

6 Andra regler som berörs i utlänningslagstiftningen

6.1 Inledande bestämmelser i utlänningslagen

Kommitténs förslag: En definition av termerna Schengenkonventionen och Schengenstat förs över från utlänningsförordningen till utlänningslagen. Därutöver görs vissa redaktionella ändringar i 1 kap. UtlL.

Lagrådsremissens förslag upptar i 1 kap. bestämmelser om lagens innehåll och tillämpning. Sedan lagrådsremissen skrevs har det tillkommit ett nytt kapitel i utlänningslagen om tillfälligt skydd (2 a kap.), vilket lämpligen bör läggas till den samlade lagtexten mellan kapitlet om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd respektive kapitlet om skyddsbehövande. Den inledande bestämmelsen som anger lagens innehåll bör justeras i enlighet med detta.

Definitionen av termerna Schengenkonventionen och Schengenstat återfinns för närvarande i utlänningsförordningen. Eftersom kommittén föreslagit att bestämmelser där dessa begrepp används skall föras in i lagen, bl.a. rörande visering, finns behov av att termerna definieras redan inledningsvis i utlänningslagen.

6.2 Tillståndskraven: definitioner och omfattning

Kommitténs förslag: Kraven på tillstånd för att utlänningar skall få resa in, vistas och arbeta i Sverige – med definitioner – tas upp i ett särskilt kapitel liksom undantagen från tillståndskravet. I ett följande kapitel införs förutsättningarna för de olika tillstånden.

Lagrådet har i sina synpunkter på lagrådsremissen anmärkt att bl.a. begreppet visering förekommer i lagrådsremissens andra kapitel medan definitionen kommer först i det efterföljande kapitlet.

Kommittén delar uppfattningen att innebörden av begreppet visering, liksom för övrigt begreppen tidsbegränsat uppehållstillstånd, permanent uppehållstillstånd och arbetstillstånd, bör definieras redan innan de materiella reglerna behandlas. Kommittén har stannat för att definitionerna bör anges i 2 kap. Kraven för att utlänningar skall få resa in, vistas och arbeta i Sverige.

6.3 Upphållstillstånd på grund av anknytning

Kommitténs förslag: De grunder för uppehållstillstånd som anges i 2 kap. 4 § UtlL och som inte rör humanitära skäl eller arbetstillstånd anges i en gemensam bestämmelse under en ny rubrik (Upphållstillstånd på grund av familjeanknytning eller liknande).

Ett krav på särskilt visat beroendeförhållande förs in i bestämmelsen om tillstånd för nära anhöriga som inte är maka, make, sambo eller barn till anknytningspersonen i Sverige.

De tidigare angivna situationerna för s.k. snabb anknytning, dvs. där anknytning åberopas till en i Sverige bosatt person men där parterna inte tidigare har sammanbott utomlands, samlas så att förutsättningarna för uppehållstillstånd i dessa fall anges i ett sammanhang. Det tidigare rekvisitet att tillstånd får ges, om inte särskilda skäl talar däremot, utgår. Prövningen av om särskilda skäl talar mot tillstånd görs i stället enligt en gemensam bestämmelse som skall gälla även för vissa övriga former av uppehållstillstånd.

En ny punkt, rörande umgänge med ett i Sverige bosatt barn, läggs till under bestämmelsen för uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning eller liknande.

Den tidigare angivna grunden för uppehållstillstånd i 2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL, särskild anknytning till Sverige, flyttas till ett andra stycke och utvecklas så att vissa typsituationer anges i lagtexten. Vidare förtydligas i lagtexten att det i dessa situationer krävs synnerliga skäl för att uppehållstillstånd skall beviljas.

Uppdelningen av tillståndsgrunderna

Lagrådet har beträffande grunderna för uppehållstillstånd i utlänningslagen anfört att överskådligheten brister bl.a. genom att bestämmelserna är spridda över flera olika kapitel.

Kommittén föreslår därför, i syfte att förbättra överskådligheten och systematiken, en indelning av grunderna för uppehållstillstånd som är en vidareutveckling av förslaget i lagrådsremissen. Kommitténs förslag redovisar, i likhet med lagrådsremissen, en inledande bestämmelse om att uppehållstillstånd skall beviljas om det föreligger skyddsbehov, varefter övriga bestämmelser om uppehållstillstånd följer.

Lagrådsremissen, som bygger på nu gällande ordning i 2 kap. 4 § UtL, redovisar bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning och övriga skäl, däribland humanitära skäl, i en och samma bestämmelse. Utifrån kommitténs övriga förslag rörande bestämmelserna om humanitära skäl och arbetstillstånd har kommittén dock valt att nu dela upp bestämmelsen i 2 kap. 4 § UtL ytterligare. För att tydligare markera vilka situationer som behandlas har kommittén också lagt till en ny rubrik (Upphållstillstånd på grund av familjeanknytning eller liknande).

Pågående förändringsarbete

Bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning är och har varit föremål för översyn även i annan ordning. Anhörigkommittén har tidigare lämnat betänkandet *Vår anhöriginvandring*, SOU 2002:13, där det bl.a. föreslås en viss utvidgning av möjligheten för nära anhöriga utanför kärnfamiljen att återförenas med släktingar i Sverige. Kommittén har även föreslagit att det för beviljande av uppehållstillstånd skall gälla ett krav på beroende eller andra särskilda skäl, i vissa fall synnerliga skäl, samt att det som huvudregel skall gälla ett tidsbegränsat försörjningskrav för uppehållstillstånd vid s.k. snabb anknytning och för nära anhöriga utanför kärnfamiljen. Dessutom har kommittén föreslagit att dagens seriositetsprövning vid s.k. snabba anknytningar ändras till viss del så att omfattningen av utredningen minskar.

