet.

– Om den som flytt undan krig eller en miljökatastrof har synnerliga skäl mot att sändas till hemlandet (8 kap. 4 §).

Om det finns hinder mot verkställighet enligt något av ovan nämnda lagrum, innebär det regelmässigt samtidigt att utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 § UtlL som flykting eller som skyddsbehövande i övrigt. En ny ansökan kan då bifallas enligt 2 kap. 5 b § 1 UtlL.

Det kan även finnas praktiska hinder mot verkställighet, som att det land dit verkställighet skulle ske vägrar att ta emot utlänningen. Denna situation är i dag inte reglerad i lag. Om svårigheterna inte till någon del beror på den enskildes vägran att medverka kan det dock ses som ett humanitärt skäl att verkställighet inte kan genomföras och därmed kan det föreligga grund för bifall till en ny ansökan enligt 2 kap. 5 b § 2 UtlL. Att verkställighetssvårigheter av nämnt slag kan ses som ett humanitärt skäl kunde också utläsas av den tidsbegränsade förordningen (1998:117) om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Enligt den förordningen fick uppehållstillstånd av humanitära skäl beviljas för medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kommit att vistas här så länge att ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning redan upphört att gälla eller skulle komma att upphöra att gälla före utgången av år 1998.

## 4.2 Lagrådsremissen den 6 juni 2002

### 4.2.1 Behovet av förändringar enligt NIPU

Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) konstaterade i sitt betänkande Ökad rättssäkerhet i asylärenden, SOU 1999:16 (s. 401 ff.), att systemet med en ny ansökan (NUT) som prövas av Utlänningsnämnden hade kommit att medföra stora problem. Både antalet nya ansökningar och andelen bifall hade kommit att vida överstiga vad lagstiftaren förutsatte. Systemet med ny ansökan var avsett att leda till en minskning av antalet fall där lagakraftvunna beslut omprövades men hade omedelbart fått motsatt effekt. Under budgetåret 1988/89, vilket var det sista året med systemet med verkställighetsärenden, uppgick antalet verkställighetsärenden hos Statens invandrarverk till ca 10 procent av antalet avlägsnandebeslut. Påföljande budgetår, vilket var det första med systemet med nya ansökningar, uppgick antalet nya ansökningar hos Invandrarverket till ca 15 procent av antalet avlägsnandebeslut. Antalet nya ansökningar hade därefter fortsatt



att successivt öka. Under de senaste åren hade antalet nya ansökningar hos Utlänningsnämnden uppgått till ungefär samma antal som antalet överklaganden i ärenden om avvisning och utvisning. Enligt NIPU hade en orimligt stor andel av Utlänningsnämndens resurser fått lov att avsättas för handläggningen av nya ansökningar.

### **NIPU:s genomgång av nya ansökningar hos Utlänningsnämnden**

NIPU redovisade i sitt betänkande en genomgång som kommittén gjort av ett antal ärenden rörande nya ansökningar som Utlänningsnämnden avgjorde under år 1997. Syftet med genomgången var att närmare undersöka vilka skäl som åberopas i dessa ärenden och på vilka grunder uppehållstillstånd beviljas.

Av undersökningen framgick att det finns ett mycket klart samband mellan vistelsetiden och utsikterna till framgång med en ny ansökan. Den helt övervägande delen av de nya ansökningar som Utlänningsnämnden avgjorde under de undersökta perioderna år 1997 avsåg personer som rest in i Sverige under år 1992. Cirka 95 procent av alla bifallsbeslut grundade sig på omständigheter som rimligen inte skulle ha kunnat föreligga om inte sökandena kommit att vistas i Sverige under så lång tid. Det gällde dem som beviljades uppehållstillstånd därför att det på grund av anknytning bedömdes strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten. Parterna hade i dessa fall regelmässigt kommit att sammanbo under minst ett par år och ofta också hunnit få gemensamt barn. Det gällde också dem som beviljades tillstånd av andra humanitära skäl, som i regel hänförde sig till barnens situation i familjer som vistats här under flera år. Endast i ett par fall beviljades tillstånd på grund av politiska skäl. Att de flesta som fick sina nya ansökningar prövade av Utlänningsnämnden vistats här under mycket lång tid berodde inte i första hand på att det tagit lång tid innan ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning meddelats. Visserligen uppgick den sammanlagda tiden från sökandens inresa fram till lagakraftvunnet beslut i de flesta fall till ca två år. Därefter hade det emellertid gått ytterligare två till tre år utan att verkställighet skett. Detta berodde i åtskilliga fall på att sökanden hållit sig undan. Många nya ansökningar under år 1997 rörde emellertid personer från det forna Jugoslavien och tidsutdräkten i dessa fall berodde oftast på praktiska problem att verkställa besluten.

### **Verkställighetsutredningens förslag**

Verkställighetsutredningen lämnade i sitt betänkande (SOU 1997:128) Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden förslag som enligt utredningen skulle kunna minska antalet nya ansökningar. För att minska möjligheterna för en sökande att hålla sig undan och samtidigt få en ny ansökan prövad föreslog utredningen att en ny ansökan skulle innehålla uppgift om sökandens post- och bostadsadress, telefonnummer samt övriga förhållanden av betydelse för att få kännedom om sökandens hemvist. Om ansökan inte innehöll dessa uppgifter, skulle Utlänningsnämnden enligt förslaget få förordna att den nya ansökan skulle vila till dess att sökanden kommit in med uppgifterna.

Remissinstanserna riktade från skilda utgångspunkter kritik mot förslaget. Frivilligorganisationerna avstyrkte förslaget och pekade på risken för att personer som har rätt till uppehållstillstånd inte skulle våga lämna in en ansökan. JO ansåg att vilandeförklaring inte var ett rättsinstitut som borde användas i denna situation. JO ansåg i stället att Utlänningsnämnden borde ges möjlighet att förelägga sökanden att inom viss tid komplettera ansökan vid påföljd av att den annars inte skulle tas upp till prövning. Länsrätten i Stockholms län tillstyrkte visserligen utredningens förslag men ansåg att även andra lösningar borde prövas, t.ex. om inte en ofullständig ansökan skulle kunna avvisas om utlänningen höll sig undan eller om någon form av prövningstillstånd kunde införas.

Förslaget i denna del lämnades över till NIPU för att kommittén med beaktande av vad som kommit fram under remissbehandlingen skulle ta ställning till förslaget.

Kommittén instämde i den kritik som remissinstanserna riktat mot förslaget och anförde härutöver att Verkställighetsutredningens förslag också skulle kunna komma att medföra praktiska svårigheter när det gäller att kontrollera om en sökande verkligen finns på en uppgiven adress. Med hänsyn till den kritik av olika slag som förts fram mot Verkställighetsutredningens förslag om möjlighet till vilandeförklaring av nya ansökningar, borde förslaget enligt NIPU inte genomföras.

#### 4.2.2 NIPU:s förslag

NIPU föreslog i sitt betänkande att den nuvarande ordningen med ny ansökan (NUT) för ny prövning av lagakraftvunna beslut om avvisning och utvisning skulle ersättas med en ordning där Statens invandrarverk skulle pröva om det fanns något hinder mot verkställighet. De hinder mot verkställighet som i dag anges i lagtext skulle då kompletteras med en bestämmelse om att hinder mot verkställighet också skulle föreligga om det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten.

Om de hinder mot verkställighet som åberopades i sin helhet prövats tidigare, skulle Invandrarverket få besluta att verkställigheten skulle genomföras. Om hinder mot verkställighet av praktisk natur åberopades, skulle Invandrarverket få fatta såväl bifallsbeslut som avslagsbeslut. Invandrarverket skulle också få upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, om det stod klart att det av politiska eller humanitära skäl fanns hinder mot verkställigheten. Invandrarverkets beslut i dessa fall skulle inte få överklagas.

Om utlänningen åberopade att det fanns hinder mot verkställigheten av politiska eller humanitära skäl och dessa skäl inte hade prövats tidigare i sin helhet, skulle enligt förslaget Invandrarverket vara skyldigt att anmäla ärendet till den högre instansen, i förslaget benämnd utlänningsdomstolen. Anmälan skulle dock inte behöva ske, om det var fråga om ett ärende där verkställighet inte var planerad att ske inom den närmaste tiden.

Enligt NIPU:s förslag skulle Utlänningsdomstolens beslut inte få överklagas till Utlänningsöverdomstolen.

### **4.2.3 Framställning från Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden**

Prop. 2003/04:59

Genom en gemensam skrivelse den 13 januari 2000 uppmärksammade Statens invandrarverk (numera Migrationsverket) och Utlänningsnämnden regeringen på att det kan finnas en konflikt mellan Europakonventionens om de mänskliga rättigheterna bestämmelse om rätten till tvåinstansprövning och bestämmelserna om ny ansökan i 2 kap. 5 b § utlänningslagen (dnr UD2000/39/MAP). Enligt artikel 13 i Europakonventionen skall var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Bestämmelsen om ny ansökan i 2 kap. 5 b § UtIL är tillämplig också när utlänningsnämnden tidigare har ansökt om uppehållstillstånd på annan grund än asyl, t.ex. anknytning. Om utlänningsnämnden efter det att beslutet om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft återoppar asylskäl som inte tidigare prövats av vare sig Invandrarverket eller Utlänningsnämnden och ärendet då handläggs som en ansökan enligt 2 kap. 5 b §, kommer således asylskälen att prövas endast i en instans. Det innebär enligt verket och nämnden en konflikt mellan utlänningslagens bestämmelser och Europakonventionens krav på ett effektivt rättsmedel.

De båda myndigheterna anför i skrivelsen att det är av betydelse att den ovan berörda frågan uppmärksammas i samband med en översyn av utlänningslagen. Myndigheterna lämnade dock inte något förslag till hur den ovan skisserade konflikten mellan Europakonventionen och utlänningslagen skulle kunna lösas.

### **4.2.4 Arbetsgruppens förslag**

En arbetsgrupp inom Regeringskansliet lämnade i juni 2000, i departementspromemorian En specialdomstol för utlänningsärenden (Ds 2000:45, s. 100 ff.), ett förslag som skiljer sig något från NIPU:s förslag när det gäller ny prövning av beslut som vunnit laga kraft. Arbetsgruppen hade därvid beaktat den i föregående avsnitt nämnda skrivelsen från dåvarande Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden.

Arbetsgruppen föreslog att Migrationsverket som första instans skulle fatta beslut i alla ärenden rörande verkställighet av lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning. Om sökanden återoppar politiska skäl eller skäl som skulle innebära att det skulle kunna strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten, skulle det finnas besvärsmöjlighet till domstolen. Migrationsverkets beslut i verkställighetsärenden i andra fall skulle inte kunna överklagas.

### **4.2.5 Överväganden och förslag i lagrådsremissen**

Regeringen föreslog i lagrådsremiss den 6 juni 2002 bland annat att ordningen med prövning av ny ansökan (NUT) efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skulle upphöra. I stället skulle en migrationsdomstol som första och enda instans fatta beslut i alla verkställighetsärenden där sökanden återoppar nya omständigheter som grund för att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning inte skulle verkställas. Domstolen skulle pröva ett verkställighetsärende dels

om ärendet lämnats över till domstolen av Migrationsverket, dels om Prop. 2003/04:59 sökanden själv hos domstolen ansökte om en ny prövning på grundval av nya omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet.

De hinder mot verkställighet som finns i dag skulle kompletteras med en bestämmelse om att hinder mot verkställighet också förelåg om det mot bakgrund av de nya omständigheter som anfördes i ärendet skulle strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten.

Migrationsdomstolens beslut i ett verkställighetsärende skulle inte kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Som skäl för sitt förslag anförde regeringen följande på s. 237 ff.:

En första utgångspunkt måste liksom i dag vara att ett lagakraftvunnet beslut skall kunna prövas på nytt endast om det kommit fram nya omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet och som gör att en verkställighet inte framstår som rimlig eller om det finns bestående praktiska hinder mot verkställighet.

Liksom i dag bör även i fortsättningen uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kunna beviljas främst i följande situationer.

### **Verkställighetshinder**

Ett beslut om avvisning eller utvisning måste kunna upphävas om det finns hinder mot verkställighet enligt nuvarande 8 kap. 1, 2 eller 4 § UtIL. Detsamma måste gälla om det finns bestående praktiska hinder mot verkställighet och dessa hinder inte beror på att den enskilde vägrar att medverka, exempelvis genom att vägra skriva under en ansökan om pass.

### **Humanitära skäl i form av anknytning**

Om en anknytning till Sverige uppstått under utlännings vistelse här, t.ex. genom att han eller hon bildat familj, kan uppehållstillstånd beviljas enligt 3 kap. 7 § lagförslaget, om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges. Av 3 kap. 17 § (lagförslaget) framgår dock att uppehållstillstånd i sådana fall skall ha beviljats före inresan i landet. Det finns därför i princip inte skäl att upphäva ett lagakraftvunnet beslut enbart därför att en tidigare återopad anknytning kommit att bestå under en något längre tid än vad som var fallet när ärendet senast prövades och att större tilltro därför kan sättas till att det rör sig om en seriös anknytning. När det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning är skälen än starkare för att uppehållstillstånd inte bör beviljas så länge sökanden är kvar i landet. Prövningen av om uppehållstillstånd enligt 3 kap. 17 § lagförslaget kan beviljas efter inresan har ju då redan gjorts i grundärendet.

Nya omständigheter som har kommit fram i det enskilda fallet kan emellertid visa att det skulle strida mot humanitetens krav att genomföra en verkställighet. Det kan röra sig om fall där sökanden inte utan risk eller någon större omgång kan bege sig till hemlandet eller något annat land för att ge in ansökan därifrån och där en verkställighet skulle innebära att parterna skulle tvingas leva åtskilda under lång tid. Det gäller särskilt fall då barn är berörda, t.ex. om parterna har eller väntar ett gemensamt barn eller om sökandens anknytning till barn i familjen är så stark att en separation skulle bli till allvarligt men för barnen. Det är då i princip fråga om skäl av samma art som kan utgöra grund för att bevilja en ansökan om uppehållstillstånd efter inresan därför att det enligt 3 kap. 17 § (lagförslaget) skäligen inte kan krävas att utlännings återvänder till hemlandet för att ge in en ansökan där. När de humanitära skälen främst hänför sig till barnens situation bör också förutsättningarna för bifall till en ansökan vara desamma oavsett om prövningen sker före eller efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

### **Humanitära skäl i övrigt**

Humanitära skäl som i dag leder till bifall till en ny ansökan är nästan alltid relaterade till att sökanden kommit att vistas mycket lång tid här i landet, ofta i förening med ett sviktande psykiskt hälsotillstånd. Fall kan dock tänkas där exempelvis en livshotande sjukdom diagnostiseras kort efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Liksom hittills bör möjligheter finnas att bevilja uppehållstillstånd även efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, när det finns starka humanitära skäl.

Det är inte möjligt att göra någon fullständig uppräknings av vad som kan tänkas utgöra tillräckligt starka humanitära skäl för att bevilja en ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Det har i praxis rört sig främst om två olika former av humanitära skäl. Det har för det första varit fråga om personer som beviljats uppehållstillstånd på grundval av läkarintyg som visat på olika former av psykisk sjukdom eller insufficiens, i de flesta fall i förening med suicidrisk. Dessa personer har i regel kommit att vistas i Sverige under mycket lång tid, oftast flera år. Den andra huvudgruppen har utgjorts av familjer med barn som likaså kommit att vistas i Sverige under mycket lång tid och där hänsynen till barnens situation medfört att uppehållstillstånd beviljats. Det har här varit fråga om att väga in bestämmelsen i 1 kap. 1 § UtL om att det särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. I enstaka fall har det rört sig om personer med en livshotande sjukdom för vilken vård inte stått att få i hemlandet men där vård i Sverige skulle kunna leda till en varaktig förbättring. Även när det gäller sjukdom har en något mer generös bedömning gjorts i fråga om barn.

### Utförningen av en ny regel

---

Det är väsentligt att en ny ordning medger en snabb och rättssäker prövning av beslut i ärenden där det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Det är lika väsentligt att denna nya ordning så långt möjligt inte medger upprepade prövningar av samma ärende eftersom det leder såväl till tidsutdräkt och ökade kostnader som till en förlängd ovisshet för den enskilde utlänningen.

---

Som framhållits ovan är det angeläget med en så snabb prövning som möjligt av ansökningar som görs efter lagakraftvunnet beslut. Regeringen vill därför påpeka att den omständigheten att ett verkställighetsärende aktualiserats inte utgör något hinder mot att beslutet verkställs – såvida inte beslut om inhibition har meddelats. Beslut om inhibition fattas i första hand av den instans som skall pröva ärendet. Av 9 kap. 11 § tredje stycket lagförslaget framgår dock att Migrationsverket kan besluta om inhibition i alla ärenden, om det finns särskilda skäl till det.

## 4.2.6 Lagrådets yttrande

Lagrådet anförde i sitt yttrande över förslaget i denna del bl.a. följande:

Förslaget skall enligt remissen tillgodose kravet på en snabb och rättssäker prövning av den aktuella typen av verkställighetsärenden där det finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut som grund. Det ter sig för Lagrådet dock osäkert om den nya regelkonstruktionen leder till någon påtaglig effektivitetsvinst. Eftersom det inte fordras annat än ett påstående om nya omständigheter för att domstolshandläggning med den utredning som därvid kan krävas skall komma till stånd, synes förfarandet i realiteten i ett stort antal fall kunna få prägel av förnyad prövning i själva avvisnings- eller utvisningsfrågan. Lagrådet inser svårigheterna med att på utlänningsområdet skapa effektiva verkställighetsformer som är förenade med tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier. Det får likväl anses angeläget att det under det fortsatta lagstiftningsarbetet undersöks vilka möjligheter som finns att begränsa särbestämmelsen om verkställighetsprövning och därmed förenkla det föreslagna systemet. Huruvida regleringen skall inbegripa möjlighet för utlänningen att på verkställighetsstadiet kunna ansöka direkt hos migrationsdomstol om hindersprövning kan behöva övervägas närmare. Någon tydlig motivering för att denna möjlighet skall stå till buds vid sidan av ordningen med överlämnande av ärenden från Migrationsverket har inte förts fram i remissen. För att domstolsprövning efter särskild ansökan skall kunna avvaras kan föreslagna regler för ärendens överlämnande till migrationsdomstol behöva kompletteras eller anpassas så att t.ex. kravet på effektivt rättsmedel tillgodoses helt inom ramen för överlämnandeinstitutet.