Den nu pågående Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, UD 2004:01, skall ta ställning till hur rådets direktiv 2003/86/EG om

rätt till familjeåterförening¹ skall genomföras i Sverige. Utredningen skall också bedöma hur förslagen i Anhörigkommitténs delbetänkande *Vår anhöriginvandring* (SOU 2002:13) förhåller sig till bestämmelserna i direktivet. Uppdraget skall redovisas senast den 31 oktober 2004.

Uppehållstillstånd för andra nära anhöriga än maka, make, sambo och barn

Som nämnts ovan har Anhörigkommittén föreslagit vissa förändringar av bestämmelsen som gäller andra nära anhöriga än maka, make, sambo eller barn, däribland att det införs ett krav på beroendeförhållande eller andra särskilda skäl, i vissa fall synnerliga skäl för att tillstånd skall ges.

Kravet på att det skall föreligga ett särskilt visat beroendeförhållande har angetts i förarbeten till nu gällande lagstiftning² och tillämpas enligt vad kommittén erfarit regelmässigt i praxis. Kommittén finner därför lämpligt att även för egen del föreslå att detta rekvisit förs in i lagtexten, i syfte att så långt möjligt tydliggöra de aktuella bestämmelserna inför en övergång till överprövning i domstol.

Uppehållstillstånd på grund av s.k. snabb anknytning

Enligt nu gällande bestämmelser anges bestämmelserna om uppehållstillstånd för maka, make och sambo till en i Sverige bosatt person dels i 2 kap. 4 § första stycket 1, dels i 2 kap. 4 § andra stycket UtL. I andra stycket regleras vad som skall gälla för situationer då parterna inte har sammanbott utomlands, s.k. snabb anknytning. För dessa tillkommer krav på att förhållandet skall framstå som seriöst och att särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges.

Enligt lagrådsremissens förslag regleras situationer av snabb anknytning i en egen bestämmelse, 3 kap. 7 §. I sak innebär lagrådsremissens förslag inga förändringar av den nu gällande bestämmelsen.

Kommittén förslag innebär att bestämmelserna om snabb anknytning förs in i omedelbar anslutning till övriga bestämmelser

¹ EGT L251, 3/10/2003 s. 12–18, Celex 32003L0086

² 1996/97:25 s. 113 f.

om uppehållstillstånd för anhöriga, i syfte att i största möjliga utsträckning ange grunderna för tillståndsprövningen samlade på ett ställe. I samma syfte bör också seriositetskravet föras in direkt i de aktuella bestämmelserna.

För det fall att Anhörigkommitténs förslag genomförs, kan seriositetsprövningen komma att minska i betydelse. I det förslag som nu läggs fram får innebörden av seriositetsbedömningen dock ses utifrån nu gällande rätt och de förarbetsuttalanden som ligger till grund för dagens tillämpning. I huvudsak innebär seriositetsbedömningen ett krav på att förhållandet har varat en tid, att parterna har träffats i viss utsträckning, att de har god kännedom om varandra och att de har ett gemensamt språk att kommunicera på. Hänsyn tas också till om parterna har eller väntar barn tillsammans. Vidare skall hänsyn tas till sedvänjor inom andra kulturer. Upphållstillstånd kan därför beviljas även vid s.k. arrangerade äktenskap om det kan konstateras att förhållandet har sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster³.

Som nämnts ovan innehåller bestämmelserna om snabb anknytning för närvarande en prövning av om det föreligger särskilda skäl mot att bevilja tillstånd. Regleringen syftar till att ge möjlighet att avslå uppehållstillstånd t.ex. vid månggifte och i många situationer av s.k. barnäktenskap eller förhållanden mellan minderåriga. Enligt kommitténs förslag skall en särskild bestämmelse, 3 kap. 13 § UtlL, ange vissa skäl som generellt skall beaktas mot att bevilja uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning eller liknande, humanitära skäl eller arbete m.m. De skäl mot uppehållstillstånd som anges i den gemensamma bestämmelsen avser brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet och täcker inte de speciella situationerna för månggifte eller barnäktenskap.

För att lagtexten skall tydliggöras bör det så långt möjligt undvikas att liknande eller identiska begrepp används i olika betydelser på olika ställen i lagen. Lokutionen "särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd" bör därför förbehållas den gemensamma bestämmelsen i 3 kap. 13 § UtlL och inte dessutom användas i bestämmelsen för situationer med snabb anknytning, där den alltså syftar på speciella omständigheter. Möjligheten att avslå ansökan om uppehållstillstånd vid de situationer som angetts ovan, t.ex. barnäktenskap och månggifte får därför fortsättningsvis ske genom seriositetsprövningen. I helhetsbedömningen av om förhållandet är

³ prop. 1999/2000:43 s. 38 ff.

att anse som seriöst skall också tas hänsyn till omständigheter som talar i motsatt riktning, t.ex. indikationer på att det är fråga om ett skenäktenskap eller skenförhållande. Lagändringen är inte tänkt att innebära någon saklig förändring av de skäl som skall beaktas mot att bevilja tillstånd i dessa fall.

Uppehållstillstånd för umgänge med ett i Sverige bosatt barn

Enligt nuvarande praxis förekommer det återkommande fall då sökanden vill ha uppehållstillstånd för att kunna genomföra umgänge med ett i Sverige bosatt barn. Någon särskild grund för uppehållstillstånd har inte tidigare funnits för dessa fall. Om umgänget har varit av viss omfattning, har uppehållstillstånd dock beviljats med stöd av bestämmelsen om särskild anknytning (2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL). Har det rått osäkerhet om sökandens vilja eller förmåga att utnyttja sin umgängesrätt, har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats.

I syfte att tydliggöra lagtexten enligt gällande praxis föreslår kommittén att den nu nämnda situationen anges som en självständig grund under bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av familjanknytning eller liknande.