**Regeringens förslag:** Den nuvarande ordningen med prövning av ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall upphöra.

En ny bestämmelse införs i utlänningslagen av innebörd att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas om det föreligger medicinska hinder eller andra synnerliga skäl mot verkställighet.

Om det i ett ärende om verkställighet av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kommer fram nya omständigheter skall Migrationsverket ex officio pröva om dessa omständigheter utgör hinder mot verkställighet. Finner Migrationsverket att omständigheterna utgör hinder mot verkställighet får verket, om hindret är tillfälligt, bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och om hindret är bestående, bevilja ett permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket får i ett verkställighetsärende besluta om inhibition.

Åberopar utlänningsen nya omständigheter som kan antas utgöra ett sådant verkställighetshinder som avses i 8 kap. 1, 2 eller 4 § UtIL, dvs. vid bl.a. risk för dödsstraff och förföljelse vid ett återvändande till hemlandet, och dessa omständigheter inte har kunnat åberopas tidigare eller utlänningsen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare, skall Migrationsverket upphäva beslutet om avvisning eller utvisning och ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning. Om Migrationsverket beslutar att inte ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning, skall detta beslut kunna överklagas till Utlänningsnämnden.

I vissa verkställighetsärenden, avseende domstols dom eller beslut om utvisning eller där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet tidigare har prövats av regeringen skall Migrationsverket, om det kommer fram att verkställigheten inte kan genomföras, överlämna ärendet till regeringen för prövning.

**Promemorians förslag** överensstämmer till stora delar med regeringens. En viktig skillnad är dock att regeringen föreslår att Migrationsverkets beslut i ett verkställighetsärende att inte ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning skall kunna överklagas till Utlänningsnämnden.

**Remissinstanserna:** Ett flertal remissinstanser, däribland *Länsrätten i Skåne län*, *Integrationsverket*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Justitiekanslern (JK)*, *Länsrätten i Göteborg*, *Socialstyrelsen* och *Barnombudsmannen*, har antingen tillstyrkt förslaget eller inte haft några synpunkter att anföra.

*Hovrätten för Västra Sverige*, *Stockholms tingsrätt*, *Sveriges Domareförbund*, *Länsrätten i Stockholms län* och *Domstolsverket* anser att det är problematiskt att Migrationsverket kan komma att upphäva lagakraftvunna beslut fattade av en högre myndighet. *Sveriges Domareförbund* är tveksamt till om prövningen av ärendena skall ske hos Migrationsverket med hänsyn till att utformningen som nu föreslås mer har karaktären av en prövning i form av ett extraordinärt rättsmedel. *Domstolsverket* anser det viktigt att tillämpningen är restriktiv för att inte syftet med denna möjlighet till ny prövning skall vara förfelat.

*Utlänningsnämnden* har inga principiella invändningar mot att nämndens lagakraftvunna beslut om avvisning och utvisning kan komma

att upphävas av en underinstans eftersom de nya besluten skall grundas på Prop. 2003/04:59 nya omständigheter.

Ett flertal remissinstanser har haft invändningar mot promemorians förslag att Migrationsverkets beslut i verkställighetsärendet inte skall kunna överklagas. Bl.a. *Domstolsverket*, *Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen* och *Sveriges Advokatsamfund* har anfört att det kan föras fram invändningar om att de föreslagna bestämmelserna inte uppfyller Europakonventionens krav på tillgång till ett effektivt rättsmedel.

*Utlänningsnämnden* anser att det tydligt bör framgå av lagtexten i vilka fall ett beslut från Migrationsverket i tillståndsfrågan får överklagas. Av promemorian framgår inte hur Migrationsverket skall skilja en förnyad ansökan som ges in i verkställighetsärendet från sig i de situationer där verket finner att det inte föreligger hinder mot verkställighet eller om verket inte tar upp frågan om uppehållstillstånd till förnyad prövning.

Flera remissinstanser, bl.a. *Justitieombudsmannen (JO)*, *Sveriges Advokatsamfund*, *Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR)*, *Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL)*, *Svenska Röda Korset*, *Amnesty International – svenska sektionen*, *Caritas*, *Kommissionen för rättvisa och fred*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande* och *Sveriges Kristna Råd* anser inte att det är lämpligt att enskilt behandla frågan om en reform av institutet ”ny ansökan”. *Migrationsverket* anser att det är nödvändigt att komma till rätta med de problem som nya ansökningar har gett upphov till, men anser att de nuvarande problemen inte blir lösta genom att bestämmelserna om ny ansökan upphör och ersätts av bestämmelser om verkställighetshinder. Verket anser att det är nödvändigt att kombinera förslaget också med andra åtgärder på utlänningsrättens område. Regelverket bör på olika sätt motverka en ordning där sökande har allt att vinna och inget att förlora på att förhålla eller hålla sig undan en verkställighet.

*Rikspolisstyrelsen* anser att promemorians förslag måste kompletteras med ytterligare förtydliganden vad avser ansvarsfördelningen mellan Polisen och Migrationsverket.

I övrigt har remissinstansernas kritik i huvudsak hänfört sig till den lagtekniska utformningen av promemorians förslag och dessa synpunkter har beaktats vid utformningen av regeringens förslag.

### **Skälen för regeringens förslag**

Det nuvarande systemet med s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) har kommit att medföra stora problem. Antalet nya ansökningar har kommit att vida överstiga vad lagstiftaren förutsatte när 1989 års utlänningslag antogs. Antalet nya ansökningar har fortsatt att öka även efter NIPU:s undersökningar som avsåg förhållandena under år 1997 och som redovisats i avsnitt 4.2.1. I antal innebär det att de nya ansökningarna har ökat från 1 438 år 2000 till 3 304 år 2002. Antalet överklagade beslut om avvisning och utvisning har samtidigt fördubblats och andelen avslag har ökat något. Det innebär i sin tur en liten ökning under de senaste tre åren av antalet nya ansökningar i förhållande till antalet avslagna överklaganden avseende avvisning och utvisning men innebär en klar ökning jämfört med förhållandena år 1997. En orimligt stor andel av

Utlänningsnämndens resurser har fått avsättas för handläggningen av nya ansökningar. Prövningen av nya ansökningar tar inte bara i anspråk resurser som i första hand borde ägnas åt att förkorta handläggningstiderna i ärenden som har överklagats till Utlänningsnämnden. Den långa tid som ofta hinner gå mellan ansökan och verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, alternativt att uppehållstillstånd beviljas, innebär framför allt psykiskt lidande för den enskilde och stora kostnader för samhället.

Möjligheten att få till stånd en ny prövning efter lagakraftvunnet beslut har många gånger väckt falska förhoppningar. Systemet har medfört att det framstått som oklart för den enskilde om ett beslut om avvisning eller utvisning är slutligt.

De långa väntetiderna medför att många kommer att leva under mycket pressade förhållanden under lång tid. Det är inte minst för barnen en mycket olycklig situation som medför att många drabbas av allvarliga psykiska besvär. Vistelsetiden i sig kan också invagga åtskilliga i falska förhoppningar om att till sist få ett positivt besked. Chocken blir då desto större, om den nya ansökan leder till avslag och till att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs. Vistelsetiderna leder också till att åtskilliga asylsökande utan egentliga asylskäl till sist får stanna av humanitära skäl som har uppstått i Sverige.

Vad gäller barnens situation uttalade Barnkommittén i sin delrapport Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU 1996:115, s. 52) bl.a. följande:

Oavsett skälet till vistelsetiden i Sverige är väntan på beslut i sig – vilket beslut det än handlar om – nedbrytande och skadlig för framför allt barnen. Barn i sådana situationer berövas möjligheten att rota sig och de förlorar med tiden sin förmåga att forma sin framtid. Om den verklighet som barn lever i präglas av falska förhoppningar, oro och förtvivlan skapas en svår situation för barnet. Det finns också risk för att barnets kontakt med sin kultur, sitt språk och sitt hemland successivt försvagas. Barnet hamnar i ett vakuum och när avvisningen så småningom äger rum upplevs återvändandet som en omöjlighet.

Kommitténs principiella utgångspunkt är att långa vistelsetider i Sverige inte är till barnets bästa.

En väsentlig del av rättssäkerheten i utlänningsärenden – liksom i förvaltningsärenden i allmänhet – är att sökanden kan räkna med ett slutligt beslut i sitt ärende inom rimlig tid. Så är inte fallet i dag. En bidragande orsak till de långa väntetiderna är de stora resurser som i dag måste läggas ned på att pröva ansökningar som görs efter beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft. Det förekommer att beslut om avvisning och utvisning, som är föremål för ny prövning i Utlänningsnämnden, inte verkställs i avvaktan på nämndens beslut oavsett om beslut om inhibition fattats eller inte. Dessa ansökningar inverkar därför också indirekt menligt på Migrationsverkets och polisens arbete med att verkställa beslut över huvud taget.

Den kraftiga ökningen av antalet nya ansökningar under senare år kan inte enbart hänföras till den ökade asylinströmningen. I vart fall en del av förklaringen torde ligga i att möjligheten till att ge in en ny ansökan om uppehållstillstånd kommit att uppfattas som ett mer eller mindre ordinärt inslag i processen. Det kan inte uteslutas att det är själva benämningen, ny ansökan om uppehållstillstånd, som har bidragit till uppfattningen att det rör sig om ett mer eller mindre reguljärt rättsmedel. Regeringen vill därför i detta sammanhang erinra om att möjligheten att efter ett lagakraftvunnet



beslut om avvisning eller utvisning få en ny ansökan prövad är att betrakta som ett *extraordinärt* rättsmedel som är avsett att komplettera den möjlighet att ansöka om resning som finns i förvaltningsärenden i allmänhet. Förhållandena i ett utlänningsärende kan dock snabbt ändras efter ett lagakraftvunnet beslut, t.ex. genom att utlännen insjuknar eller, vilket är mindre vanligt förekommande, att nya skyddsskäl kommer fram. Det förekommer att omständigheter som i och för sig kunnat åberopas i grundärendet åberopas först då en ny ansökan görs. Helt nya skäl kan då komma att anföras liksom att en ny identitet eller nationalitet hävdas. I vissa fall kan det finnas en godtagbar förklaring till att så sker, t.ex. om utlännen varit med om någon traumatisk händelse som han eller hon inte förmått att berätta om tidigare.

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer vinner bl.a. avslagsbeslut normalt inte negativ rättskraft. Det finns således inte något hinder mot att göra en ny ansökan om samma sak och få en ändring till stånd, även om det tidigare beslutet skulle ha vunnit laga kraft. Av skäl som har framgått ovan är en sådan ordning inte tänkbar på utlänningsområdet. Möjligheterna till ny prövning måste alltså vara begränsad till särskilt angivna situationer.

Regeringen har övervägt om reglerna om resning skulle kunna tillgodose det behov av möjlighet till ändring av tidigare fattade beslut om avvisning eller utvisning. Enligt 37 b § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får resning beviljas i mål eller ärende, om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt. Det är således frågan om en mycket begränsad möjlighet till ny prövning i sak, t.ex. om det har förekommit något processuellt fel i handläggningen.

Utlänningsärendenas speciella karaktär innebär emellertid att en så snäv begränsning inte kan komma i fråga. Det måste finnas en möjlighet att i vissa fall få till stånd en ny prövning även av skäl som inte skulle kunna utgöra grund för resning. I vilka situationer detta skall få ske skall uttömmande anges i utlänningslagen.

Flera remissinstanser, bl.a. *JO, Sveriges Advokatsamfund, FARR, RFSL, Svenska Röda Korset, Amnesty International – svenska sektionen, Caritas, Kommissionen för rättvisa och fred, Rådgivningsbyrån för asylsökande* och *Sveriges Kristna Råd* anser inte att det är lämpligt att enskilt behandla frågan om en reform av institutet ”ny ansökan”. Dessa remissinstanser vill istället invänta ett förslag från den parlamentariska kommitté som för närvarande ser över utlänningslagstiftningen (UD 2003:02).

Regeringen anser att det är ytterst angeläget att så snart som möjligt försöka kraftigt minska antalet fall som prövas på nytt efter lagakraftvunna beslut. Det är nödvändigt för att myndigheterna och då främst Utlänningsnämnden skall kunna ägna tillräckligt med tid åt sin huvudsakliga uppgift – överprövning av Migrationsverkets beslut. Det är framför allt nödvändigt att komma ifrån de mycket långa vistelsetider som kan bli följderna av den nuvarande ordningen och som för den enskilde kan leda till psykisk och fysisk nedbrytning och andra negativa effekter som redogjorts för ovan. I motsats till de remissinstanser som vill vänta med en reform anser regeringen att övervägande skäl talar för att inte invänta det parallella översynsarbete som pågår. Det är vidare så att den parlamentariska kommitté som ser över utlänningslagstiftningen inte har i uppdrag att föreslå en reformering av institutet ”ny ansökan”. Kommitténs har istället bl.a. till uppgift att gå igenom utlänningslagens materiella

bestämmelser och anpassa dessa till ett system där överprövning sker i Prop. 2003/04:59 domstol.

Den nu föreslagna reformen skall ses som ett led i strävan att uppnå en effektivare besluts- och verkställighetsprocess som är förenlig med högt ställda rättssäkerhetsgarantier.

För att uppnå de eftersträlvade syftena bör det tydligt markeras att tyngdpunkten i prövningen skall ligga i grundärendet. Det är vidare angeläget att möjligheten att på grund av nya omständigheter få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning prövat på nytt åter kommer att framstå som det närmast extraordinära rättsmedel det alltid har avsetts att vara. Detta innebär att bestämmelsen i 2 kap. 5 b § UtlL bör tas bort och att ett nytt system bör införas där verkställighetshinder skall kunna beaktas. En reform bör utformas på så sätt att den medför ett starkare incitament till att alla relevanta skäl förs fram och prövas redan hos Migrationsverket när ansökan prövas första gången. Möjligheten att på verkställighetsstadiet beakta humanitära skäl blir ytterst begränsad. Den tidigare kopplingen mellan verkställighet och humanitära skäl har varit otydlig och medfört avsevärda tillämpningsproblem. Reformen förutsätter att alla humanitära skäl, liksom övriga relevanta omständigheter, skall presenteras så tidigt som möjligt i processen så att dessa kan beaktas redan i grundärendet. Med en effektivare verkställighet av lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning bör inte nya humanitära skäl uppkomma på verkställighetsstadiet.

I lagrådsremissen den 6 juni 2002 lämnade regeringen ett förslag som sammanfattningsvis innebar att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall kunna upphävas, om det kommit fram nya omständigheter som visar att det finns bestående hinder mot verkställigheten enligt 8 kap. 1, 2 eller 4 § UtlL, dvs. vid bl.a. risk för dödsstraff och förföljelse vid ett återvändande till hemlandet. Detsamma föreslogs gälla om det undantagsvis finns bestående hinder av praktisk natur mot att beslutet verkställs. Det förslag till ny prövning i form av verkställighetsärenden som föreslogs i lagrådsremissen den 6 juni 2002 – med de ändringar som Lagrådet ansett böra övervägas – synes i huvudsak kunna uppfylla de krav som bör ställas på en ny ordning. Den nuvarande möjligheten att få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning prövat på nytt bör således ersättas med en ordning där det i första hand skall ankomma på Migrationsverket att bedöma om det kommit fram några nya omständigheter som kan utgöra hinder mot verkställigheten.

Med beaktande av ovanstående bör den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 5 b § UtlL upphöra att gälla och istället bör bestämmelser införas i 8 kap. som anger vad som gäller då nya omständigheter kommer fram i ett verkställighetsärende där det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Två slag av prövning föreslås, dels Migrationsverkets ex officio-prövning, dels en prövning huruvida förutsättningar föreligger för att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning och därigenom få till stånd en ny fullständig prövning av samtliga återopade omständigheter. I det senare fallet prövas således ärendet enligt de förutsättningar som gäller för övriga grundärenden hos Migrationsverket, dvs. utan de begränsningar för prövningen som gäller för verkställighetsärenden. Ett flertal remissinstanser riktade kritik mot den lagtekniska utformningen av promemorians förslag till lagtext i 8 kap. 13–13 b §§ och ansåg att lagtexten var oklar och svår att tillämpa. Lagtexten har därför omarbetats

och förtydligats med hänsyn till denna kritik. Bland annat har bestämmelserna i promemorians 8 kap. 13 a § delats upp i två paragrafer, nämligen i detta förslags 8 kap. 13 a och 13 b §§. Någon väsentlig ändring i sak har dock inte skett jämfört med vad som föreslogs i promemorian. Den föreslagna ordningen innebär att bestämmelserna i förslaget 8 kap. 13 a och 13 b §§ samverkar på så sätt att Migrationsverket måste beakta båda paragraferna när utlännningen återopar nya omständigheter. Som poängteras nedan är inte avsikten att Migrationsverket skall kunna avstå från att ex officio beakta omständigheterna enligt 8 kap. 13 a § enbart på grund av den omständigheten att de återopade omständigheterna inte kvalificerar för en ny prövning enligt 8 kap. 13 b §. Det är inte avsikten att den nya ordningen skall försämra rättssäkerheten för de personer som har ett skyddsbehov i Sverige. Dessa personers rätt att få stanna i Sverige kommer inte att förändras med den föreslagna nya ordningen. Den nya ordningen är avsedd att garantera en rättssäker prövning i samtliga fall.

*Medicinska hinder eller andra synnerliga skäl mot verkställighet*

Migrationsverket bör ha en möjlighet och i vissa fall en skyldighet att bevilja uppehållstillstånd om verket bedömer att nya omständigheter som kommit fram i verkställighetsärendet utgör hinder mot verkställigheten av det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning.