Uppehållstillstånd på grund av annan särskild anknytning

Begreppet "annan särskild anknytning" rymmer enligt hittillsvarande praxis skilda situationer såsom vuxna adopterade, anhöriga till flyktingar eller skyddsbehövande, tidigare vistelse i Sverige, svenskt ursprung eller anställning med svensk anknytning. Gemensamt för dessa är att tillståndsprövningen är restriktiv och att bestämmelsen i dess helhet är av undantagskaraktär. Av nuvarande lagtext framgår varken vilka situationer som avses inom begreppet "annan särskild anknytning" eller att bestämmelsen är tänkt att vara av undantagskaraktär. Kommittén förordar därför att bestämmelsen utvecklas och flyttas till ett andra stycke. Därigenom kan det tydligare framgå att bestämmelsen är subsidiär till tillståndsgrunderna i första stycket och att det krävs synnerliga skäl för att uppehållstillstånd skall beviljas i de aktuella fallen.

I bestämmelsen bör också i förtydligande syfte anges vissa av de situationer som nu anses falla in under tillämpningen, nämligen

utlänningar som är adopterade i Sverige i vuxen ålder, är anhöriga till skyddsbehövande eller har vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd. För att bestämmelsen även fortsättningsvis skall kunna tillämpas som ventil bör den därutöver ha kvar tillståndsgrunden "annan särskild anknytning" till Sverige.

6.4 Uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden

Kommitténs förslag: En ny paragraf införs för uppehållstillstånd då ett internationellt organ har bifallit klagomål från enskild mot Sverige i fråga som har samband med uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd skall i dessa fall beviljas om det internationella organet har en av Sverige erkänd rätt att pröva klagomål av det aktuella slaget och om inte synnerliga skäl talar emot att bevilja uppehållstillstånd.

I lagrådsremissen föreslogs att en ny paragraf skulle införas för den situation som nu föreslås reglerad på ovan angivet sätt. Dessutom föreslogs att uppehållstillstånd skulle beviljas om det följer av ett internationellt avtal som Sverige har anslutit sig till. I Lagrådets yttrande påtalades att mellanstatliga avtal av det slag som åsyftades med den senare delen av förslaget måste införlivas i svensk rätt genom lag eller förordning för att bli bindande och att tillståndsfrågan i sådana fall i stället borde regleras genom att regeringen utfärdar särskilda förordningar. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att bestämmelsen reserveras för fall då internationellt organ har bifallit klagomål mot Sverige på det sätt som beskrivits ovan.

6.5 Skäl mot uppehållstillstånd

Kommitténs förslag: De särskilda skäl som för närvarande skall beaktas mot att bevilja uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning eller liknande, humanitära skäl eller arbete, nämligen att utlänningen gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misshandling, anges i en paragraf under en egen rubrik.

Kommitténs förslag överensstämmer med lagrådsremissens. Liksom tidigare bör de omständigheter som talar mot att bevilja uppehållstillstånd för flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt regleras separat i det kapitel som gäller dessa kategorier. Den nu aktuella bestämmelsen om särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd skall alltså enbart gälla för övriga uppehållstillstånd såsom familjanknytning, arbete och studier och humanitära skäl.

6.6 Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Kommitténs förslag: En ny paragraf införs där det anges att tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas enligt vissa särskilt angivna bestämmelser, men i övrigt endast om det föreligger särskilda skäl mot att bevilja permanent uppehållstillstånd. Två nya paragrafer införs som reglerar tidsbegränsade uppehållstillstånd för vissa fall av humanitära skäl, nämligen vårdbehov och verkställighetshinder.

Enligt nuvarande ordning finns inte valmöjligheten mellan tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd reglerad i lag annat än för speciella fall, bl.a. snabb anknytning för anhöriga. Av förarbetsuttalanden och tillämpningen i praxis framgår dock att permanent uppehållstillstånd beviljas omedelbart om utlänningen avser att bosätta sig här och det inte finns särskilda skäl som talar emot att bevilja permanent uppehållstillstånd⁴. De skäl som beslutande myndigheter kan ha för att inledningsvis bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är att det råder tveksamhet om utlänningens vandel och försörjningsförmåga, att vistelsen avses bli begränsad till viss tid eller att utlänningen själv har begärt att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd⁵.

Kommittén har tidigare föreslagit en utveckling av bestämmelsen om humanitära skäl för uppehållstillstånd, så att det där anges vissa typfall då humanitära skäl skall anses föreligga. För dessa typfall finns en utvecklad praxis av innebörd att tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas i vårdbehovsfallen, om sjukdomen eller vårdbehovet är övergående, samt i de fall som gäller verkställighetshin-

⁴ Prop. 1983/84:144 s. 86 ff.

⁵ a. prop. s. 86 ff.

der, då det råder hinder mot att verkställa ett avvisningsbeslut men hindret inte kan bedömas vara bestående (jfr avsnitt 4.8.4). För att i lagtexten klargöra hur dessa bestämmelser skall tillämpas anser kommittén att särskilda paragrafer bör införas som reglerar användningen av tidsbegränsade uppehållstillstånd i de angivna situationerna. I anslutning till dessa bestämmelser bör också anges de redan reglerade typsituationerna för när tidsbegränsat uppehållstillstånd används, nämligen s.k. snabb anknytning, utlänningar som behöver vård enligt lagen (1990:252) med särskilda bestämmelser om vård av unga och uppehållstillstånd för ett barn eller en man i anledning av faderskapsutredning.