Om det i verkställighetsärendet t.ex. kommer fram att utlännningen blivit så svårt sjuk att det på grund härav inte går att genomföra en verkställighet bör Migrationsverket förordna att verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning tills vidare skall avbrytas (inhibition). Det är då fråga om ett medicinskt hinder mot verkställighet, som enligt gällande rätt inte är definierat i 8 kap. UtlL. Denna typ av hinder föreslås bli reglerad i en ny paragraf, 8 kap. 3 §. Det är inte svårighetsgraden av sjukdomen i sig som skall bedömas utan frågan om det aktuella sjukdomstillståndet utgör ett hinder mot verkställighet i det enskilda fallet. Det kan förväntas att det även med en ny ordning kommer att återopas att det finns hinder mot verkställigheten på grund av utlänningsens fysiska eller psykiska sjukdom. När Migrationsverket skall ta ställning till sådana omständigheter kan vid behov specialistkompetens anlitas.

Det kan uppkomma andra nya omständigheter som också får anses utgöra *synnerliga skäl* mot verkställighet och som medför att en verkställighet framstår som orimlig. Det kan exempelvis vara fråga om barn som inte kan tas om hand i hemlandet på ett lämpligt sätt sedan dess vårdnadshavare avlidit, barn som övergivits av sina föräldrar eller fall där det inte går att fastställa var föräldrarna uppehåller sig. Utlänningslagens portalparagraf om att i fall som rör ett barn det särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver, innebär att de humanitära skälen också i verkställighetsärenden alltid måste tillmätas extra tyngd när barn är berörda. En verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning innebär för de flesta ett trauma i sig – en kombination av svikna förhoppningar, oro för att återvända till hemlandet och för ekonomiska och sociala problem. Genom kravet i den föreslagna paragrafen på att det skall föreligga synnerliga skäl mot att genomföra verkställigheten blir utrymmet för att ta hänsyn till faktorer av ovan nämnd art mycket begränsat i verkställighetsärendet. Detsamma gäller om det t.ex. har uppstått familjeanknytning till Sverige efter det att beslutet om avvisning eller utvisning meddelades. Det finns alltid

möjlighet att i sådana fall få tillståndsfrågan prövad genom att en ansökan om uppehållstillstånd görs vid en svensk beskickning utomlands enligt 2 kap. UtlL, alltså efter det att utlänningen lämnat landet.

Det är självfallet omöjligt att göra någon fullständig uppräknning av situationer där en verkställighet inte skall ske på grund av andra synnerliga skäl än medicinska hinder. Med uttrycket ”synnerliga skäl” avses att det skall vara fråga om rena undantagssituationer. Ofta kan det bli fråga om att göra en sammanvägd bedömning av flera olika omständigheter i det enskilda fallet.

#### *Migrationsverkets ex officio-prövning*

Hinder mot verkställigheten behöver inte endast utgöras av de hinder som räknas upp i de inledande paragraferna i 8 kap. UtlL. De hinder som nämns i 8 kap. 1, 2, 3 eller 4 § UtlL, bl.a. risk för dödsstraff och förföljelse vid ett återvändande till hemlandet, skall givetvis beaktas av Migrationsverket men dessutom skall verket ta hänsyn till om det i ärendet rörande verkställighet av det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning kommer fram att det finns bestående hinder av praktisk natur mot att beslutet verkställs. Så kan exempelvis vara fallet om utlänningens hemland eller tidigare vistelseland meddelat att utlänningen inte kommer att tas emot där. För att detta skall kunna utgöra ett praktiskt hinder mot verkställighet bör dock krävas att utlänningen själv medverkat för att en verkställighet skall kunna genomföras. Verkställighetshinder av praktisk natur torde, som tidigare nämnts, inte sällan kunna bedömas vara av övergående natur. Om verkställighetshindret föreligger för tillfället får Migrationsverket förordna att verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning tills vidare skall avbrytas eller bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om hindret är bestående får Migrationsverket bevilja ett permanent uppehållstillstånd.

Saknas grund enligt de föreslagna nya bestämmelserna att meddela inhibition eller bevilja tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd skall åtgärderna för att verkställa avlägsnandebeslutet fortsätta.

#### *Ny prövning i vissa fall*

När enligt nu gällande regler en ny ansökan om uppehållstillstånd prövas av Utlänningsnämnden och utlänningen först då ansöker om asyl eller åberopar ny identitet eller nytt medborgarskap, förekommer det att nämnden överlämnar asylansökningen till Migrationsverket för handläggning för att på så sätt möjliggöra en prövning i första instans. Det tidigare beslutet om avvisning eller utvisning kan inte enligt gällande lagstiftning undanröjas (jfr Utlänningslagen – Vägledande beslut UN 428-02). Med en ordning där nya skäl på verkställighetsstadiet i första hand prövas av Migrationsverket bör det i utlänningslagen tydligt framgå att verket åläggs en skyldighet att under vissa förutsättningar alltid pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt och härigenom ge utlänningen en möjlighet att i dessa fall kunna överklaga ett beslut till Utlänningsnämnden.

Om utlänningen åberopar att det finns omständigheter som utgör hinder mot verkställighet skall Migrationsverket ta ställning till om dessa omständigheter skall föranleda en ny prövning av ärendet. En förutsättning för att Migrationsverket skall ha en skyldighet att pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt bör vara att utlänningen åberopat *nya*

omständigheter som kan antas utgöra sådant hinder mot verkställigheten som avses i 8 kap. 1, 2 eller 4 §. Givetvis är det här inte tillräckligt att de nya omständigheterna har karaktären endast av modifieringar eller tillägg till de ursprungligen åberopade omständigheterna.

En förutsättning för att Migrationsverket skall ta upp frågan om uppehållstillstånd till prövning på nytt till följd av de nya åberopade omständigheterna bör vidare – med hänsyn till att det rör sig om en prövning av extraordinär natur – vara att utlänningen inte har kunnat åberopa de nya omständigheterna redan i det tidigare ärendet eller har haft en giltig ursäkt att inte göra detta. I kravet på giltig ursäkt måste inbegripas att utlänningen skyndsamt efter det att nya omständigheter kommit fram, som han eller hon anser utgör grund för skydd i Sverige, redovisar dessa för myndigheterna. Vad som kan anses som giltig ursäkt får avgöras i det enskilda ärendet.

En av de situationer där det kan bli aktuellt med en ny prövning är om utlänningen i ärendet rörande verkställighet av det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning åberopar en helt ny omständighet till stöd för sitt behov av skydd i Sverige, exempelvis att de politiska förhållandena i hemlandet helt ändrats. Det kan också handla om att det inte har funnits anledning att undersöka utlänningens skyddsbehov tidigare på grund av att utlänningen åberopat andra tillståndsgrunder eller att skyddsbehovet måste prövas i förhållande till ett annat land än som tidigare skett. Den vanligaste situationen här torde vara att skyddsbehovet tidigare prövats i förhållande till tredje land, som det funnits anledning att anta skulle komma att ta emot utlänningen. I verkställighetsärendet kan det förekomma att det står klart att den andra staten inte som förväntat kommer att ta emot utlänningen och att utlänningens skyddsbehov då måste prövas i förhållande till hemlandet eller något annat land. Det kan också förekomma att utlänningen i verkställighetsärendet presenterar nya dokument eller liknande som visar att han eller hon kommer från ett annat land än han eller hon tidigare uppgett och att det av den anledningen blir aktuellt att pröva skyddsbehovet i förhållande till ett annat land än vad som skett i ärendet om avvisning eller utvisning. Också i dessa fall gäller kravet på att omständigheterna inte kunnat åberopas i grundärendet eller att utlänningen visar giltig ursäkt för att så inte har skett. I de flesta fall torde det då av naturliga skäl kunna ifrågasättas om det finns en giltig ursäkt till att utlänningen inte i grundärendet uppgav rätt nationalitet.

Om de nya omständigheter eller bevis som åberopas i verkställighetsärendet endast avser att styrka redan tidigare åberopade omständigheter som hänför sig till utlänningens skyddsbehov finns det normalt inte skäl att pröva hela ärendet på nytt. Här kan det handla om en ny handling, exempelvis en domstolshandling eller ett brev hemifrån, som ges in för att styrka tidigare gjorda påståenden. Migrationsverket har i de flesta fall tillgång till erforderlig kompetens för att kunna bedöma äktheten eller tilltron till en sådan handling.

*Utlänningsnämnden* har i sitt remissvar påpekat att frågor om handlingars äkthet kan vara nog så komplicerade och att de inte sällan föranleder att ambassadförfrågningar eller andra åtgärder vidtas. Regeringen instämmer i vad Utlänningsnämnden anför. Dock kan det i ett sådant läge vara tillräckligt att Migrationsverket i första skedet endast beslutar om inhibition för att kunna göra nödvändiga äkthetskontroller. Eftersom det är fråga om ett närmast extraordinärt rättsmedel är det i dessa

fall inte rimligt att upphäva beslutet och pröva hela ärendet på nytt. Om det som åberopas avser praktiska verkställighetshinder, anknytningskäl eller andra humanitära skäl, finns inte heller anledning att medge ny prövning. I en sådan situation skall dock Migrationsverket ex officio pröva om de åberopade omständigheterna är sådana att beslutet om avvisning eller utvisning inte bör verkställas.

I de fall där Migrationsverket finner att de uppställda kraven för en ny prövning inte är uppfyllda, dvs. att de åberopade omständigheterna inte är nya, att dessa inte utgör verkställighetshinder enligt 8 kap. 1, 2 eller 4 §, eller att omständigheterna skulle ha kunnat åberopas tidigare av utlänningen och giltigt skäl för att inte ha gjort det saknas, skall Migrationsverket meddela utlänningen detta i ett beslut som, med hänsyn till prövningens art, i de flesta fall bör kunna vara mycket kortfattat.

Ett flertal remissinstanser bl.a. *Domstolsverket*, *Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen* och *Sveriges Advokatsamfund* har invänt att den i promemorian föreslagna ordningen där Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning, inte uppfyller Europakonventionens krav på tillgång till ett effektivt rättsmedel eftersom ett sådant beslut inte går att överklaga. *Domstolsverket* anför bl.a. följande beträffande promemorians förslag.

Det kan också riktas invändningar mot resonemanget om att de föreslagna bestämmelserna uppfyller Europakonventionens krav på tillgång till ett effektivt rättsmedel. Migrationsverket skall enligt den föreslagna 8 kap. 13 a § ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning om nya omständigheter åberopas som skulle kunna utgöra bestående hinder mot verkställigheten som avses i 8 kap. 1 § första stycket eller 8 kap 2 §, om dessa omständigheter inte kunnat åberopas tidigare eller utlänningen visar sig ha haft giltig ursäkt att inte åberopa dem tidigare. Det är alltså Migrationsverket som skall avgöra huruvida förutsättningarna för ny prövning är uppfyllda. Om Migrationsverket finner att så inte är fallet, skall det beslutas att verkställigheten skall genomföras. Ett sådant beslut är enligt förslaget inte möjligt att överklaga. Det kan mycket väl tänkas att utlänningen och Migrationsverket har olika uppfattningarna om huruvida förutsättningarna för ny prövning är uppfyllda. I sådant fall finns alltså inget rättsmedel.

Som nämnts i avsnitt 4.2.3 har dåvarande Statens invandrarverk (numera Migrationsverket) och Utlänningsnämnden i en skrivelse i januari 2000 tagit upp frågan om en möjlig konflikt i vissa fall mellan Europakonventionens bestämmelser om kravet på ett effektivt rättsmedel och utlänningslagens bestämmelser om s.k. ny ansökan. Enligt de båda myndigheterna skulle kravet på ett effektivt rättsmedel också innebära krav på tvåinstansprövning.

Regeringen har beaktat remissinstansernas synpunkter. Med hänsyn till att ett av syftena med förslaget är att förtydliga och effektivisera asylprocessen utan att rättssäkerheten minskar finner regeringen att det ligger i linje med tankarna bakom reformen att en överklagandemöjlighet införs beträffande Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Regeringen anser att en bred säkerhetsmarginal bör upprätthållas såvitt gäller utlänningslagens förhållande till Europakonventionen som inte bara inkorporerats i den svenska lagstiftningen utan också givits särskild status (jfr 2 kap. 23 § regeringsformen). Det är vidare så att det inom EU pågår förhandlingar om ett förslag till rådskdirektiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus (KOM(2002)326 slutlig) och som föreslås innehålla bestämmelser som ger en mycket vid överklaganderätt beträffande beslut fattade av första instans gällande

asylansökningar. Denna ordning har föreslagits bl.a. med hänsyn till Prop. 2003/04:59 artikel 13 i Europakonventionen. Mot denna bakgrund finner regeringen att övervägande skäl talar för att en överklagandemöjlighet införs för den nu aktuella besluts kategorin. Beslutet att inte bevilja ny prövning av frågan om uppehållstillstånd skall därför kunna överklagas till Utlänningsnämnden. Finner Utlänningsnämnden att Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning är felaktigt skall nämnden återförvisa ärendet till verket för ny prövning.

#### *Överlämnande av ärenden till regeringen i vissa fall*

Om en verkställighet avser en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott måste det liksom i gällande rätt finnas en möjlighet att överlämna ett ärende till regeringen om det hos den verkställande myndigheten kommer fram att hinder mot verkställigheten föreligger. Migrationsverket skall i samband med överlämnandet avge ett eget yttrande. Därmed uppnås tidsvinster eftersom regeringen då inte särskilt behöver hämta in ett yttrande från Migrationsverket. Dessa ärenden kan vara av brådskande karaktär och det är viktigt att överlämnandet sker så skyndsamt som möjligt. Omfattningen av regeringens prövning enligt 7 kap. 16 § UtlL är inte avsedd att påverkas genom den föreslagna reformen.

Om verkställigheten avser ett beslut om avvisning eller utvisning där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet tidigare prövats av regeringen skall Migrationsverket på motsvarande sätt lämna över ärendet till regeringen.

#### *Upphävande av högre instans beslut*

Flera remissinstanser har riktat invändningar mot en ordning där Migrationsverket kan upphäva lagakraftvunna beslut som fattas av Utlänningsnämnden. Som poängterats ovan angående tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen i 8 kap. 13 b § är det inte tänkt att detta förfarande skall utgöra ett ordinärt rättsmedel utan tvärtom ett extraordinärt rättsmedel. Av detta följer att det endast kan bli aktuellt med ett upphävande i undantagsfall och i de fallen endast beroende på att det framkommit nya omständigheter i ärendet som skulle kunna konstituera ett skyddsbehov. Dessa omständigheter kommer alltså inte att ha prövats i grundärendet. För de fall där det t.ex. förekommit formella fel i beslutet eller ärendet handlagts felaktigt finns istället möjligheten att ansöka om resning. Den föreslagna ordningen är tänkt att tillämpas av Migrationsverket och Utlänningsnämnden, dvs. två förvaltningsmyndigheter. Vid en överföring av utlänningsärendena från Utlänningsnämnden till domstol måste därför den föreslagna ordningen ses över.

#### *Övrigt om Migrationsverkets prövning*

Den föreslagna ordningen, som skall ersätta dagens system med ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT), skall gälla i de fall där nya omständigheter kommer fram efter det att ett beslut om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft men ännu inte verkställts. Den nya ordningen skall vidare gälla för de ansökningar som görs här i landet sedan utlänningsrest in på nytt efter det att ett lagakraftvunnet beslut verkställts, om det är fråga om ett beslut som kan verkställas på nytt. När

ett beslut kan verkställas på nytt beror på när ett beslut om avvisning eller utvisning upphör att gälla. Den frågan behandlas i nästa avsnitt. Prop. 2003/04:59

Det är som ovan anförts särskilt angeläget att ärenden rörande verkställighet av lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning handläggs skyndsamt. Detta gäller självfallet främst ärenden där en verkställighet är nära förestående eller där det är uppenbart att det finns bestående hinder mot verkställighet. Det är regeringens uppfattning att den föreslagna reformen ger goda möjligheter till ett effektivt beslutsfattande och att detta innebär att verkställighetsprocessen kan gå snabbare.

I promemorian påpekas att det hos Migrationsverket kan bli fråga om att upphäva ett lagakraftvunnet beslut som fattats av en högre myndighet, och att det därför är naturligt att beslut i ett verkställighetsärende normalt fattas på en relativt hög beslutsnivå inom Migrationsverket. Vidare påpekas att möjligheterna att låta verkställighetsärenden handläggas av en eller flera särskilda enheter inom verket bör övervägas. Regeringen instämmer i detta, vilket även bl.a. *Stockholms tingsrätt* har gjort i sitt remissyttrande. Tingsrätten har i sitt yttrande understrukt vikten av att beslutsnivån hos Migrationsverket blir hög i dessa ärenden.

## 5 Ny verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning som inte har upphört att gälla

### 5.1 Gällande ordning

#### 5.1.1 När ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt

Utgångspunkten i den svenska utlänningslagstiftningen är att verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ske genom att utlänningen frivilligt lämnar landet. Om utlänningen inte lämnar landet frivilligt skall beslutet verkställas tvångsvis. Det framgår av 8 kap. 12 § UtlL. Enligt 8 kap. 14 § UtlL skall ett beslut om avvisning eller utvisning anses verkställt, om utlänningen har lämnat landet och beslutet har vunnit laga kraft.

Utlänningslagstiftningen reglerar inte uttryckligen när en person skall anses ha lämnat Sverige – lika litet som det finns några direkta bestämmelser om när en person skall anses ha rest in i landet. Ett resonemang kring dessa frågor, som främst tar sikte på inresesituationen, finns i prop. 1988/89:86 (s. 56 f.). Föredragande statsrådet anför där bl.a. följande:

Ur såväl språklig som saklig synvinkel faller det sig naturligt att anse att den som kommer in på svenskt territorium skall vara att betrakta som inrest i Sverige. Detta gäller oavsett om det är fråga om land-, sjö- eller luftterritorium. Detta är också vad som enligt min mening måste gälla för utlänningslagstiftningens vidkommande i fråga om kraven på pass och vederbörliga tillstånd. Det är dock nödvändigt att göra vissa undantag från denna princip. Pass och visering kan t.ex. svårligen krävas av den som enbart passerar svenskt luftrum.