För klarhetens skull bör bestämmelserna om tidsbegränsat uppehållstillstånd i särskilda fall inledas med en bestämmelse som anger att huvudregeln är att permanent uppehållstillstånd skall beviljas samt att tidsbegränsat uppehållstillstånd, utöver vad som anges i 4 kap. och i de följande särskilda bestämmelserna, får beviljas endast om det föreligger särskilda skäl mot att bevilja permanent uppehållstillstånd. Med denna lydelse avses inte någon förändring när det gäller rätten att begränsa tiden för uppehållstillstånd för utlänningar som inte avser att bosätta sig här, t.ex. gäststuderande och internationellt utbyte. I dessa fall måste särskilda skäl mot att bevilja permanent uppehållstillstånd anses föreligga.

6.7 När uppehållstillstånd skall ha beviljats

Kommitténs förslag: Redaktionella ändringar görs dels i den bestämmelse som anger i vilka situationer uppehållstillstånd får beviljas efter utlänningens inresa i Sverige, dels i bestämmelsen om uppehållstillstånd när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Enligt nu gällande bestämmelser är huvudregeln att uppehållstillstånd skall vara beviljat före utlänningens inresa i landet och att uppehållstillstånd får beviljas efter inresan endast i särskilt angivna undantagsfall (2 kap. 5, 5 a och 5 b §§ UtlL). I en av dessa bestämmelser, 2 kap. 5 b § UtlL, regleras också förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Lagrådsremissen har, med samma utgångspunkter, föreslagit en reglering av de aktuella frågorna i 3 kap. 17–19 §§. I 3 kap. 17 § tredje stycket anges som ett undantag från huvudregeln när uppehållstillstånd skall vara beviljat att utlänningen enligt 6 § 1, 2, 3, 4, 5 eller 7 har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och att det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att lämna in ansökan där.

Kommittén avser inte att göra några sakliga förändringar i förhållande till nu gällande rätt respektive lagrådsremissens förslag i denna del. Lagrådsremissens 6 § 1, 2, 3, 4 och 5 motsvarar i kommitténs förslag återstående bestämmelser i 7 § och hänvisningen kan i dessa delar ändras till 7 §. Lagrådsremissens återstående undantag, 6 § 7, avser utlännningar som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt. Något motsvarande undantag för dessa fall finns inte i nuvarande 2 kap. 5 § tredje stycket UtL och några sakliga skäl för en förändring i detta avseende har inte anförts i lagrådsremissen. Kommittén föreslår därför att stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige skall grunda rätt till uppehållstillstånd efter inresan i landet endast i de fall som anges i kommitténs 3 kap. 7 §.

Nuvarande bestämmelse om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning återfinns i 2 kap. 5 b § UtL. Enligt lagrådsremissens förslag, 3 kap. 19 §, skulle en ny bestämmelse införas för dessa fall med utgångspunkt i den föreslagna nya instans- och processordningen. Kommittén har grundat sitt förslag på lagrådsremissen och har därför tagit in den bestämmelse som där anges för reglering av nu angivna fall. Bestämmelsen har dock ändrats redaktionellt i fråga om paragrafhänvisningar. Kommittén har också konstaterat att regeringen har lämnat ett separat förslag som berör de här aktuella situationerna, prop. 2003/04:59, *Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden* och att ett genomförande av det förslaget skulle innebära en ändrad lydelse av den aktuella bestämmelsen.

7 Migrationsverkets handläggning och beslutsfattande

7.1 Uppdraget

Enligt direktiven (dir. 2003:28) har kommittén i uppdrag att göra en översyn av formerna för Migrationsverkets beredning av ärendena samt beslutsfattande för att det i en ny instans- och processordning skall uppfylla kraven på enhetliga och förutsebara beslut inom rimlig tid. Kommitténs eventuella förslag skall innefatta åtgärder för att säkerställa att kraven uppnås.

I direktiven påpekas vikten av att utredningen i ärendena är komplett och att alla relevanta skäl läggs fram redan i Migrationsverket eftersom domstolarna vid en övergång till en ny instansordning inte kommer att ha den landinformation som Utlänningsnämnden nu har. Kommittén skall därför utreda hur detta skall kunna ske på bästa sätt och lämna förslag till de lagändringar som kan behövas.

Kommittén har därutöver att göra en översyn av Migrationsverkets samordning av praxis och spridande av information om denna samt lämna förslag till eventuella förändringar som kan bidra till att verkets beslutsfattande blir enhetligt, förutsebart och snabbt.

7.2 Migrationsverkets organisation och styrning

Migrationsverket har sitt huvudkontor i Norrköping medan den dagliga verksamheten drivs och leds från fem regioner: Region Mitt med regionkansli i Norrköping, Region Syd med regionkansli i Malmö, Region Väst med regionkansli i Göteborg, Region Stockholm med regionkansli i Solna och Region Nord med regionkansli i Sundsvall. Inom varje region finns flera lokalkontor. Vanligtvis handlägger dessa enheter ansökningar om asyl eller annat

uppehållstillstånd, främlingspass, resedokument och EES-ärenden. Vissa enheter ansvarar också för förvar.

Huvudkontorets verksamhet går ut på att ge mål och ramar för verksamheten inom de fem regionerna samt att följa upp resultaten i regionerna. Här finns också verkets gemensamma funktioner såsom personalenhet, praxisenhet och enhet för internationell utveckling.

För att samordna verksamheten anordnar huvudkontoret gemensamma möten med regionrepresentanter för genomgång av praxis m.m. Nyligen har det också beslutats att tillsätta en rättschef för att bidra till samordningen mellan regionerna.

Direktionen och styrelsen

Migrationsverket leds av en generaldirektör som är placerad vid huvudkontoret i Norrköping. Till sin hjälp har generaldirektören en rådgivande direktion bestående av en överdirektör med placering i Norrköping, regiondirektörer från de fem olika regionerna och en informationschef.