De undantag från huvudprincipen som gjorts av praktiska skäl kan delvis utläsas av 7 kap. 5 § utlänningsförordningen (1989:547). Där framgår bl.a. att passagerare och besättningsmän på fartyg inte skall anses inresta förrän de lämnar fartyget. För transitpassagerare som enbart uppehåller sig i transithallen på en internationell flygplats har tidigare inte krävts någon form av tillstånd. Det undantaget har dock inte varit uttryckligen reglerat i någon författning utan grundats på långvarig, fast praxis i enlighet med vad som gäller i de flesta länder. Från hösten 1997 har undantag från detta undantag gjorts genom att medborgare i några länder måste ha visering även om det endast är fråga om ett kortvarigt uppehåll i transithall. Det undantaget grundas på ett inom EU fattat beslut om gemensam åtgärd.

Av 7 kap. 5 § UtIF i dess tidigare lydelse (SFS 1992:581) framgick att en utlänning som här i landet mönstrade på ett fartyg destinerat till utlandet skulle anses utrest när utlänningen gick ombord på fartyget.

När det gäller utresa finns det dock ingen närmare reglering i gällande utlänningsförordning. Enligt 7 kap. 5 § UtIF skall ett beslut om avvisning eller utvisning dock inte anses verkställt förrän fartyget lämnar landet.

De särskilda bestämmelserna om fartyg gäller i tillämpliga delar också luftfartyg.

Enligt regeringens förordningsmotiv 1989:3 (Ny utlänningsförordning) avser de ovan nämnda bestämmelserna i första hand besättningsmän och passagerare på fartyg i reguljär trafik. I praxis har bestämmelserna dock fått en i vissa avseenden mer inskränkt tillämpning och i andra getts en vidare tolkning än vad som direkt kan läsas ut av förordningstexten och motiven. Exempelvis har utlänningar ombord på fritidsbåtar ansetts skyldiga att ha pass och visering så snart de passerat den svenska territorialgränsen och inte först när de gått i land. Av praktiska skäl har verkställighet aldrig ansetts ha ägt rum när ett fartyg lämnat landet utan tidigast när det anlant till ett annat land. Konsekvensen skulle annars bli att verkställighet skulle anses ha ägt rum om ett fartyg strax efter det att det lämnat svenskt territorialvatten eller luftrum tvingats återvända på grund av något tekniskt fel.

Grundprincipen är således klar; inresa i och utresa från Sverige skall anses ha ägt rum när någon passerar gränsen för svenskt territorium. Från denna grundprincip måste av praktiska skäl vissa undantag göras. Dessa undantag är i dag något bristfälligt reglerade i utlänningsförordningen.

Grundprincipen att med inresa och utresa avses att någon passerar ett lands territorialgräns tillämpas också internationellt, exempelvis inom EU. De nödvändiga undantag som måste göras tas däremot inte upp annat än i undantagsfall. Schengenregelverket ger således staterna möjlighet att göra vissa undantag från inresebestämmelserna för passagerare som endast uppehåller sig i transithallen på en flygplats och för besättningsmän på fartyg. Det är inte fråga om något åläggande för staterna och det finns därför viss frihet för den enskilda staten att besluta om utformningen av undantagsbestämmelser.

**Beslut med återreseförbud**

Beslut om avvisning eller utvisning som meddelades av Migrationsverket var tidigare i praxis i regel förenade med förbud för utlänningen att återvända till Sverige under en viss tid, normalt under två år. Sveriges operativa anslutning till Schengensamarbetet i mars 2001 innebar emellertid bl.a. att alla återreseförbud skulle komma att registreras i en särskild spärrlista i Schengens informationssystem (SIS). Ett i Sverige meddelat återreseförbud skulle därmed i princip komma att innebära ett förbud att resa in i samtliga Schengenstater. Migrationsverket överlämnade då några enskilda ärenden till regeringen för beslut och anförde bl.a. att konsekvenserna av en registrering i SIS motiverade en genomgripande ändring av praxis för när återreseförbud bör meddelas. I beslut den 15 mars 2001 (UD2001/112/MAP m.fl.) uttalade regeringen i ett allmänt uttalande om återreseförbud bl.a. att möjligheten att meddela återreseförbud borde användas endast i ärenden där omständigheterna i det enskilda ärendet motiverade det. Beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket är därefter i de flesta fall inte förenade med något återreseförbud.

Beslut om utvisning som meddelats av domstol skall däremot alltid innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Här är tiderna för återreseförbud längre, vanligen fem år eller mer. Vid grova brott kan återreseförbudet gälla utan tidsbegränsning.

Om någon som avvisats eller utvisats med förbud att återvända till Sverige ändå återkommer hit, skall beslutet verkställas på nytt. Det framgår av 8 kap. 16 § UtL. Om man bara ser till detta lagrum skulle man kunna dra slutsatsen att det inte spelar någon större roll när ett beslut om avvisning eller utvisning med förbud att återvända hit skall anses vara verkställt. Om beslutet inte är verkställt, skall det verkställas. Om beslutet är verkställt, skall det verkställas på nytt eftersom det är förenat med ett förbud att återvända till Sverige.

Om ett beslut skall anses verkställt eller inte får dock stor betydelse för hur en ansökan som utlänningen gör efter återkomsten skall hanteras. Är beslutet inte verkställt, skall en ansökan hanteras som en ny ansökan (NUT) som skall prövas av Utlänningsnämnden direkt och som kan bifallas endast under de förutsättningar som anges i 2 kap. 5 b § UtL, dvs. om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet och om utlänningen antingen har rätt till skydd här eller det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet. Om beslutet skall anses verkställt, skall en ansökan från utlänningen om att få stanna här ges in till Migrationsverket, som kommer att handlägga ansökan som en vanlig ansökan om uppehållstillstånd som görs efter inresan i landet. Det innebär bl.a. att ett beslut av Migrationsverket kan överklagas till Utlänningsnämnden.

Det finns inte någon uttrycklig lagbestämmelse som säger att en ansökan om uppehållstillstånd som ges in efter det att ett beslut verkställts skall handläggas som en vanlig ansökan om uppehållstillstånd och att det även gäller när beslutet kan verkställas på nytt därför att det är förenat med ett återreseförbud. På denna punkt finns emellertid en långvarig och fast praxis (jfr Wikrén och Sandesjö: Utlänningslagen med kommentarer, sjunde upplagan, s. 105).

I det senare fallet, dvs. att ansökan skall handläggas som en vanlig ansökan om uppehållstillstånd hos Migrationsverket, inträder ytterligare en komplikation när det tidigare beslutet är förenat med förbud att återvända hit. Som nämnts ovan skall ju då beslutet verkställas på nytt. Det blir då Migrationsverket som avgör om verkställighet skall ske omgående eller om ansökan om uppehållstillstånd först skall prövas. Det gör verket genom att pröva frågan om inhibition av verkställigheten. Situationen behandlas inte i lagstiftningen och inte heller i några förarbeten. Migrationsverket synes tillämpa en praxis som innebär att om det kan antas att det finns sådana nya omständigheter som skulle kunna leda till bifall till en ansökan om uppehållstillstånd, kommer verket att besluta om inhibition av verkställigheten och pröva ansökan om uppehållstillstånd.

Om Migrationsverket inte beslutar om inhibition, kan det tidigare beslutet om avvisning eller utvisning omgående verkställas på nytt. Det får förutsättas att Migrationsverket i den situationen också avslår ansökan om uppehållstillstånd. Det beslutet kan då visserligen överklagas till Utlänningsnämnden, men utlänningsnämnden kommer inte att ha rätt att stanna kvar här i landet medan överklagandet prövas.

### **Beslut utan återreseförbud**

Som framgått ovan är numera de flesta beslut om avvisning och utvisning som meddelas av Migrationsverket inte förenade med återreseförbud.

Har ett sådant beslut verkställts och utlänningsnämnden återkommer till Sverige omgående, måste Migrationsverket fatta ett nytt beslut om avvisning eller utvisning som sedan kan överklagas till Utlänningsnämnden. Utlänningsnämnden får då också rätt att avvakta överprövningen här i landet, såvida det inte finns förutsättningar att besluta om avvisning med omedelbar verkställighet. Här kan aldrig samma problem uppstå som när beslutet är förenat med ett återreseförbud. Samtidigt är det självfallet en betydande nackdel att det ofta är nödvändigt att så att säga börja om från början med ett nytt avlägsnandebeslut som kan överklagas, även om sökandens skäl är desamma som vid det tidigare avlägsnandebeslutet.

Förhållandet blir i princip detsamma om tiden för återreseförbudet löpt ut när beslutet om avvisning eller utvisning verkställs. Eftersom åtskilliga utlänningsnämndens söker hålla sig undan verkställighet är det inte helt ovanligt att ett administrativt beslut om avvisning eller utvisning verkställs först sedan tiden för återreseförbudet löpt ut.

### **5.1.3 Praxis när ett beslut skall anses verkställt**

I två beslut i maj 1996 (UN 96/00709 och 95/00550) har Utlänningsnämnden tagit upp frågan om när en tvångsvis genomförd verkställighet skall anses vara genomförd. Nämnden slår i dessa beslut fast att en tvångsvis genomförd verkställighet inte har genomförts förrän utlänningsnämnden tagits emot i ett annat land. Ett misslyckat försök till verkställighet, dvs. att utlänningsnämnden tagits emot i det andra landet utan förts tillbaka till Sverige, innebär att avvisningen inte anses verkställd i den bemärkelse som avses i utlänningslagen. Det gäller även om

utlännningen passerat åtskilliga staters territorier på resan från och till Prop. 2003/04:59 Sverige.

I ett avgörande från februari 1998 (Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 311-98) har Utlänningsnämnden uttalat att det saknas anledning att göra någon åtskillnad mellan tvångsvis och frivillig verkställighet. Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan således enligt nämnden inte anses verkställt förrän utlännningen rest in i det andra landet efter att ha passerat en inresekontroll.

#### **5.1.4 Straffbestämmelser**

Den som av domstol utvisats på grund av brott med förbud att återvända till Sverige och som trots förbudet återvänder hit kan dömas för s.k. olovlig vistelse till fängelse eller böter. Dessa bestämmelser finns i 10 kap. 4 § UtIL som lyder som följer:

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § inte haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlännningen har flytt hit för att undgå förföljelse.

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

För tillämpningen av denna bestämmelse har det ingen större betydelse när ett beslut skall anses vara verkställt. Det är här liksom vid de flesta brott fråga om ett brott som kräver uppsåt för att vara straffbelagt. Det är således i princip inte straffbart för en utlänning att utan egen förskyllan komma tillbaka till Sverige. Så kan t.ex. vara fallet om utlännningen inte får resa in i det land dit verkställighet skulle ske utan av det landets myndigheter tvingas återvända till Sverige.

Överträdelse av ett av Migrationsverket eller Utlänningsnämnden meddelat återreseförbud är i sig inte straffbar.

#### **5.1.5 Behovet av förändringar enligt NIPU**

NIPU påpekade i sitt betänkande att det skulle leda till betydande problem om ett beslut om avvisning eller utvisning skulle anses vara verkställt så snart en utlänning lämnat svenskt territorium och att ordalydelsen i 8 kap. 14 § UtIL gav intryck av att så skulle vara fallet. NIPU fortsatte sedan:

Det är angeläget att det finns klara bestämmelser om när ett beslut skall anses vara verkställt. Det har betydelse inte bara för frågan om det tidigare beslutet kan verkställas på nytt eller om det krävs ett nytt beslut om avvisning eller utvisning för att verkställighet skall kunna ske. Det är också av vikt när det gäller att avgöra om en ansökan om uppehållstillstånd skall behandlas som en vanlig förstagångsansökan eller som ett verkställighetsärende.

Den tolkning som Utlänningsnämnden gjort löser i och för sig detta problem, i vart fall när det gäller beslut som verkställts tvångsvis. Tolkningen har emellertid inte uttryckligt stöd i själva lagtextens ordalag. Utlänningslagens bestämmelser om när ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses vara verkställt bör därför ses över.

Som också framgått av redogörelsen ovan finns det inte reglerat i utlänningslagstiftningen hur man skall förfara, om en utlänning återvänder till Sverige trots ett gällande återreseförbud och vid återkomsten åberopar skäl, även politiska, som inte prövats tidigare i ärendet. Det är viktigt att ett avlägsnandebeslut kan verkställas på nytt utan större omgång om utlännningen återvänder hit efter verkställighet, vare sig återvändande sker frivilligt eller på grund av att ett annat land inte medger inresa. Det är

## 5.2 Lagrådsremissen den 6 juni 2002

### 5.2.1 När ett beslut om avvisning eller utvisning som inte upphört att gälla skall kunna verkställas på nytt

Regeringen föreslog i lagrådsremiss den 6 juni 2002 att det skulle finnas möjlighet att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning som inte upphört att gälla, om utlänningen återvände till Sverige utan tillstånd. Det skulle gälla oavsett om det fanns ett gällande återreseförbud eller inte.

Som skäl för sitt förslag anförde regeringen följande:

Regeringen vill först erinra om att ett beslut om avvisning eller utvisning som inte meddelats av domstol upphör att gälla efter fyra år från det att beslutet vann laga kraft (8 kap. 15 § UtlL). --- Ett beslut om avvisning eller utvisning har heller ingen rättsverkan efter det att beslutet har verkställts – såvida beslutet inte är förenat med återreseförbud. Om det inte finns något återreseförbud kan ett beslut om avvisning eller utvisning således inte verkställas på nytt om utlänningen återkommer hit efter det att verkställighet skett.

Utgångspunkter för regleringen bör vara dels att det klart av lagstiftningen framgår när ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses vara verkställt, dels att en utlänning inte skall ha en ovillkorlig rätt till ny prövning av sitt ärende enbart genom att tillfälligt lämna Sverige och för en kortare eller längre tid bege sig till ett annat land.

Med dessa utgångspunkter framstår nuvarande lagbestämmelse inte som lämplig. Den ger som tidigare nämnts intryck av att ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses vara verkställt så snart någon lämnat svenskt territorium samtidigt som ny verkställighet är möjlig endast om det finns ett gällande förbud att återvända till Sverige.

I sammanhanget måste också beaktas att det sedan Schengenavtalet trätt i kraft är ännu svårare än tidigare att avgöra när en person lämnat landet. Schengenregelverket innebär ju bl.a. att passkontrollen avskaffats mellan de länder som deltar i samarbetet.

Utredningen har i sitt betänkande pekat på ett par alternativa lösningar som bygger på att återreseförbud skulle meddelas för längre tid. Dessa lösningar har utredningen själv avvisat av olika skäl. De är heller inte tänkbara med nuvarande praxis i fråga om återreseförbud.

Regeringen bedömer i likhet med utredningen att i stället en ordning bör införas som innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning som inte är upphört att gälla alltid får verkställas, oavsett om det finns ett återreseförbud eller inte. Ett beslut kan då verkställas hur många gånger som helst så länge det inte har upphört att gälla. Med en sådan lösning är det också möjligt att ha kvar bestämmelsen om att ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt när utlänningen har lämnat landet, vilket inte minst rent språkligt förefaller att vara det naturliga.

Ett beslut om avvisning eller utvisning utgör dock normalt inte hinder för att Migrationsverket eller utlandsmyndighet beviljar ett uppehållstillstånd eller visering enligt vanliga regler. Om en utlänning återvänder till Sverige med ett gällande uppehållstillstånd eller en gällande visering, eller är undantagen krav på uppehållstillstånd eller visering enligt andra bestämmelser i utlänningslagen, måste dock undantag kunna göras från huvudregeln. En avvisning kan exempelvis ha skett på formell grund, att utlänningen saknat giltigt pass eller på grund av kravet på uppehållstillstånd före inresa. Verkställighet skall inte kunna ske på nytt så länge uppehållstillståndet eller viseringen gäller.

## 5.2.2 Ansökan om uppehållstillstånd när ny verkställighet kan genomföras Prop. 2003/04:59

I lagrådsremissen föreslog regeringen att, om en utlänning återvände till Sverige och ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning kunde verkställas på nytt, en ansökan om uppehållstillstånd skulle handläggas som ett verkställighetsärende. Som skäl för sitt förslag anförde regeringen följande:

Som framgått är det i dag inte klart reglerat i lagstiftningen hur man skall hantera situationen där någon sedan ett avlägsnandebeslut verkställts återvänder till Sverige trots återreseförbud och då ger in en ansökan om uppehållstillstånd. Det tidigare beslutet skall då verkställas på nytt. Samtidigt måste självfallet ansökan om uppehållstillstånd prövas, särskilt om sökanden då åberopar nya skyddsskäl. För att undvika verkställighet i ett sådant fall måste Migrationsverket besluta om inhibition av verkställigheten.

Enligt förslaget i föregående avsnitt kommer – om utlänningen återkommer till Sverige innan ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning har upphört att gälla – ny verkställighet av beslutet att kunna ske även om det inte finns något gällande återreseförbud. Med en sådan ordning måste det naturliga vara att varje ansökan, som ges in här i landet av en utlänning som har ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning som inte har upphört att gälla, handläggs enligt den ordning regeringen föreslagit i kap. 20 när det gäller verkställighetsärenden. Till skillnad mot några av remissinstanserna bedömer regeringen att det inte skulle vara rimligt att handlägga en sådan ansökan som en förstagångsansökan om uppehållstillstånd som skulle avgöras av Migrationsverket med överklaganderätt till högre instans. Handläggningen av en ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut skulle då bli helt olika beroende av om ansökan gjordes innan utlänningen lämnat Sverige eller om ansökan gjordes efter det att utlänningen lämnat landet även om bortovaron från Sverige varat blott några timmar.

Med den ordning regeringen nu föreslagit skulle det i de flesta fall inte behöva kunna uppstå någon tvekan om hur en ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut skall handläggas. Handläggningen skulle också bli densamma oberoende av om utlänningen lämnat landet för en kort tid eller inte.