Styrelsen, som utses av regeringen, ansvarar för bl.a. uppföljningen av verksamheten. Generaldirektören är styrelsens ordförande. Styrelsen består av högst tolv ledamöter inklusive generaldirektören¹. I styrelsens uppgifter ingår bl.a. att besluta om revisionsplan, lämna årsredovisning och budgetplan till regeringen². Styrelsen skall också fastställa viseringspraxis för olika länder³. En annan styrelsens uppgift är att besluta föreskrifter som publiceras i Migrationsverkets författningssamling. Styrelsen fattar dock inte några beslut i enskilda ansökningsärenden.

Migrationsverkets överdirektör är chef för huvudkontoret. På huvudkontoret finns också bl.a. praxisenheten, personalenhet och en enhet för internationell utveckling.

¹ 6 § förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket

² 13 § verksförordningen

³ 9 § förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket

Migrationsverkets rättsliga styrning och övriga styrinstrument

Migrationsverkets verksamhet regleras primärt genom förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket samt verksförordningen (1995:1322). I regleringsbrevet återfinns årliga mål, uppdrag och finansiella villkor för verksamheten.

Migrationsverkets *författningssamling* (MIGRFS) innehåller föreskrifter och allmänna råd. Exempel på områden som behandlas i författningssamlingen är bemyndiganden för utlandsmyndigheter eller länsarbetsnämnden att besluta i särskilda frågor samt uppgifter om vilka handlingar från vissa stater som skall godtas som pass. Författningarna i författningssamlingen riktar sig till såväl verkets personal som allmänheten.

Generaldirektören utfärdar *instruktioner* till verkets personal (GDI). Dessa innehåller bindande regler angående verkets inre förhållanden och hur personalen skall fullgöra sina uppgifter.

En annan form av styrinstrument är *meddelanden* som ges ut av generaldirektören (GDM), regiondirektören (RDM) eller enhetscheferna inom regionerna (EM). I meddelanden lämnas information om olika frågor eller tolkningar av regler. Meddelandena är tänkta att fungera som ett stöd när lagar, förordningar, föreskrifter och instruktioner skall tillämpas. Generaldirektören ger också ut meddelanden till utlandsmyndigheter som benämns *cirkulär*.

Även *övriga styrdokument* kan ges ut av generaldirektören (GDS), regiondirektören (RDS) eller enhetscheferna inom regionerna (EM). De övriga styrdokument som utfärdas av generaldirektören reglerar verkets inre förhållanden och gäller bl.a. vision och värderingar men innehåller också en övergripande verksamhetsplan samt delegationer.

De övriga styrdokument som utfärdas av regiondirektören och enhetscheferna riktar sig till personalen inom den egna regionen. Dessa dokument innehåller bl.a. regionala verksamhetsplaner och delegationer⁴.

Utöver nu nämnda styrningsinstrument finns även *beslutsprotokoll* och *handböcker*. Beslutsprotokollen kan utfärdas av generaldirektören, regiondirektören eller enhetschefer inom regionerna. Protokollen samlas i egna serier och gäller enbart enskilda situationer, antingen för en enskild person eller för en avgränsad grupp av personer. Handböckerna är tänkta att innehålla en samlad överblick av ett visst område, såväl i fråga om lagreglering, råd och rekom-

⁴ Migrationsverkets NIPU-slutrapport, delprojekt 2 s. 20

mendationer som arbetsrutiner. Handböckerna är i allmänhet rådgivande, men generaldirektören kan genom en instruktion besluta att delar i en handbok skall vara styrande, vilket innebär att det inte behöver meddelas några separata instruktioner inom området. Avsnitt som är styrande skall markeras tydligt i handboken och ha en ansvarig utgivare⁵.

Beslutsordningen

Beslutanderätten hos Migrationsverket finns primärt hos generaldirektören, varifrån beslutanderätten delegeras till olika nivåer beroende på ärendets karaktär. I enklare ärenden fattas beslut på handläggarnivå, medan beslut i ärenden rörande avvisning eller utvisning fattas av en tjänsteman på högre nivå, en beslutsfattare, efter föredragning av en handläggare. En allmän regel är att tveksamma ärenden skall föredras på närmast högre beslutsnivå. Beslut i asylärenden fattas regelmässigt på regional nivå. Enstaka ärenden kan dock föras upp till generaldirektören för vägledande beslut.

Varje enhet vid verket har en beslutsordning. Besluten fattas regelmässigt av en person, i vissa ärenden tillsammans med en handläggare. Av förvaltningslagen följer dock att det är möjligt att låta flera beslutsfattare delta i beslutet. Så sker också t.ex. i vissa särskilt känsliga ärenden, i vissa ärenden där den massmediala uppmärksamheten är stor eller där beslutet har ett praxisbildande syfte. I dessa fall fattas beslutet oftast av regionchefen tillsammans med enhetschefen och en beslutsfattare. Det förekommer också att beslut fattas av två beslutsfattare tillsammans med en handläggare.

Resultatuppföljning och statistik

Enligt 3 § 3 förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket skall verket föra register och statistik över utlänningar i landet i den utsträckning det behövs för verksamheten.

Regeringens regleringsbrev för Migrationsverket innehåller bl.a. målsättningar angående handläggningstider. Det närmare innehållet i målsättningarna anges under några av ärendekategorierna nedan.

⁵ Migrationsverkets NIPU-slutrapport, delprojekt 2 s. 20 f.

Migrationsverkets hemsida innehåller årsstatistik rörande bl.a. beviljade uppehållstillstånd, arbetstillstånd och medborgarskap samt löpande månadsstatistik för antalet nya asylsökande.

Praxisenheten

Praxisenheten har en styrande funktion genom att ärenden med ny praxis beslutas av generaldirektören eller, efter att denne tillträtt, av rättschefen. Enheten har samtidigt en stödjande funktion genom att bistå samtliga regioner inom samtliga sakområden för Migrationsverket. Enheten ansvarar för den datoriserade informationsbasen Lifos och lägger där in nya avgöranden, länderinformation etc. Lifos innehåller både öppet och sekretessbelagt material. Den största delen av materialet är dock öppet för alla. Det sekretessbelagda materialet är främst rapporter från t.ex. ambassader och andra uppgifter för vilka utrikessekretess råder (jfr avsnitt 7.5.2). Utlänningsnämnden har tillgång till Lifos mot betalning. Även ombuden i asylärenden kan vända sig till Migrationsverket för att få tillgång till materialet. Till dessa kan även hemligt material, av relevans i det enskilda ärendet, lämnas ut med förbehåll att informationen inte får spridas vidare.

För att säkra enhetligheten mellan regionerna arbetar praxisenheten sedan år 2002 med samordningsgrupper där varje region är representerad. Samordningsgrupperna håller regelbundna möten där praxis från regionerna diskuteras och jämförs.

Det görs också utvärderingar i vissa frågor, exempelvis hur barnets bästa har beaktats i olika fall.

Migrationsverkets beslut registreras i den centrala databasen för utlännningar, STAMM.

Regionkontoren

Regionerna har var sin regionchef, en regiondirektör, och ett regionkontor med olika enheter för handläggning och beslutsfattande i enskilda ärenden. Varje region har också lokalkontor utspridda inom regionen. De olika enheterna leds av en enhetschef. Inom varje enhet finns också beslutsfattare, handläggare och kanslipersonal.

För asylprocessen finns transitenheter och asylenheter samt kontor för mottagning och förvar. Övriga ärenden om uppehållstillstånd handläggs inom en speciell tillståndsenhet. Här behandlas ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning samt EU/EES-ärenden. Andra frågor som handläggs inom denna enhet är ärenden om främlingspass och resedokument samt ärenden om förlängning av uppehållstillstånd för besök i Sverige och återkallelse av permanent uppehållstillstånd.

Vissa ärendekategorier handläggs enbart inom en region, nämligen ansökningar rörande medborgarskap, arbetstillstånd och uppehållstillstånd för familjeåterförening, vilka handläggs i Norrköping. Ärenden om uppehållstillstånd för familjeåterförening handläggs av tillståndsenheten för övriga frågor om uppehållstillstånd.

7.3 Länderkunskap och landinformation

7.3.1 Informationskällor

Utlandsmyndigheterna

De svenska utlandsmyndigheterna rapporterar regelbundet om de politiska förhållandena i de länder de har att bevaka. Rapporteringen, som samlas på Utrikesdepartementets geografiska enheter, är ibland sekretessbelagd (avsnitt 7.5.2). Den är i första hand avsedd för utrikesförvaltningens allmänna behov av kännedom om olika länders förhållanden och är därför inte alltid tillräcklig som kunskapskälla för asylprövningen. Utrikesdepartementet sammanställer också årligen rapporter om de mänskliga rättigheterna i världens länder. Dessa rapporter offentliggörs på Utrikesdepartementets hemsida.

De svenska utlandsmyndigheterna kan också efter förfrågan från Migrationsverket och Utlänningsnämnden bistå myndigheterna med kontroll av uppgifter som en asylsökande lämnat⁶. Det kan t.ex. gälla uppgifter om någon för myndigheten okänd oppositionsgrupp eller om en åberopad handling kan bedömas som äkta. Ibland kan utlandsmyndigheter besvara frågan direkt med hjälp av den allmänna kunskap som finns om landet men det kan också förekomma att utlandsmyndigheten själv måste göra förfrågningar

⁶ Se 7 a § förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.

genom något ombud eller genom kontakt med andra ambassader. Förutsättningarna för att få fram korrekta uppgifter varierar mellan länderna.

Även andra länders utlandsmyndigheter sammanställer rapporter om politiska förhållanden och hur mänskliga rättigheter respekteras. I USA ger utrikesministeriet (Department of State) ut en årlig rapport om tillståndet i världens länder. Rapporten är offentlig och finns att tillgå på Internet.

FN:s flyktingkommissarie (UNHCR)

FN:s flyktingkommissarie har en omfattande dokumentation om mänskliga rättigheter i olika länder. UNHCR arbetar i ett stort antal länder och organisationen är försiktig med uttalanden som skulle kunna påverka möjligheten att arbeta i vissa länder. Informationen som UNHCR meddelar är därför endast sådan som kan offentliggöras utan att organisationens arbete försvåras. Informationen, som i regel inte är sekretessbelagd, innehåller få bedömningar men anses ha hög grad av tillförlitlighet.

Frivilligorganisationer

Ett flertal frivilligorganisationer, bl.a. Amnesty International, Röda Korset och Rädda Barnen, bildar ett samverkansnät som bistår Migrationsverket och Utlänningsnämnden med information om läget i olika länder när det gäller mänskliga rättigheter. Amnesty International sammanställer årsrapporter och vissa frivilligorganisationer lämnar rapporter från egna resor till skilda länder där förhållandena studerats på plats. Hos Migrationsverket har varje region löpande kontakter med frivilligorganisationerna.

Uppgifterna från frivilligorganisationer är i regel offentliga. Det kan dock uppstå problem för organisationerna på samma sätt som vid UNHCR om man låter alla uppgifter komma till allmän kännedom och särskilt till vederbörande stats kännedom. För handlingar och uppgifter som organisationerna lämnar till myndigheter blir de offentlighetsreglerna om offentlighet och sekretess tillämpliga. För organisationerna kan det bli en avvägningsfråga mellan olika intressen innan de väljer att lämna ut viss information.

Internet

En viktig källa för information är de uppgifter som kan inhämtas via Internet, bl.a. nyhetsrapporteringen i lokala tidningar runt om i världen. Andra uppgifter som kan finnas tillgängliga där och som kan vara till hjälp för att få kännedom om situationen i ett land är nationell lagstiftning eller debattartiklar. Det särskilda behovet av källkritisk granskning för information hämtad från Internet har uppmärksamats inom Migrationsverket i samband med den interna översynen efter NIPU.