## 5.2.3 Lagrådets yttrande

Lagrådet hade i sitt yttrande inga principiella erinringar mot den i lagrådsremissen föreslagna ordningen i fråga om när ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning som inte upphört att gälla skall kunna verkställas på nytt. Lagrådet gjorde däremot vissa påpekanden när det gäller utformningen av lagtexten. Dessa påpekanden har beaktats vid utformningen av lagtexten.

## 5.3 Överväganden och förslag

**Regeringens förslag:** Det skall finnas en möjlighet att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har upphört att gälla, om utlänningen återvänder till Sverige utan tillstånd. Detta skall gälla oavsett om det finns ett gällande återreseförbud eller inte.

Om en utlänning återvänder till Sverige och ett tidigare lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas på nytt, skall en ansökan om uppehållstillstånd handläggas inom ramen för de regler som gäller för verkställighetsärenden.

En definition av begreppen in- och utresa förs in i utlänningslagen.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges Prop. 2003/04:59 Domareförbund, Islamiska Samarbetsrådet* och *RFSL* är kritiska till att beslutet om avvisning eller utvisning ges en så lång giltighetstid som fyra år från det att beslutet vunnit laga kraft.

De flesta remissinstanser som yttrat sig tillstyrker förslaget att definiera begreppen in- och utresa.

**Skälen för regeringens förslag:** I likhet med vad regeringen anförde i lagrådsremissen den 6 juni 2002 bör det av lagstiftningen klart framgå när ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses vara verkställt. Eftersom verkställigheten är kopplad till att utresa sker bör bestämmelser därför föras in i utlänningslagen om när utresa ur landet skall anses ha ägt rum. Bestämmelser bör då också föras in om när inresa skall anses ha ägt rum.

Det är angeläget att en utlänning inte har någon ovillkorlig rätt till en fullständig ny prövning av sitt ärende enbart genom att tillfälligt lämna Sverige och för en kortare eller längre tid bege sig till ett annat land. En ansökan om uppehållstillstånd som görs här i landet efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning bör därför handläggas som ett verkställighetsärende även om beslutet har verkställts genom att utlänningen lämnat landet och därefter återvänt hit. Detta blir följden av den föreslagna lagändringen som innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning i regel upphör att gälla efter fyra år från det att beslutet vunnit laga kraft. Den bestämmelsen gäller således oavsett om beslutet verkställts eller inte. Det innebär också att handläggningen av en ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning blir densamma oavsett om ansökan görs innan utlänningen lämnar Sverige eller om den görs efter det att utlänningen återvänder till Sverige efter att tillfälligt ha lämnat landet.

## 6 Genomförande och ekonomiska konsekvenser

### 6.1 Ekonomiska konsekvenser

<p><b>Regeringens bedömning:</b> De föreslagna förändringarna kommer efter en övergångstid att leda till minskade årliga kostnader.</p>
---

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Riksrevisionsverket (RRV)* har ansett att beräkningarna i promemorian av ekonomiska och andra konsekvenser är svagt underbyggda. Enligt *RRV* talar inga starka skäl för att antalet ansökningar om prövning av Utlänningsnämndens beslut om avvisning eller utvisning enligt den nya ordningen kommer att bli färre än dagens s.k. nya ansökningar om uppehållstillstånd.

**Skälen för regeringens bedömning:** Förslaget om att den nuvarande ordningen med prövning av ärenden rörande ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) skall ersättas med en ordning med prövning av verkställighetsärenden efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kommer att leda till en väsentlig minskning av antalet ärenden

hos Utlänningsnämnden. Av Utlänningsnämndens kostnader utgörs idag cirka 20 procent, dvs. omkring 25 miljoner kronor, av handläggning av nya ansökningar om uppehållstillstånd. Förslaget innebär samtidigt att Migrationsverket kommer att få handlägga verkställighetsärenden, som är en för verket ny kategori ärenden. Handläggningen hos verket får emellertid anses komma att kunna ske relativt snabbt och med en mindre arbetsinsats än hos Utlänningsnämnden. Totalt sett innebär förslaget att handläggningen av verkställighetsärenden kan ske till en sammanlagd kostnad som är lägre än kostnaden för handläggningen av nya ansökningar i dag – trots att förslaget också kommer att medföra att vissa ärenden kommer att kräva handläggning hos såväl Migrationsverket som Utlänningsnämnden. De situationer där Migrationsverket förordnar offentligt biträde bör med den föreslagna ordningen bli färre än vad som gäller enligt dagens ordning i ett ärende om NUT hos Utlänningsnämnden. Detta medför en viss minskning av utgifterna för offentligt biträde. Förslaget borde även innebära att besluten om avvisning och utvisning kan verkställas snabbare än vad som gäller idag, vilket medför minskade utgifter när det gäller Migrationsverkets mottagandeverksamhet.

Regeringen avser att återkomma i den ekonomiska vårpropositionen för år 2004 med en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna.

## 6.2 Tidpunkt för ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Ändringarna i utlänningslagen skall träda i kraft den 1 september 2004.

Ärenden som avser ny ansökan om uppehållstillstånd och som kommit in till Utlänningsnämnden innan de nya bestämmelserna trätt i kraft, skall handläggas enligt äldre föreskrifter.

**Skälen för regeringens förslag:** De lagändringar som föreslås bör kunna träda i kraft relativt snart efter ett riksdagsbeslut. Eftersom förslaget innebär vissa nya arbetsuppgifter för Migrationsverket bör dock verket få skäligt rådrum för att genomföra de organisatoriska förändringar som kan komma att krävas. Med ett riksdagsbeslut våren 2004 bör ändringarna därför kunna träda i kraft den 1 september 2004.

Ärenden rörande ny ansökan om uppehållstillstånd som kommit in till Utlänningsnämnden innan lagändringarna trätt i kraft och som ännu inte avgjorts bör självfallet handläggas enligt äldre föreskrifter. Om de ärenden som inte avgjorts när lagändringarna träder i kraft i stället skulle lämnas över till Migrationsverket skulle det innebära stor risk för ett betydande dubbelarbete och att beslutet i åtskilliga ärenden skulle komma att fördröjas i onödan. De nya reglerna innebär vidare en viss skärpning av förutsättningarna för att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall upphävas och bör därför inte ges retroaktiv verkan.



## 7.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

### 1 kap.

#### 6 §

Paragrafen är *ny*.

I prop. 1988/89:86 finns ett relativt utförligt resonemang om inresebegreppet (s. 55 ff.). Föredragande statsrådet anför där bl.a. att det faller sig naturligt att anse att den som kommer in på svenskt territorium skall anses som inrest i Sverige oavsett om det är fråga om land-, sjö- eller luftterritorium. Den huvudprincipen förs nu in i *första stycket*.

Från huvudprincipen måste dock vissa undantag göras. Inom folkrätten finns för vissa fartyg regler om s.k. oskadlig genomfart genom en kuststats territorialhav. Det kan vidare av bl.a. praktiska skäl inte komma i fråga att anse någon som inrest som endast passerar svenskt luftrum. Även när det gäller landterritoriet kan det finnas skäl att göra vissa undantag så att inte alla som befinner sig på svenskt landterritorium skall anses vara inresta. Det kan exempelvis gälla den som befinner sig inom transitområdet på en internationell flygplats.

Undantagen från huvudprincipen kan behöva ändras från tid till annan och också beskrivas relativt utförligt. Undantagen bör därför inte anges i lag utan i föreskrifter som regeringen beslutar om. Bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från huvudregeln i paragrafens första stycke finns i *andra stycket*. Bemyndigandet har utformats i enlighet med vad *Lagrådet* har föreslagit.

#### 7 §

Paragrafen är *ny*.

I likhet med vad som anförts i kommentaren till 6 § i fråga om inresa bör på motsvarande sätt huvudprincipen om när utresa skall anses ha ägt rum läggas fast i lagen. Den principen finns i *första stycket*.

Även när det gäller utresa har regeringen i *andra stycket* givits ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från huvudregeln i paragrafens första stycke. Bemyndigandet har utformats i enlighet med vad *Lagrådet* har föreslagit.

### 2 kap.

#### 5 §

Ett nytt *fjärde stycke* har lagts till i paragrafen.

Lagtexten har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Detta stycke är en upplysningsbestämmelse som är avsedd att förtydliga vad som kommer att gälla när bestämmelsen i 2 kap. 5 b § om ny ansökan om uppehållstillstånd nu upphävs. De hinder som kan anses föreligga mot verkställighet av det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning skall fortsättningsvis kunna beaktas i verkställighetsärendet, se kommentaren till 8 kap. 13 a och 13 b §§.

**8 §**

Ändringen är en följdändring av att 7 kap. 17 § föreslås upphöra att gälla.

**4 kap.****12 §**

Ändringen i *första stycket* är en följdändring på grund av att en ny paragraf föreslås i utlänningslagen, 8 kap. 3 §. Genom hänvisningen till 8 kap. 1, 2, 3 eller 4 § framgår nu tydligt att det är tillräckligt att *något* av dessa verkställighetshinder föreligger. Prövningen enligt denna paragraf avser grundärendet, till skillnad från den föreslagna bestämmelsen i 8 kap. 13 a §.

**6 kap.****9 §**

Ändringarna i denna paragraf följer främst av att 2 kap. 5 b § UtL föreslås upphöra att gälla, att bestämmelser om inhibition flyttas till nya paragrafer samt av att nya bestämmelser om inhibition införs i lagen.

I *första stycket* anges huvudregeln att det är den myndighet som handlägger ärendet som också är handläggande myndighet i fråga om förvar eller uppsikt. Emellertid finns det undantag från denna princip som för tydlighetens skull föreslås markeras redan i detta första stycke. I praktiken torde det främst vara i ärenden där inhibition kan meddelas som huvudregeln frångås.

De föreslagna ändringarna i *andra stycket* är dels en följd av att 2 kap. 5 b § föreslås upphöra att gälla, dels att det i förslaget införs en möjlighet att överklaga Migrationsverkets beslut att inte ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning till Utlänningsnämnden. I en sådan situation skall polismyndigheten respektive Migrationsverket fortfarande vara handläggande myndighet beträffande beslutet om avvisning eller utvisning, även om ärendet har överlämnats till Utlänningsnämnden.

Ändringar har även gjorts i *fjärde stycket*. Detta stycke hänvisar i gällande lydelse till situationen där Migrationsverket, Utlänningsnämnden eller regeringen med stöd av 8 kap. 10 § första eller andra stycket beslutar om inhibition av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft. Migrationsverket respektive regeringen skall enligt förslaget på motsvarande sätt som i dag anses som handläggande myndigheter när det gäller fråga om tvångsätgärd om de med stöd av sistnämnda lagrum beslutar om inhibition. Ett förtydligande har även gjorts i detta stycke som innebär att den enligt praxis gällande ordningen att Utlänningsnämnden i ett ärende om avvisning där Migrationsverket med stöd av 8 kap. 8 § förordnat om omedelbar verkställighet inte skall vara att anse som handläggande myndighet i fråga om förvar eller uppsikt om nämnden inte beslutar om inhibition. Handläggningsansvaret för frågan om tvångsätgärd ligger annars kvar hos Migrationsverket eller polismyndigheten.

Enligt vedertagen praxis återgår ansvaret för att besluta i frågan om tvångsätgärd till polisen eller Migrationsverket när beslutet om avvisning eller utvisning åter kan verkställas genom att ett inhibitionsbeslut upphör att gälla eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löpt ut.

Ett nytt *femte stycke* har förts in som avser att reglera vilken myndighet som skall vara handläggande myndighet avseende frågor om förvar eller uppsikt när Utlänningsnämnden beslutat om inhibition i samband med prövning av ett överklagande av Migrationsverkets beslut att inte bevilja

ny prövning enligt den föreslagna bestämmelsen i 8 kap. 13 b §. Vilken Prop. 2003/04:59 myndighet som då är handläggande myndighet framgår av ändringarna i andra stycket.

## **7 kap.**

### **3 §**

Genom den föreslagna ändringen i *första stycket* införs möjligheten att till Utlänningsnämnden överklaga Migrationsverkets beslut att inte ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning enligt den föreslagna bestämmelsen i 8 kap. 13 b §.

### **11 §**

Ändringen i *första stycket* är avsedd att förtydliga att Migrationsverket inte får överlämna verkställighetsärenden till Utlänningsnämnden. Dessa ärenden skall Migrationsverket eller regeringen pröva enligt vad som anges i de föreslagna nya bestämmelserna i 8 kap. 13 a–13 c §§.

Ändringen i *andra stycket* är en ren följdändring av att 2 kap. 5 b § föreslås upphöra att gälla.

Ett nytt *tredje stycke* har lagts till som anger att ett ärende som avser verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft får överlämnas till regeringen endast i de fall som avses i den nya föreslagna bestämmelsen i 8 kap. 13 c §.

### **15 §**

Ett nytt *andra stycke* har lagts till.

Första meningen motsvarar helt vad som anges i nuvarande första stycket andra meningen. Andra meningen motsvarar till viss del sista meningen i första stycket i dess nuvarande lydelse. Tidigare angavs att ett beslut om avvisning eller utvisning inte fick verkställas om Utlänningsnämnden på grund av en ny ansökan beviljar en utlänning uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning. I det nu föreslagna andra stycket anges istället att ett sådant beslut inte får verkställas om Utlänningsnämnden eller regeringen i ett överklagat eller överlämnat ärende beviljar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning.

## **8 kap.**

### **3 §**

Paragrafen är *ny*.

Bestämmelsen har kommenterats utförligt i avsnitt 4.3 s. 35 f.

### **5 §**

Ändringen i *första stycket* är en följdändring på grund av att en ny paragraf föreslås i utlänningslagen, 8 kap. 3 §.

### **6 §**

Ändringen i *första stycket* är en följdändring på grund av att en ny paragraf föreslås i utlänningslagen, 8 kap. 3 §.

### **10 §**

Ändringen i *första stycket* är en följdändring av att nuvarande 2 kap. 5 b § UtlL föreslås upphöra att gälla. Den nya ordalydelsen möjliggör för

Utlänningsnämnden att besluta om inhibition av verkställigheten av det tidigare meddelade beslutet om avvisning eller utvisning vid prövning av ett överklagande av Migrationsverkets beslut att inte ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning enligt 8 kap. 13 b §.

*Lagrådet* har anfört att det av systematiska skäl i denna paragraf bör tas in en erinran om inhibitionsbestämmelserna i de föreslagna 8 kap. 13 a och 13 c §§. Ett nytt *fjärde stycke* har därför lagts till i paragrafen. Detta stycke har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

### 13 §

Ändringen i första meningen *första stycket* innebär endast ett förtydligande. I bestämmelsen i dess nuvarande lydelse sägs att verkställande myndighet under vissa förutsättningar skall underrätta Migrationsverket. Annan verkställande myndighet än Migrationsverket kan vara en polismyndighet eller Rikspolisstyrelsen, vilket nu anges i den föreslagna lydelsen (jfr 7 § andra stycket polislagen [1984:387]). *Andra meningen* i första stycket är ny och innehåller anvisningar för polismyndigheten eller Rikspolisstyrelsen i de situationer då en utlänning som skall avvisas eller utvisas åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra hinder mot verkställighet eller det på något annat sätt kommer fram att sådana omständigheter kan föreligga. I en sådan situation skall polismyndigheten eller Rikspolisstyrelsen underrätta Migrationsverket. Om det är fråga om en verkställighet som är nära förestående är det angeläget och i de flesta fall nödvändigt att polisen och Migrationsverket agerar särskilt skyndsamt. Detta gäller t.ex. om ett yrkande om inhibition framställs i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft och som är överlämnat till polisen för verkställighet. I en sådan situation kan inte polisen fatta beslut i frågan om inhibition utan måste överlämna denna till Migrationsverket. Att polisen skall överlämna yrkandet om inhibition till Migrationsverket för beslut följer av myndigheternas allmänna serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223). Ett yrkande om inhibition medför dock inte att verkställigheten automatiskt skjuts upp till dess att beslut om inhibition fattats.

Ändringen i *andra stycket* avser de situationer där verkställande myndigheter vänder sig till Migrationsverket för att få praktiska råd och andra anvisningar från verket för att kunna genomföra verkställigheten. Genom den föreslagna ordalydelsen markeras att verket har en skyldighet att då agera. I vissa fall kan detta utmynna i att Migrationsverket istället för att ge anvisningar beslutar i frågan enligt den föreslagna nya bestämmelsen i 8 kap. 13 a § eller, i förekommande fall, enligt den föreslagna nya bestämmelsen i 8 kap. 13 b §.

Innehållet i paragrafens tredje stycke i dess nuvarande lydelse har i huvudsak förts över till den nya föreslagna bestämmelsen i 13 c § första stycket.

### 13 a §

Paragrafen är *ny*.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att Migrationsverket, om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft kommer fram nya omständigheter, ex officio har att beakta om det föreligger verkställighetshinder. Verket har då möjlighet att

vidta vissa åtgärder. De nya omständigheterna kan komma till Migrationsverkets kännedom på olika sätt, bl.a. genom kontakter med den utlänning som skall avvisas eller utvisas, genom uppgifter om det politiska läget i det land till vilket verkställighet skall ske eller genom att en tjänsteman hos Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet vidarebefordrar uppgifter som kommit fram i verkställighetsärendet. Eftersom Migrationsverket har att beakta de nya omständigheterna ex officio finns det inte något formellt krav på hur prövningen skall initieras.

På *Lagrådets* inrådan har den i lagrådsremissen föreslagna definitionen av begreppet verkställighetsärende utgått. Eftersom verkställighet kan komma ifråga även beträffande beslut som inte vunnit laga kraft ansåg Lagrådet att definitionen var alltför snäv och att det inte heller fanns något påtagligt behov av definitionen.