Resor för faktainsamling

Insamlingen av fakta rörande förhållandena i olika länder sker också genom att tjänstemän från de beslutande myndigheterna, Migrationsverket och Utlänningsnämnden, företar resor till landet i fråga. Därigenom kan de få en bredare kunskap om förhållanden i det besökta landet och på plats söka information som är speciellt inriktad på omständigheter som är viktiga för bedömningen i ärendena. Resorna anses också bidra till att tjänstemännen har lättare att bedöma den information de får från annat håll om det aktuella landet.

Utlänningsnämndens utredningsresor företas ofta i samarbete med tjänstemän från Migrationsverket. I resorna deltar den landansvarige och en representant för beslutsfattarna hos nämnden.

När Migrationsverket har företagit en resa för faktainsamling skrivs i allmänhet två rapporter, varav en är öppen och kan spridas medan den andra är en värderande analysrapport som inte är för spridning. I den sistnämnda finns också uppgifter om källor, källkritik, källanalys m.m.

7.3.2 Lagring och spridning av information*Migrationsverket*

Hos Migrationsverket sker lagringen av information till stor del genom det databaserade länderinformationssystemet Lifos. Informationen i Lifos omfattar alla relevanta länder. Systemet skall innehålla tillräcklig och relevant information för att, kompletterat med information från andra källor, ge handläggaren en aktuell bild

av läget i ett land så att han eller hon skall kunna fatta ett välgrundat beslut. För de länder varifrån stora flyktingströmmar kommer, finns också landöversikter med allmän övergripande information. Översikterna utarbetas på Migrationsverkets praxisenhet.

Migrationsverket har egna länderexperter som ansvarar för särskilda områden. Dessa samlar in länderinformationen på olika sätt. En stor del av materialet kommer från upplysningar via ambassader och dagstidningar samt upplysningar från frivilligorganisationer. Länderexperterna gör också egna resor och besök i aktuella länder. Sedan länderinformationen har inhämtats graderar länderexperterna det inhämtade materialet i hemligt respektive öppet. Hemligt material är oftast sådant för vilket utrikessekretess gäller. Innan nya uppgifter tillförs eller andra ändringar görs i Lifos skall materialet ha kvalitetssäkrats.

Utlänningsnämnden

Utlänningsnämndens lagring av landinformation baserar sig på ett system med särskilda landansvariga. Dessa är handläggare som har ett särskilt ansvar för inhämtning och analys av information från olika länder. Varje landansvarig bevakar normalt flera länder i samma region. I de fall ett land förekommer i en stor del av ärendena eller där informationsflödet är mycket stort, bevakar den landansvarige endast detta land.

Utlänningsnämnden samarbetar sedan flera år tillbaka med Migrationsverket i fråga om informationssystemet Lifos. I första hand går samarbetet ut på att nämnden kompletterar landinformationen i systemet så att materialet blir tillgängligt för berörd personal hos verket och nämnden.

Utlänningsnämndens bibliotek fyller en viktig funktion för lagring och spridning av landinformation. Biblioteket prenumererar på tidskrifter och magasin med information om mänskliga rättigheter i olika länder och regioner, liksom på material från BBC och andra som rapporterar löpande om olika länder inom områden som nutidshistoria, politik och mänskliga rättigheter.

7.4 Samordning och spridning av praxis

Migrationsverket ansvarar till viss del för praxisstyrningen genom att bifallsbeslut inte kan överklagas. Samordningen av praxis mellan regionerna är därför av stor vikt. Den enda allmänt tillgängliga information om praxis som finns är Utlänningsnämndens publicerade avgöranden från regeringen och Utlänningsnämnden. Den praxis som skapas genom Migrationsverkets bifallsbeslut finns alltså inte allmänt tillgänglig.

I databasen Lifos finns dock även relevanta beslut från Migrationsverket tillsammans med länderinformation. Migrationsverkets praxisenhet ansvarar för Lifos och lägger in nya avgöranden, länderinformation etc. Lifos finns tillgängligt för alla handläggare inom Migrationsverket och de offentliga biträdena i asylärenden kan vända sig till Migrationsverket för att få tillgång till relevant material.

För stater som inte finns inlagda i Lifos kan Migrationsverket hämta in riktade upplysningar i ett enskilt ärende. Dessa tillförs sedan enbart akten och läggs då heller inte in i Lifos i efterhand.

Beslut i enskilda ärenden kan spridas på ett informellt sätt inom och mellan regionerna, t.ex. när det gäller bedömningen av asylskäl för sökande från en viss region. En fördel med att organisationen är uppbyggd som ett nätverk är att information kan spridas snabbt mellan medarbetarna. Samtidigt innebär detta även en risk, genom att ställningstaganden av principiell karaktär kan komma att spridas i organisationen utan att ha förankrats på en högre nivå. Detta kan gälla såväl spridning av opublicerade beslut från Utlänningsnämnden som regionala beslut från Migrationsverket.

För att säkra enhetligheten mellan regionerna arbetar praxisenheten sedan år 2002 med samordningsgrupper, där varje region är representerad. Samordningsgrupperna håller regelbundna möten där praxis från regionerna diskuteras och jämförs. Efter dessa möten upprättas endast minnesanteckningar. Någon kvalitetssäkring görs alltså inte i dessa fall.

Praxisenheten gör också utvärderingar i vissa frågor, till exempel hur barnets bästa har beaktats i olika fall. Efter sådana utvärderingar upprättas ett dokument som kvalitetssäkras. Direktionen beslutar därefter om eventuella åtgärder på lokal eller regional nivå. En del utvärderingar eller protokoll från samordningsmöten tas in i Lifos medan andra kan läggas ut på verksnätet. Resultatuppföljning sker från huvudkontoret.