Beslut om uppehållstillstånd enligt denna paragraf får fattas om verket finner att det föreligger ett verkställighetshinder av sådan karaktär som anges i någon av bestämmelserna i 8 kap. 1, 2 eller 4 § UtIL eller i den föreslagna nya 8 kap. 3 §, exempelvis vid skyddsbehov eller vid medicinska hinder. Det finns emellertid anledning att också i vissa andra situationer kunna bevilja uppehållstillstånd i ärenden om verkställighet. Enligt punkten två får uppehållstillstånd således beviljas om det finns anledning anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen eller om beslutet om avvisning eller utvisning av annan särskild anledning inte bör verkställas. Med det sistnämnda avses i princip enbart situationer där det föreligger praktiska hinder mot verkställigheten. Svårigheterna i en sådan situation att verkställa beslutet får dock inte till någon del bero på den enskildes vägran att medverka till verkställigheten. Punkten 2 har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

När det gäller omständigheter som avser utlänningens hälsotillstånd kan dessa vara av sådan karaktär att de utgör ett bestående hinder mot verkställighet och då falla under den föreslagna nya 8 kap. 3 §. Ett verkställighetshinder som föreligger åtminstone för tillfället kan dock exempelvis föreligga om utlänningen insjuknar och det därför inte bedöms lämpligt av medicinska orsaker att förflytta honom eller henne. I ett sådant läge kan det bli aktuellt att i avvaktan på att utlänningen tillfrisknar antingen besluta om inhibition eller bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Om det föreligger ett bestående hinder får Migrationsverket bevilja permanent uppehållstillstånd. Bedömer verket att hindret är av tillfällig karaktär får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas.

Av *andra stycket* framgår att Migrationsverket har möjlighet att besluta om inhibition av verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan Migrationsverket i ett inledande skede besluta om inhibition t.ex. om nya fakta behöver kontrolleras.

Det följer av det föreslagna nya tredje stycket i 8 kap. 15 § att ett beslut om avvisning eller utvisning upphör att gälla om ett permanent uppehållstillstånd beviljas.

**13 b §**

Paragrafen är *ny*.

I *första stycket* anges inledningsvis att denna bestämmelse får betydelse först om Migrationsverket inte kan fatta ett beslut enligt den föreslagna bestämmelsen i 13 a §. Vidare anges att Migrationsverket i vissa fall skall pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt. En ny prövning kan under vissa förutsättningar komma till stånd om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft kommer fram nya omständigheter som kan antas utgöra bestående sådana hinder mot verkställighet som nämns i 8 kap. 1, 2 eller 4 §. Lagtexten har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Bestämmelsen är alltså tillämplig endast i de fall det åberopas nya omständigheter till stöd för att utlänningen är i behov av skydd i landet. En invändning enligt den föreslagna nya bestämmelsen i 8 kap. 3 § om att det skulle föreligga medicinska hinder eller andra synnerliga skäl mot verkställighet skall alltid beaktas ex officio av Migrationsverket. Det har inte bedömts nödvändigt att inkludera denna grund bland dem som kan åberopas till stöd för en ny prövning. Bestämmelsen är inte heller tillämplig om anknytningskäl åberopas.

En första förutsättning för ny prövning är att de anförda omständigheterna är *nya*. Vidare anges som rekvisit att de nya omständigheterna "*kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten*". I lagrådsremissens förslag till lagtext användes uttrycket "*skulle kunna utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten*". Lagrådet har anført att det bör vara angeläget att det av lagtexten så tydligt som möjligt framgår vilken prövning som skall göras, så att den uppfattningen inte vinner insteg att bedömningen skall ta sikte på en mer eller mindre avlägsen möjlighet att de åberopade omständigheterna utgör verkställighetshinder. För att kravet på erforderlig sannolikhetsnivå skall komma bättre till uttryck bör enligt Lagrådets mening orden "*skulle kunna utgöra*" ersättas med formuleringen "*kan antas utgöra*". Regeringen instämmer i vad Lagrådet anført. Med uttrycket "*kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten*" avses att hindret skall kunna bedömas föreligga i det enskilda fallet. Med detta avses att det kan antas att de nya omständigheterna innefattar verkställighetshinder av sådan karaktär som nämns i 8 kap. 1, 2 eller 4 §. För att en ny prövning skall ske krävs vidare att de nya omständigheterna *inte kunnat åberopas* tidigare av utlänningen eller att utlänningen inte åberopat omständigheterna tidigare av skäl som verket finner utgör *giltig ursäkt*.

Att omständigheterna inte kunnat åberopas tidigare kan exempelvis bero på att dessa inträffat efter det att utlänningens ansökan prövats. Det kan vara fråga om att de politiska förhållandena i utlänningens hemland drastiskt har förändrats. En giltig ursäkt för att omständigheter av betydelse inte åberopats tidigare kan exempelvis vara att utlänningen utsatts för traumatiska upplevelser som varit svåra att berätta om vid de första asylförhören. Det kan också handla om att skyddsbehovet måste prövas i förhållande till ett annat land än som tidigare skett på grund av att man i det land dit verkställigheten enligt beslutet skulle ske vägrar ta emot utlänningen. Den vanligaste situationen här torde vara att skyddsbehovet tidigare prövats i förhållande till tredje land, som det funnits anledning att anta skulle komma att ta emot utlänningen. Kravet på giltig ursäkt torde här vara uppfyllt om svårigheterna att verkställa beslutet inte till någon del

beror på den enskildes vägran att medverka. I nu nämnda situationer bör även Migrationsverket eller polisen av naturliga skäl känna till det uppkomna hindret.

Om Migrationsverket redan på befintligt material finner att ett bestående verkställighetshinder föreligger kan ett uppehållstillstånd beviljas direkt enligt den föreslagna nya 13 a §. Så borde normalt vara fallet om det är utlänningens hemland eller tidigare vistelseland som vägrar ta emot utlänningen. Det kan också förekomma att utlänningen i verkställighetsärendet presenterar nya dokument eller liknande som visar att han eller hon kommer från ett annat land än vad som tidigare har uppgetts och att det av den anledningen blir aktuellt att pröva skyddsbehovet i förhållande till det landet. För att det i ett sådant fall skall bli aktuellt att upphäva det tidigare lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning och göra en ny prövning krävs att utlänningen visar giltig ursäkt för att det rätta förhållandet inte angavs från början.

Det framgår av *andra stycket* att om inte de ovan angivna förutsättningarna föreligger kan en ny prövning inte beviljas. Migrationsverket skall då meddela beslut om att inte bevilja ny prövning. Detta beslut skall enligt den föreslagna ändringen i 7 kap. 3 § UtlL kunna överklagas till Utlänningsnämnden.

Lagrådet har påpekat att den i lagrådsremissen föreslagna lydelsen av 8 kap. 13 b § inte utsäger annat än att ny prövning skall ske av frågan om uppehållstillstånd och det nämns således inte att, om tillstånd inte beviljas vid en sådan prövning, beslut också skall fattas om avvisning eller utvisning. Lagrådet ifrågasätter om inte detta behöver komma till uttryck i lagtexten, inte minst med hänsyn till att bestämmelsen i 7 kap. 3 § första stycket medger överklagande beträffande uppehållstillstånd endast när det gäller avslag i ett ansökningsärende eller återkallelse av tillstånd. Lagrådet föreslår att en sådan handläggningsregel bör kunna utformas delvis efter mönster av 4 kap. 6 §, där det för normalfall anges att beslut om avvisning eller utvisning samtidigt skall meddelas när en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas. Regeringen har lagt till och formulerat ett nytt *tredje stycke* i enlighet med Lagrådets förslag.

När Migrationsverket tar upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning skall det ursprungliga beslutet om avvisning eller utvisning upphävas. Om verket vid en ny prövning av ärendet finner att uppehållstillstånd inte skall beviljas, skall verket samtidigt meddela beslut om avvisning eller utvisning. Detta framgår uttryckligen av *tredje stycket*. Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning kan i vanlig ordning överklagas till Utlänningsnämnden. Detta följer av 7 kap. 3 § första stycket. Såsom anförts i avsnitt 4.3 s. 38 f. tillgodoses därmed också kravet på ett effektivt rättsmedel i artikel 13 i Europakonventionen.

### 13 c §

Paragrafen är *ny*.

Av denna paragraf framgår att Migrationsverket inte får fatta eget beslut i vissa verkställighetsärenden om det kommer fram att verkställigheten inte kan genomföras.

*Första stycket* motsvarar i huvudsak nuvarande 13 § tredje stycket. Det framgår nu av lagtexten att Migrationsverket, i samband med att

verkställighetsärendet överlämnas till regeringen, skall avge ett eget Prop. 2003/04:59 yttrande.

*Andra stycket* reglerar vad som skall gälla när verkställigheten avser ett beslut om avvisning eller utvisning där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet tidigare prövats av regeringen. Även i ett sådant fall skall ett verkställighetsärende skyndsamt lämnas över till regeringen av Migrationsverket med ett eget yttrande. Ett ärende om ny ansökan efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning enligt nuvarande 2 kap. 5 b § får i dag enligt 7 kap. 11 § andra stycket inte lämnas över till regeringen för beslut. Med den nu föreslagna ordningen får dock regeringen pröva frågan om verkställighet av ett beslut i ett s.k. säkerhetsärende om regeringen tidigare prövat ärendet om avvisning eller utvisning. Vid prövning av ett verkställighetsärende är utgångspunkten att regeringen ska tillämpa samma regler som Migrationsverket. Vid prövningen av verkställighetsärendet måste beaktas vad rikets säkerhet och hänsynen till allmän ordning kräver varvid hänsyn också måste tas till att vissa av verkställighetshinderna är absoluta, t.ex. risk för dödsstraff och tortyr. I andra stycket införs bestämmelser som ger regeringen möjlighet att besluta om inhibition och uppehållstillstånd. Vidare ges regeringen möjlighet att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning och därmed kan en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd komma till stånd hos Migrationsverket.

## 15 §

Ändringen i *första stycket* innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol kommer att upphöra att gälla först efter fyra år oavsett om beslutet har verkställts eller inte. Har förbud att återvända meddelats för längre tid än fyra år upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla när tiden för återreseförbudet går ut. Detta är en skillnad i förhållande till tidigare regler om när ett beslut upphörde att gälla. Dessa regler avsåg endast beslut som inte verkställts.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att beslut om utvisning som meddelats av allmän domstol alltid upphör att gälla när tiden för återreseförbudet går ut. Detta gäller således även om återreseförbud skulle ha meddelats för kortare tid än fyra år.

Med de föreslagna lagändringarna kan bestämmelsen i nuvarande andra stycket upphävas.

Ett nytt *tredje stycke* har lagts till som reglerar vad som gäller när ett permanent uppehållstillstånd beviljats för en utlänning som sedan tidigare har ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning som inte har upphört att gälla enligt första stycket i paragrafen. Det framgår av detta stycke att det tidigare beslutet om avvisning eller utvisning upphör att gälla om permanent uppehållstillstånd meddelas. Av 7 kap. 15 § sista stycket följer att Migrationsverket inte får meddela uppehållstillstånd för den som utvisats genom en domstols dom eller beslut om utvisning.

## 16 §

Lagtexten har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Ändringen i paragrafens *första stycke* innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning får verkställas, så länge beslutet inte har upphört att gälla enligt bestämmelserna i 15 §. En förutsättning är att beslutet har vunnit laga kraft eller att beslutet får verkställas även om det inte har vunnit laga



kraft. Tidigare har gällt att ny verkställighet får ske endast om utlänningen Prop. 2003/04:59 återkommer hit trots ett gällande förbud att återvända.

Det kan med nuvarande regelsystem uppstå situationer där det är svårt att avgöra om en utlänning skall anses ha lämnat landet och beslutet om avvisning eller utvisning därmed vara verkställt. Med den utformning bestämmelsen i första stycket nu fått kommer ny verkställighet alltid att kunna ske så länge beslutet inte har upphört att gälla. Vid ny verkställighet måste självfallet beaktas om det föreligger hinder mot verkställigheten enligt 1, 2, 3 eller 4 §. Om en utlänning återvänder efter någon tids vistelse i ett annat land, torde det inte alltför sällan finnas skäl som inte prövats tidigare i ärendet och som skulle kunna innebära att det finns hinder mot verkställigheten. Det innebär också att en ansökan om uppehållstillstånd som görs av en utlänning som återkommer till Sverige, trots att ett tidigare lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning fortfarande kan verkställas, kommer att handläggas inom ramen för verkställighetsärendet enligt bestämmelserna i 8 kap.

Paragrafens *andra stycke* är nytt. Enligt bestämmelsen i detta stycke skall undantag från första stycket göras om en utlänning återvänder till Sverige med gällande uppehållstillstånd eller visering, under tillståndets giltighetstid. Detsamma gäller om tillståndet eller viseringen har förlängts. Vidare måste undantag kunna göras för utlänningar som är undantagna från kravet på uppehållstillstånd eller visering. Det framgår av *tredje stycket* som också är nytt.

## **11 kap.**

### **8 §**

Ändringen i *första stycket punkt 3* är en följdändring på grund av att ordningen med prövning av en ny ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning ersätts av en ordning där verkställighetshinder kan beaktas inom ramen för verkställighetsärendet. Förutsättningarna för att offentligt biträde skall förordnas i dessa verkställighetsärenden är i princip desamma som tidigare gällde i ärenden rörande ny ansökan.

Ändringen i *första stycket punkt 4* är ett förtydligande. Lagtexten har utformats i enlighet med Lagrådets förslag. *Sveriges Advokatsamfund* har i sitt remissyttrande anfört att den föreslagna ändringen är en inskränkning i förhållande till gällande rätt. *Rikspolisstyrelsen* anser att den föreslagna lydelsen innebär en förändring i förhållande till gällande ordning eftersom det offentliga biträdet i dag förordnas i verkställighetsärendet och inte i förvarsärendet. Rikspolisstyrelsen efterlyser ett klagörande av det offentliga biträdets uppdrag. För att tydliggöra det offentliga biträdets uppdrag har punkten 4 utformats på så sätt att det nu klart framgår att det är i förvarsfrågan och inte i hela verkställighetsärendet som offentligt biträde kan förordnas enligt denna bestämmelse. Med hänsyn till att ett offentligt biträde enligt den nu gällande lydelsen av bestämmelsen, förordnas på verkställighetsstadiet först om utlänningen har hållits i förvar sedan mer än tre dagar, innebär inte den föreslagna nya lydelsen någon faktisk förändring av gällande rätt. Det offentliga biträdet förordnas för att tillvarata utlänningens intressen när det gäller den beslutade tvångsåtgärden, dvs. att utlänningen tagits i förvar.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om Prop. 2003/04:59  
särskild utlänningskontroll

**10 §**

Ändringen i *första stycket* är en följdändring på grund av att en ny paragraf föreslås införas i utlänningslagen, 8 kap. 3 §. Förändringen innebär att det nu framgår av bestämmelsen att även medicinska hinder och andra synnerliga skäl skall beaktas när regeringen skall pröva frågan om huruvida verkställighet tills vidare inte skall ske av ett beslut om utvisning som fattats enligt denna lag.

## Sammanfattning av departementspromemorian Ny prövning av beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft (UD2003/14872/MAP)

I promemorian behandlas dels en förändring av den nuvarande ordningen för prövning av en ansökan om uppehållstillstånd som görs efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, dels frågan om när ett beslut om avvisning eller utvisning som inte upphört att gälla skall kunna verkställas på nytt. Förslagen i promemorian bygger i huvudsak på förslag som ingick i en lagrådsremiss den 6 juni 2002 om Ny instans- och processordning i utlänningsärenden och på synpunkter som Lagrådet framfört i sitt yttrande över remissen.

Förslagen i promemorian innebär i korthet följande. Den nuvarande ordningen som innebär att en ansökan om uppehållstillstånd, som görs efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, prövas av Utlänningsnämnden som en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) skall upphöra. En ny prövning av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skall i stället kunna ske i form av ett verkställighetsärende, som i första hand skall prövas av Migrationsverket. Ett lagakraftvunnet beslut skall kunna upphävas av Migrationsverket, om det kommit fram nya omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet och som innebär att verkställigheten inte kan genomföras eller att utlänningen måste bedömas ha behov av skydd här i landet. Ett lagakraftvunnet beslut skall också kunna upphävas om det på grund av utlänningens svåra sjukdom inte går att genomföra en verkställighet eller om en verkställighet på grund av andra synnerliga skäl skulle strida mot humanitetens krav.

Om utlänningen åberopar nya omständigheter som skulle kunna utgöra sådana hinder mot verkställigheten som avses i 8 kap. 1 § första stycket eller 2 § och dessa omständigheter inte har kunnat åberopas tidigare eller utlänningen visar sig ha haft giltig ursäkt att inte åberopa omständigheterna tidigare, skall Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning.

Migrationsverkets beslut i ett verkställighetsärende skall inte kunna överklagas.

Vidare föreslås i promemorian att det skall finnas möjlighet att verkställa ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, som inte har upphört att gälla, om utlänningen efter verkställighet återvänder till Sverige utan tillstånd. Det skall gälla oavsett om det finns ett gällande återreseförbud eller inte. Ett beslut om avvisning eller utvisning upphör att gälla efter fyra år räknat från det beslutet vann laga kraft, såvida det inte är fråga om domstols beslut om utvisning på grund av brott eller om beslutet undantagsvis är förbundet med återreseförbud under längre tid än fyra år.

Om en utlänning återvänder till Sverige och ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas på nytt, skall en ansökan om uppehållstillstånd handläggas som ett verkställighetsärende.

Författningsförslag i departementspromemorian  
Ny prövning av beslut om avvisning eller utvisning  
som vunnit laga kraft (UD2003/14872/MAP)

Prop. 2003/04:59  
Bilaga 2

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)<sup>1</sup>

*dels* att 2 kap. 5 b § skall upphöra att gälla,

*dels* att rubrikerna närmast före 8 kap. 1 § och 8 kap. 2 § skall utgå,

*dels* att 6 kap. 9 §, 8 kap. 1, 13, 15 och 16 §§ samt 11 kap. 8 § skall ha följande lydelse,

*dels* att rubrikerna närmast före 8 kap. 13, 15 och 16 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 1 kap. 6 och 7 §§ och 8 kap. 13 a §, samt närmast före 1 kap. 6 § och 1 kap. 7 § nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**1 kap.**

**Inresa**

6 §

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

*Regeringen får meddela föreskrifter om när utlänningar som passerar in över gränsen för svenskt territorium skall anses ha rest in i landet.*

**Utresa**

7 §

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

*Regeringen får meddela föreskrifter om när utlänningar som lämnar svenskt territorium skall anses ha rest ut ur landet.*

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1994:515.

## 6 kap.

### 9 §

Prop. 2003/04:59

Bilaga 2

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

Handläggande myndighet är  
*polismyndigheten:*

-----

c) i och med att ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. 11 § andra stycket 3 eller ett ärende som överlämnas enligt 8 kap. 17 § tas emot för verkställighet, *även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 b § görs,*

*Migrationsverket:*

-----

b) i och med att Utlänningsnämndens eller regeringens beslut om avvisning eller utvisning tas emot för verkställighet, *även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 b görs,* under förutsättning att ärendet inte har lämnats över till polismyndigheten enligt 8 kap. 17 §, och

-----

Handläggande myndighet är  
*polismyndigheten:*

-----

c) i och med att ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. 11 § andra stycket 3 eller ett ärende som överlämnas enligt 8 kap. 17 § tas emot för verkställighet,

*Migrationsverket:*

-----

b) i och med att Utlänningsnämndens eller regeringens beslut om avvisning eller utvisning tas emot för verkställighet, under förutsättning att ärendet inte har lämnats över till polismyndigheten enligt 8 kap. 17 §, och

-----

## 8 kap.

### 1 §<sup>2</sup>

En avvisning eller utvisning får aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han skulle vara i sådan fara.

En avvisning eller utvisning får aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han skulle vara i sådan fara.

*Ett beslut om avvisning eller utvisning får inte heller verkställas om det på grund av utlänningens svåra sjukdom inte går att genomföra en verkställighet eller om en verkställighet på grund av*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1996:1379.

**Underrättelse om hinder mot verkställighet**

**Åtgärder vid hinder mot verkställighet**

13 §<sup>3</sup>

Om en verkställande myndighet finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta Migrationsverket om detta.

Om en verkställande polismyndighet eller Rikspolisstyrelsen finner att den inte kan verkställa en avvisning eller en utvisning eller att den behöver ytterligare besked, skall myndigheten underrätta Migrationsverket. Om utlännen hos polismyndigheten eller Rikspolisstyrelsen åberopar att det finns sådana hinder som avses i 1, 2 eller 4 § mot verkställigheten, skall myndigheten lämna över ärendet till Migrationsverket.

Migrationsverket får i ett sådant fall besluta i fråga om verkställigheten eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Migrationsverket får lämna närmare anvisningar för verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. Om verket på grund av att nya omständigheter tillkommit bedömer att det föreligger hinder mot verkställighet, skall verket upphäva beslutet om avvisning eller utvisning och bevilja uppehållstillstånd. Om verket bedömer att det föreligger tillfälligt hinder mot verkställighet, får verket förordna att beslutet under viss tid inte får verkställas.

Om verkställigheten avser en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott, skall Migrationsverket skyndsamt överlämna ärendet till regeringen för prövning om verkställigheten inte kan genomföras.

13 a §

Migrationsverket skall ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning, om utlännen åberopar nya omständigheter som skulle

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2000:292.

*kunna utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 8 kap. 1 § första stycket eller 2 § och dessa omständigheter inte kunnat åberopas tidigare eller utlänningen visar sig ha haft giltig ursäkt att inte åberopa omständigheterna tidigare.*

*Om Migrationsverket tar upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning, skall verket upphäva tidigare beslut om avvisning eller utvisning.*

### 13 b §

*Migrationsverket skall skyndsamt lämna över ett ärende till regeringen för prövning, om verkställigheten avser en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott och om antingen verkställigheten inte kan genomföras eller om de omständigheter som åberopas i ärendet skulle kunna utgöra sådana hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 4 § mot verkställigheten. Ärendet skall på motsvarande sätt lämnas över till regeringen, om verkställigheten avser ett beslut om avvisning eller utvisning där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet tidigare prövats av regeringen.*

### **Preskription**

### **När ett beslut upphör att gälla**

### 15 §

*Ett beslut om avvisning eller utvisning, som inte har meddelats av allmän domstol, upphör att gälla, om det inte har verkställts inom fyra år från det att beslutet vann laga kraft.*

*Om en utlänning inte har kunnat anträffas för verkställighet av ett beslut enligt första stycket inom fyraårstiden, och frågan om verkställighet får ske kommer upp*

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

*Ett beslut om utvisning som har*

därefter, skall beslutet anses meddelats av allmän domstol Prop. 2003/04:59  
verkställt enligt 14 § inom upphör alltid att gälla när tiden för Bilaga 2  
fyraårstiden, om inte annat visas. återreseförbudet går ut.

### **Ny verkställighet**

### **Ny verkställighet av beslut som inte har upphört att gälla**

#### 16 §

Om en utlänning som har avvisats eller utvisats med förbud att återvända ändå återkommer till Sverige utan att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här enligt 4 kap. 15 § eller stannar kvar här efter det att giltighetstiden för ett sådant särskilt tillstånd har gått ut, skall beslutet verkställas på nytt.

Om en utlänning som har avvisats eller utvisats och rest ut ur landet, härefter anträffas och beslutet om att avvisa eller utvisa utlänningen inte har upphört att gälla enligt 15 §, får beslutet verkställas på nytt.

Beslutet om avvisning eller utvisning får dock inte verkställas

1. om utlänningen återvänt till Sverige med uppehållstillstånd eller visering enligt 2 kap., under giltighetstiden för ett sådant tillstånd eller sådan visering, eller

2. om utlänningen återvänt till Sverige efter att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här enligt 4 kap. 15 § under giltighetstiden för ett sådant särskilt tillstånd.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte är förenat med något gällande förbud att återvända får heller inte verkställas, om utlänningen är undantagen från krav på visering eller uppehållstillstånd enligt 1 kap. 3 § första stycket eller 4 § första stycket eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 1 kap. 3 § andra stycket eller 4 § andra stycket.

### **11 kap.**

#### 8 §<sup>4</sup>

I ärende angående

1. avvisning, dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningen enligt 6 kap. 2 eller 3 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

2. utvisning enligt 4 kap. 3 §,

3. uppehållstillstånd enligt 2 kap. 3. verkställighet av beslut om 5 b §, om Utlänningsnämnden avvisning eller utvisning enligt meddelat beslut om inhibition i denna lag, om beslut om inhibition ärendet om avvisning eller meddelats,

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1996:1647.



utvisning,

4. verkställighet enligt denna lag om utlännningen hållits i förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § sedan mer än tre dagar, eller

Prop. 2003/04:59

Bilaga 2

4. förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § om utlännningen i ett verkställighetsärende hållits i förvar sedan mer än tre dagar, eller

5. hemsändande enligt 12 kap. 3 §,

skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Offentligt biträde skall alltid förordnas för barn under 18 år som hålls i förvar enligt 6 kap. 3 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

Ett ärende om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § som kommit in till Utlänningsnämnden innan denna lag har trätt i kraft och som ännu inte avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

# Remissinstanser för departementspromemorian Ny prövning av beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft (UD2003/14872/MAP)

Prop. 2003/04:59  
Bilaga 3

Följande myndigheter och organisationer har varit remissinstanser. Remissinstanser vars namn satts inom parentes har inte kommit in med något yttrande.

1. Riksdagens ombudsmän
2. Hovrätten för Västra Sverige
3. Stockholms tingsrätt
4. Kammarrätten i Stockholm
5. Länsrätten i Stockholms län
6. Länsrätten i Göteborg
7. Länsrätten i Skåne län
8. Justitiekanslern
9. Domstolsverket
10. Rikspolisstyrelsen
11. Socialstyrelsen
12. Barnombudsmannen
13. Statskontoret
14. Riksrevisionsverket
15. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, DO
16. Migrationsverket
17. Utlänningsnämnden
18. Integrationsverket
19. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet
20. (Uppsala läns landsting)
21. Stockholms stad
22. Göteborgs Stad
23. (Kalix kommun)
24. Malmö stad
25. (Norbergs kommun)
26. Södertälje kommun
27. Svenska Kommunförbundet
28. Landstingsförbundet
29. Universitetssjukhuset MAS
30. (Uppsala akademiska sjukhus)
31. Flyktingmedicinskt Centrum i Linköping
32. Brottsförebyggande rådet
33. Sveriges Domareförbund
34. (Svenska Barnläkarföreningen)
35. (Svenska Läkaresällskapet)
36. Sveriges Psykologförbund
37. (Akademikerförbundet SSR)
38. (FN:s flyktingkommissariat – UNHCR, Stockholm)
39. Sveriges Advokatsamfund
40. Tjänstemännens Centralorganisation, TCO
41. Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO
42. (Landsorganisationen i Sverige, LO)

43. Nämndemännens Riksförbund
44. Svenska Röda Korset
45. Rädda Barnen
46. Amnesty International - svenska sektionen
47. CARITAS
48. Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd, FARR
49. (Länderkommittén för f.d. Jugoslavien)
50. Sveriges Kristna Råd
51. Islamiska Samarbetsrådet
52. Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen
53. (Riksförbundet för personer som arbetar med integrations-  
befrämjande verksamhet, RIB)
54. (Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige, SIOS)
55. (Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, ROKS)
56. Riksförbundet för sexuellt likaberättigade, RFSL
57. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar

Prop. 2003/04:59  
Bilaga 3

Yttranden har dessutom kommit in från Hallstahammars kommun och Kommissionen för rättvisa och fred – Justitia et Pax.

Amnesty International – svenska sektionen, CARITAS, Kommissionen för rättvisa och fred – Justitia et Pax, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar och Sveriges Kristna Råd har inkommit med ett gemensamt yttrande, i remissammanställningen betecknat som Amnesty International m.fl.

## Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)<sup>1</sup>  
*dels* att 2 kap. 5 b § och 7 kap. 17 § skall upphöra att gälla,  
*dels* att rubriken närmast före 8 kap. 1 § och rubriken närmast före 8 kap. 2 § skall utgå,  
*dels* att 2 kap. 5 och 8 §§, 4 kap. 12 §, 6 kap. 9 §, 7 kap. 3, 11 och 15 §§, 8 kap. 10, 13, 15 och 16 §§ samt 11 kap. 8 § skall ha följande lydelse,  
*dels* att rubrikerna närmast före 8 kap. 13, 15 och 16 §§ skall ha följande lydelse,  
*dels* att det i lagen skall införas sex nya paragrafer, 1 kap. 6 och 7 §§ och 8 kap. 3, 13 a, 13 b och 13 c §§, samt närmast före 1 kap. 6 § och 1 kap. 7 § nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**1 kap.*****Inresa*****6 §**

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

*Regeringen får meddela närmare föreskrifter om när utlänningar som passerar in över gränsen för svenskt territorium skall anses ha rest in i landet.*

***Utresa*****7 §**

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

*Regeringen får meddela närmare föreskrifter om när utlänningar som lämnar svenskt territorium skall anses ha rest ut ur landet.*

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1994:515.

**2 kap.**  
5 §<sup>2</sup>

Prop. 2003/04:59  
Bilaga 4

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 2 a kap. 2, 3 eller 4 § eller har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,
2. utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här,
3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 4 § andra stycket, eller
4. det annars finns synnerliga skäl.

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

- utlänningen enligt 4 § första stycket 1, 2, 2 a, 3, eller 4 eller 4 § andra stycket 1 eller 2 har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och

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

*I 8 kap. 13 a–13 c §§ finns bestämmelser om vad som gäller i fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som befinner sig i Sverige och som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft.*

8 §<sup>3</sup>

Att regeringen eller Utlänningsnämnden i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 7 kap. 5, 11, 16 och 17 §§.

Att regeringen eller Utlänningsnämnden i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 7 kap. 5, 11 och 16 §§.

**4 kap.**  
12 §<sup>4</sup>

När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1–4 §§ inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1, 2, 3 eller 4 § inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

I beslut som meddelas av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2002:1111.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1994:138.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2000:292.

**6 kap.**  
**9 §<sup>5</sup>**

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

Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ärendet *om inte annat följer av fjärde eller femte stycket.*

Handläggande myndighet är:  
polismyndigheten:

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

b) i och med att en dom eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § tas emot för verkställighet,

c) i och med att ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. 11 § andra stycket 3 eller ett ärende som lämnas över enligt 8 kap. 17 § tas emot för verkställighet, *även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 b § görs,*

c) i och med att ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. 11 § andra stycket 3 eller ett ärende som lämnas över enligt 8 kap. 17 § tas emot för verkställighet, *även om Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning enligt 8 kap. 13 b § har överklagats till Utlänningsnämnden,*

Migrationsverket:

a) i och med att ett ärende som skall prövas av Migrationsverket tas emot av verket och till dess att beslut meddelas eller, i förekommande fall, utlänningen har lämnat landet; överklagas beslutet eller får det verkställas trots att det inte vunnit laga kraft eller på annan grund, är verket handläggande myndighet till dess ärendet tas emot av Utlänningsnämnden respektive polismyndigheten, om ärendet överlämnats dit enligt 8 kap. 17 §,

b) i och med att Utlänningsnämndens eller regeringens beslut om avvisning eller utvisning tas emot för verkställighet, *även om en sådan ansökan som avses i 2 kap. 5 b § görs, under förutsättning att ärendet inte har lämnats över till polismyndigheten enligt 8 kap. 17 §, och*

b) i och med att Utlänningsnämndens eller regeringens beslut om avvisning eller utvisning tas emot för verkställighet, *även om Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning enligt 8 kap. 13 b § har överklagats till Utlänningsnämnden, under förutsättning att ärendet inte har lämnats över till polismyndigheten enligt 8 kap. 17 §, och*

Utlänningsnämnden:

i och med att ärendet tas emot och till dess att beslut meddelas och beslutet, i förekommande fall, tas emot av Migrationsverket eller polismyndigheten för verkställighet.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2000:292.

När ett ärende tagits emot i det departement som har till uppgift att bereda ärendet, anses regeringen som handläggande myndighet. Beslut i frågor om förvar eller uppsikt fattas av det statsråd som skall föredra ärendet. Beslut att ta eller hålla kvar någon i förvar kan inte fattas av regeringen. Motsvarande gäller beträffande uppsikt.

*I ett ärende där beslut om inhibition kan meddelas med stöd av 8 kap. 10 § första eller andra stycket skall Utlänningsnämnden eller regeringen inte anses som handläggande myndighet innan beslut om inhibition meddelats.*

*Utlänningsnämnden, Migrationsverket respektive regeringen skall alltid anses som handläggande myndighet om beslut om inhibition har meddelats av 1. Utlänningsnämnden i ett ärende om avvisning med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 §,*

*2. Migrationsverket med stöd av 8 kap. 13 a § andra stycket, eller*

*3. regeringen med stöd av 8 kap. 13 c § andra stycket.*

*Fjärde stycket gäller dock inte om Utlänningsnämnden prövar ett överklagande av Migrationsverkets beslut att inte ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning enligt 8 kap. 13 b §.*

Polismyndigheten får också fatta beslut om att tillfälligt ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Beslut med stöd av detta stycke skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla.

## **7 kap.**

### **3 §<sup>6</sup>**

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning samt om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om återkallelse av ett uppehållstillstånd får av utlänningen överklagas till Utlänningsnämnden.

Migrationsverkets beslut i fråga om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd får av utlänningen överklagas till nämnden under förutsättning att frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut i fråga om avvisning eller utvisning.

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning, om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, om återkallelse av ett uppehållstillstånd eller om att inte bevilja ny prövning enligt 8 kap. 13 b §, får av utlänningen överklagas till Utlänningsnämnden. Migrationsverkets beslut i fråga om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd får av utlänningen överklagas till nämnden under förutsättning att frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut i fråga om avvisning eller utvisning.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2000:292.

Utlänningsnämnden består av ordförande och övriga ledamöter till det antal regeringen bestämmer. För ordförande skall finnas ersättare. Ledamöter och ersättare för ordförande utses av regeringen. Ordförande och ersättare för ordförande skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet. Prop. 2003/04:59 Bilaga 4

#### 11 §<sup>7</sup>

Migrationsverket får med eget yttrande överlämna ett ärende till Utlänningsnämnden för avgörande, om ärendet på grund av familjeanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av nämnden.

Migrationsverket eller Utlänningsnämnden får med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen för avgörande om *ärendet inte avser en ansökan enligt 2 kap. 5 b § och om*

Migrationsverket får med eget yttrande överlämna ett ärende till Utlänningsnämnden för avgörande, om ärendet på grund av familjeanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av nämnden *och ärendet inte avser verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft.*

Migrationsverket eller Utlänningsnämnden får med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen för avgörande om

1. ärendet på grund av familjeanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av regeringen,

2. ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet,

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

4. det i andra fall än som anges i punkt 3 bedöms vara av synnerlig vikt för ledning av denna lags tillämpning att regeringen prövar ett ärende.

*Ett ärende som avser verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft får överlämnas till regeringen endast i de fall som avses i 8 kap. 13 c §.*

När Migrationsverket överlämnar ett ärende till regeringen skall verket först sända ärendet till Utlänningsnämnden. Nämnden skall med eget yttrande skyndsamt vidarebefordra ärendet till regeringen. Av nämndens yttrande skall framgå vilken uppfattning nämnden har i sakfrågan samt om ärendet bör avgöras av regeringen. Det som sägs i detta stycke gäller dock

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2000:292.



Vad som i 5 § föreskrivs om Migrationsverket och Utlänningsnämnden gäller också regeringen, när den avgör ett överlämnat ärende.

#### 15 §<sup>8</sup>

Om Migrationsverket efter omprövning beviljar en utlänning uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning. Meddelar Migrationsverket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får detta inte verkställas medan tillståndet gäller. Motsvarande gäller om Utlänningsnämnden på grund av en ny ansökan beviljar en utlänning uppehållstillstånd.

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

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

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

### 8 kap.

#### 3 §<sup>9</sup>

Ett beslut om avvisning eller utvisning får inte verkställas om det föreligger medicinska hinder eller andra synnerliga skäl.

#### 10 §<sup>10</sup>

Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd från en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får Utlänningsnämnden besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

Utlänningsnämnden får, vid prövning av ett överklagande av Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning enligt 8 kap. 13 b §, besluta om inhibition av verkställigheten av det tidigare meddelade beslutet om avvisning eller utvisning.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2000:292.

<sup>9</sup> Tidigare 3 § upphävdes genom 1996:1379.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2000:292.

Regeringen får, vid prövning av en fråga om upphävande av en Prop. 2003/04:59 domstols dom eller beslut om utvisning, besluta om inhibition av det Bilaga 4 tidigare meddelade beslutet.

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

***Underrättelse om hinder mot verkställighet***

***Åtgärder vid hinder mot verkställighet***

13 §<sup>11</sup>

Om en verkställande polismyndighet finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten underrätta Migrationsverket om detta.

Om en verkställande polismyndighet eller Rikspolisstyrelsen finner att den inte kan verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning eller att den behöver ytterligare besked, skall myndigheten underrätta Migrationsverket. Detsamma gäller om utläningen hos polismyndigheten eller Rikspolisstyrelsen åberopar att det finns sådana hinder som avses i 1–4 §§ mot verkställigheten eller det på annat sätt kommer fram att sådana hinder kan föreligga.

Migrationsverket får i ett sådant fall besluta i fråga om verkställigheten eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Migrationsverket skall i sådana fall ge anvisningar i fråga om verkställigheten eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Om verkställigheten avser en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott, skall Migrationsverket skyndsamt överlämna ärendet till regeringen för prövning om verkställigheten inte kan genomföras.

13 a §

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

1. det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2, 3 eller

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2000:292.

4 §, eller

2. beslutet av annan särskild anledning inte bör verkställas,

får Migrationsverket, om hindret är bestående, bevilja permanent uppehållstillstånd. Föreligger ett tillfälligt hinder mot verkställighet, får verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Migrationsverket får i ett verkställighetsärende besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet.

13 b §

Om utlänningen, utan att beslut om uppehållstillstånd kan meddelas enligt 13 a § första stycket, i ett verkställighetsärende åberopar nya omständigheter

1. som skulle kunna utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 4 §, och

2. a) dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller

b) utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare,

skall Migrationsverket upphäva beslutet om avvisning eller utvisning och ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning.

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

13 c §

Om det i ett verkställighetsärende som avser en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott kommer fram att verkställigheten inte kan genomföras, skall Migrationsverket inte fatta eget beslut i ärendet utan skyndsamt med eget yttrande lämna över detta till regeringen för prövning enligt 7 kap. 16 §.

*Om verkställighetsärendet avser ett beslut om avvisning eller utvisning där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet tidigare prövats av regeringen och det kommer fram att verkställigheten inte kan genomföras, skall Migrationsverket inte heller fatta eget beslut i ärendet utan skyndsamt med eget yttrande lämna över detta till regeringen för prövning. Regeringen får vid prövning av verkställighetsärenden enligt detta stycke besluta om inhibition och uppehållstillstånd samt upphäva beslutet om avvisning eller utvisning.*

### **Preskription**

### **När ett beslut upphör att gälla**

#### 15 §

Ett beslut om avvisning eller utvisning, som inte har meddelats av allmän domstol, upphör att gälla, om det inte har verkställts inom fyra år från det att beslutet vann laga kraft.

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 förbud att återvända till Sverige under längre tid än fyra år, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla när tiden för återreseförbudet går ut.

Om en utlänning inte har kunnat anträffas för verkställighet av ett beslut enligt första stycket inom fyraårstiden, och frågan om verkställighet fortfarande får ske kommer upp därefter, skall beslutet anses verkställt enligt 14 § inom fyraårstiden, om inte annat visas.

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

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

### **Ny verkställighet**

### **Ny verkställighet av beslut som inte har upphört att gälla**

#### 16 §

Om en utlänning som har avvisats eller utvisats med förbud

Om en utlänning som har avvisats eller utvisats och rest ut ur

att återvända ändå återkommer till landet, härefter anträffas och Sverige utan att ha fått särskilt beslutet om att avvisa eller utvisa tillstånd till ett kort besök här utlänningen inte har upphört att enligt 4 kap. 15 § eller stannar gälla enligt 15 §, skall beslutet verkställas på nytt om det har kvar här efter det att giltighetstiden vunnit laga kraft eller rör sådana gått ut, skall beslutet verkställas på beslut som avses i 7 eller 8 §.  
nytt.

*Beslutet om avvisning eller utvisning får dock inte verkställas*

*1. om utlänningen återvänt till Sverige med uppehållstillstånd eller visering enligt 2 kap., under giltighetstiden för ett sådant tillstånd eller sådan visering,*

*2. om utlänningen återvänt till Sverige efter att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här enligt 4 kap. 15 §, under giltighetstiden för ett sådant särskilt tillstånd,*

*3. om utlänningen återvänt till Sverige och med stöd av 13 a § beviljats uppehållstillstånd, under giltighetstiden för ett sådant tillstånd, eller*

*4. om utlänningen efter att ha återvänt till Sverige enligt 1, 2 eller 3 beviljats ett förlängt tillstånd att vistas här, under giltighetstiden för ett sådant tillstånd.*

*Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte är förenat med något gällande förbud att återvända får heller inte verkställas, om utlänningen är undantagen från krav på visering eller uppehållstillstånd enligt 1 kap. 3 § första stycket eller 4 § första stycket, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 1 kap. 3 § andra stycket eller 4 § andra stycket.*

## **11 kap.**

### **8 §<sup>12</sup>**

I ärende angående

1. avvisning, dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningen enligt 6 kap. 2 eller 3 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,

<sup>12</sup> Senaste lydelse 1996:1647.

2. utvisning enligt 4 kap. 3 §,

3. *uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b §, om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning,*

3. *verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats,*

4. *verkställighet enligt denna lag om utlänningen hållits i förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § sedan mer än tre dagar, eller*

4. *förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § om utlänningen i ett verkställighetsärende hållits i förvar sedan mer än tre dagar, eller*

5. hemsändande enligt 12 kap. 3 §,

skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Offentligt biträde skall alltid förordnas för barn under 18 år som hålls i förvar enligt 6 kap. 3 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2004.

Ett ärende om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § som kommit in till Utlänningsnämnden innan denna lag har trätt i kraft handläggs enligt äldre föreskrifter.

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

Härigenom föreskrivs att 10 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 10 §<sup>1</sup>

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

Om regeringen har beslutat om utvisning enligt denna lag men hinder som anges i 8 kap. 1, 2, 3 eller 4 § utlänningslagen (1989:529) möter mot att beslutet verkställs eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, skall regeringen förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition).

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2004.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1996:1382.

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-12-11

**Närvarande:** f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Nina Pripp och regeringsrådet Göran Schäder.

Enligt en lagrådsremiss den 20 november 2003 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
2. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Ingrid Ekelund, biträdd av kanslirådet Björn Berselius.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

### Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

#### *1 kap. 6 och 7 §§*

I de föreslagna paragrafernas första stycken definieras begreppen *inresa* och *utresa* som att en utlänning passerar in över respektive ut över gränsen för svenskt territorium. I de föreslagna andra styckena föreslås regeringen ges ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om när utlänningar som passerar in över gränsen för svenskt territorium eller lämnar detta territorium skall anses ha rest in i respektive ut ur landet.

Som några av remissinstanserna har påpekat ger de föreslagna bemyndigandena intrycket av att regeringen i förordningsform skulle kunna definiera begreppen *inresa* och *utresa* på ett annat, mer preciserat sätt än vad som kommer till uttryck i lagtexten. Därigenom skulle skilda definitioner kunna finnas vid sidan av varandra, vilket vore olyckligt. Av författningskommentaren framgår emellertid att detta inte är avsikten. I stället avses regeringen ges en möjlighet att förordna om undantag från de i lagen givna definitionerna. Regeringen bör t.ex. kunna förordna att en utlänning som inte avser att stiga i land i Sverige men som ombord på ett fartyg på väg mellan två utländska destinationer har passerat in över gränsen till svenskt territorialhav, ändå inte skall anses ha rest in i landet. Den avsedda innebörden av bemyndigandena skulle enligt Lagrådets mening komma till bättre uttryck om de formulerades på följande sätt.

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



I paragrafen, som upptar en huvudregel om att uppehållstillstånd skall ha utverkats före inresa i landet samt vissa undantag från huvudregeln, föreslås ett nytt fjärde stycke som anger att det i 8 kap. 13 a – 13 c §§ finns bestämmelser om vad som gäller i fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som befinner sig i Sverige och skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som vunnit laga kraft. Enligt författningskommentaren innehåller det nya stycket en upplysningsbestämmelse som avses förtydliga vad som gäller sedan möjligheten att få en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd prövad av Utlänningsnämnden har tagits bort. Det framhålls även att hinder som utlänningen anser föreligga mot verkställighet av lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning fortsättningsvis skall beaktas i verkställighetsärendet.

Den nya bestämmelse som föreslås i paragrafen är utformad närmast som en ren hänvisning till bestämmelserna i 8 kap. 13 a – 13 c §§. Den i lagstiftningsärendet åsyftade förändringen av handläggningsordningen för frågor om uppehållstillstånd för utlänningar som enligt lagakraftvunna beslut skall avlägsnas ur landet är dock av stor praktisk betydelse och det kan vidare inte antas att det efter genomförandet av den ändrade ordningen inte längre kommer att ges in ansökningar till utlänningsmyndigheterna om uppehållstillstånd i fall som här avses. Med hänsyn härtill anser Lagrådet att lagtexten bör formuleras om så att det klarare framgår att eventuella ansökningar om uppehållstillstånd från den aktuella kategorin utlänningar skall handläggas enligt ordningen för verkställighetsärenden. Bestämmelsen skulle då kunna ges följande lydelse.

”I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 8 kap. 13 a – 13 c §§.”

#### 8 kap. 10 §

I nya 8 kap. 13 a och 13 c §§, som avses bli införda under en närmast före 13 § befintlig rubrik med lydelsen ”Åtgärder vid hinder mot verkställighet”, föreslås bl.a. bestämmelser som ger möjlighet för Migrationsverket respektive regeringen att besluta om inhibition av verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning.

Enligt Lagrådets mening bör av systematiska skäl en erinran om dessa inhibitionsbestämmelser tas in någonstans i det avsnitt av kapitlet som omspannar 9 – 10 a §§ och har rubriken ”Avbrytande av verkställigheten (inhibition)”. Lämpligen kan det ske genom tillägg av ett nytt fjärde stycke i förevarande paragraf. Tillägget skulle kunna ges följande lydelse.

”Bestämmelser om inhibition finns också i 13 a och 13 c §§.”

#### 8 kap. 13 a §

De föreslagna bestämmelserna i första stycket innebär att Migrationsverket, om det framkommer nya omständigheter i ett ärende om verkställighet av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, ex officio skall pröva frågan om hinder finns mot verkställigheten enligt någon av 1 – 4 §§ (punkt 1) eller om beslutet av annan särskild anledning

inte bör verkställas (punkt 2). Bedöms sådant hinder föreligga öppnas Prop. 2003/04:59  
möjlighet för Migrationsverket att trots det lagkraftvunna beslutet bevilja Bilaga 5  
uppehållstillstånd.

Lagtexten upptar en definition av begreppet verkställighetsärende, varvid detta avgränsas så att endast verkställighet av lagkraftvunna beslut innefattas. Med beaktande av att utlänningslagen i vissa fall medger att avlägsnandebeslut kan verkställas omedelbart eller förenas med förordnande om omedelbar verkställighet vill det synas som om den föreslagna definitionen blir alltför snäv. Enligt Lagrådets uppfattning finns inte något påtagligt behov av definitionen. Denna bör därför kunna utgå.

Med rekvisitet i punkt 2 om att beslutet av annan särskild anledning inte bör verkställas avses enligt författningskommentaren främst situationer där det föreligger praktiska hinder mot verkställigheten, såsom när det står i det närmaste klart att man i utlänningens hemland eller tidigare vistelseland vägrar att ta emot honom eller henne.

Lagtexten i denna del är mycket allmänt hållen och ger enligt Lagrådets mening föga upplysning om vad som åsyftas. Trots bestämmelsens syfte att fånga in mer udda fall kan det anses önskvärt med en viss precisering. Något ökad tydlighet skulle uppnås om den i författningskommentaren berörda situationen, som enligt vad som uppgetts vid föredragningen kan antas bli den klart viktigaste, omnämns i lagtexten. Detta skulle kunna ske genom att punkt 2 byggs ut t.ex. enligt följande.

”2. det finns anledning anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen eller det finns annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas.”

#### *8 kap. 13 b §*

Om Lagrådets synpunkt under 13 a § att definitionen av verkställighetsärende kan avvaras vinner gehör, bör komplettering ske i förevarande paragraf så att det framgår att bestämmelserna endast gäller ärende om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft.

I första stycket 1 anges som ett kriterium för att av utlänningen åberopade nya omständigheter i ett verkställighetsärende skall kunna föranleda ny prövning av frågan om uppehållstillstånd, att dessa omständigheter ”skulle kunna utgöra” ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 4 §. Tanken bakom uttryckssättet är enligt författningskommentaren att hindret skall kunna bedömas föreligga i det enskilda fallet. Såvitt kan förstås avses detta även inbegripa ett krav på att det objektivt sett framstår som sannolikt att de nya omständigheterna innefattar verkställighetshinder av här ifrågavarande slag.

Det bör vara angeläget att det av lagtexten så tydligt som möjligt framgår vilken prövning som skall göras, så att den uppfattningen inte vinner insteg att bedömningen skall ta sikte på en mer eller mindre avlägsen möjlighet att de åberopade omständigheterna utgör verkställighetshinder. För att kravet på erforderlig sannolikhetsnivå skall komma bättre till uttryck bör enligt Lagrådets mening orden ”skulle kunna utgöra” ersättas med formuleringen ”kan antas utgöra”.

I paragrafen föreskrivs vidare att Migrationsverket, om nya omständigheter åberopas och angivna förutsättningar beträffande dessa är uppfyllda, skall upphäva beslutet om avvisning eller utvisning och ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning. I författningskommentaren anförts att om verket vid ny prövning finner att utlänningen inte är i behov av skydd i Sverige och meddelar ett nytt beslut om avvisning eller utvisning, det beslutet i vanlig ordning kan överklagas till Utlänningsnämnden; detta följer av 7 kap. 3 § första stycket.

Med hänvisningen till sistnämnda lagrum måste avses att det där föreskrivs om möjlighet att överklaga Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning. Det är dock att märka att den nu förevarande paragrafen inte utsäger annat än att ny prövning skall ske av frågan om uppehållstillstånd. Det nämns således inte att, om tillstånd inte beviljas vid en sådan prövning, beslut också skall fattas om avvisning eller utvisning. Lagrådet vill ifrågasätta om inte detta behöver komma till uttryck i lagtexten, inte minst med hänsyn till att bestämmelsen i 7 kap. 3 § första stycket medger överklagande beträffande uppehållstillstånd endast när det gäller avslag i ett ansökningsärende eller återkallelse av tillstånd. En sådan handläggningsregel bör kunna utformas delvis efter mönster av 4 kap. 6 §, där det för normalfall anges att beslut om avvisning eller utvisning samtidigt skall meddelas när en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas. Förslagsvis skulle en motsvarande regel kunna tas in i ett tredje stycke i förevarande paragraf och ges följande lydelse.

”Om Migrationsverket vid ny prövning finner att uppehållstillstånd inte skall beviljas, skall beslut samtidigt meddelas om avvisning eller utvisning.”

#### *8 kap. 16 §*

Paragrafen innehåller bestämmelser om ny verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning av utlänningar som lämnat landet men som därefter återvänder hit. Paragrafen skulle enligt Lagrådets uppfattning bli såväl enklare som kortare om den gavs förslagsvis följande lydelse.

”Har ett beslut om avvisning eller utvisning verkställts, och anträffas utlänningen därefter här, skall beslutet verkställas på nytt, om det har vunnit laga kraft eller enligt 7 eller 8 § ändå får verkställas och om det inte har upphört att gälla enligt 15 §.

Beslut om avvisning eller utvisning får dock inte verkställas om utlänningen återvänt

1. med uppehållstillstånd eller visering enligt 2 kap.,
2. efter att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här enligt 4 kap. 15 §, eller
3. efter återkomsten beviljats uppehållstillstånd med stöd av 13 a §, allt under giltighetstiden för tillståndet eller viseringen.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte är förenat med något gällande förbud att återvända får inte heller verkställas, om utlänningen är undantagen från krav på visering eller uppehållstillstånd enligt 1 kap. 3 eller 4 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av någon av dessa paragrafer.”

I paragrafens första stycke anges genom uppräknig i punkterna 1 – 5 de ärendeslag i vilka en presumtion gäller för att offentligt biträde skall förordnas för den som åtgärden avser. Punkt 4 avser enligt gällande lydelse ärende angående verkställighet enligt lagen, om utlänningen hållits i förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § sedan mer än tre dagar. Denna reglering föreslås ändrad så att det skall framgå att det är i förvarsfrågan men inte i hela verkställighetsärendet som biträdesförordnande kan meddelas.

Den förslagna lagtexten i denna del talar om såväl ärende angående förvar som verkställighetsärende. Lagrådet förordar att lydelsen jämkas så att inledningen av paragrafen och punkt 4 avfattas enligt följande.

”I ärende angående

...

4. verkställighet enligt denna lag, dock endast såvitt avser fråga om förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § och utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar, eller ...”

#### Förslaget till lag om ändring i lagen om särskild utlänningskontroll

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 januari 2004

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Sommestad, Karlsson, Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin

Föredragande: statsrådet Holmberg

---

Regeringen beslutar proposition 2003/04:59 Prövning av  
verkställighetshinder i utlänningsärenden

---

<b>Författningsrubrik</b>	<b>Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande</b>	<b>Celexnummer för bakomliggande EG-regler</b>
---------------------------	---	--

---

Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

1 kap. 6 och 7 §§