Handläggare inom regionerna kan också kontakta praxisenheten i tveksamma frågor och frågor från medarbetare kan besvaras via verksnätet av generaldirektören.

Som nämnts ovan (avsnitt 7.2) kan vissa tveksamma ärenden föras upp till högre beslutsnivå och vissa ärenden av principiellt stor vikt kan på detta sätt föras upp till generaldirektören för att få vägledande beslut. Sådana ärenden förbereds och föredras av personal på praxisenheten.

Avsikten är att den externa tillgängligheten i fråga om praxisinnehåll skall vara så stor som möjligt. Ett av ämnena i den centrala verksamhetsplanen är att besöksterminaler skall upprättas, där allmänheten kan söka information inom allt material som inte är sekretessbelagt. Besöksterminaler har hittills upprättats i Göteborg samt, som försöksverksamhet, i Jönköping. Dessa innehåller främst material rörande andra tillståndsgrunder än asyl, såsom anknytnings- och EES-ärenden.

7.5 Sekretess

7.5.1 Sekretess till skydd för utlännings personliga förhållanden

En sekretessbestämmelse som är tillämplig i utlänningsärenden återfinns i 7 kap 14 § sekretesslagen (1980:100), SekrL. Enligt bestämmelsens första stycke gäller sekretess för uppgift som rör utlännings, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlännings och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlännings. Sekretess gäller också i verksamhet för kontroll över utlännings och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller honom någon närstående lider men (7 kap. 14 § andra stycket SekrL). Vidare gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlännings också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. När det gäller beslut i sådana ärenden gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen. Därutöver gäller sekretess hos Migrationsverket

i verksamhet som avser mottagande och vidarebefordran av uppgifter m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer som avses i Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna, för uppgift om enskilds vistelseort, hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men (7 kap. 14 § tredje stycket SekrL). Vissa begränsningar i sekretessen kan förekomma i enlighet med vad som föreskrivs i 7 kap. 14 § fjärde stycket samt 14 kap. 1–3 §§ SekrL.

Sekretessbestämmelserna till skydd för utlänningens personliga förhållanden innebär att den huvudsakliga informationen i enskilda asylärenden eller medborgarskapsärenden, däribland sökandens namn och de grunder han eller hon åberopat till stöd för sin ansökan, regelmässigt är sekretessbelagd.

7.5.2 Utrikessekretess

En del av de svenska utlandsmyndigheternas rapporter om politiska förhållanden och om hur de mänskliga rättigheterna beaktas i de olika länderna är sekretessbelagda enligt 2 kap. 1 § SekrL. Även uppgifter om de källor ambassaden använt sig av för att hämta informationen kan vara sekretessbelagda enligt samma lagrum. Den s.k. utrikessekretessen gäller för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Öppenheten är i dag betydligt större än förr när det gäller utlandsmyndigheternas och Utrikesdepartementets rapporter med information om andra länders förhållanden. Vissa rapporter offentliggörs på Utrikesdepartementets hemsida. En avvägning av vilka uppgifter som kan offentliggöras måste naturligtvis fortfarande göras men numera förekommer också öppen kritik mot andra länder. Utrikesdepartementets allmänna rapporter till Migrationsverket är ofta offentliga. Migrationsverket kan också göra riktade förfrågningar till en ambassad angående förhållanden i landet. Information som inhämtas på detta sätt är oftare sekretessbelagd.

7.6 Gemensamma handlägningsfrågor

Muntlig handläggning

De allmänna ramarna för handläggningen av ärenden inom verket ges i förvaltningslagen (1986:223). Utlänningslagen innehåller dock i viss mån bestämmelser som avviker från förvaltningslagen, främst rörande muntlig handläggning i asylärenden.

Enligt 14 § förvaltningslagen gäller att en sökande, klagande eller annan part som vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild skall få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. I andra fall bestämmer myndigheten om handläggningen skall vara muntlig. Myndigheten skall särskilt beakta om muntlig handläggning kan underlätta för enskilda att ha med den att göra. Med muntlighet i förvaltningslagens bemärkelse avses inte bara en formell muntlig förhandling, utan också mer informella kontakter som telefonsamtal och sammanträden.

För handläggningen av asylärenden gäller särskilda bestämmelser om den muntliga handläggningen, se avsnitt 7.7. Asylprocessen. Även beträffande barn finns en särskild bestämmelse i 11 kap. 1 a § UtlL som rör muntligheten i handläggningen för samtliga ärenden där barn berörs, se avsnitt 7.14 Handläggning av barnärenden.

I ett avseende innehåller utlänningslagen mer detaljerade och formbundna regler om muntlig förhandling och dess innehåll, nämligen vid förhandling om förvar eller uppsikt. Dessa regler återfinns i 6 kap. 12–15 §§ UtlL. Också vid utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll finns mer preciserade bestämmelser om förhandlingens innehåll.

Reglerna om förhandlingen i ärenden om förvar och uppsikt fastställer till att börja med att förhandlingen skall hållas inför den myndighet som beslutar om åtgärden. Myndigheten får bestämma att förhandlingen i stället skall hållas av en tingsrätt. (6 kap. 12 § första stycket UtlL) Vidare gäller att myndigheten får bestämma att någon annan än utlänningen skall höras vid förhandlingen och att, om förhandlingen inte hålls vid den beslutande myndigheten, en representant för myndigheten skall vara närvarande. (6 kap. 12 § andra stycket UtlL). Lagen uppställer alltså här inget krav på beslutsfattarnärvaro. Som huvudregel gäller dock att antingen beslutsfattaren eller handläggaren i det aktuella ärendet är närvarande.

6 kap. 13 § UtlL innehåller regler om kallelse till förhandlingen och ger en möjlighet att besluta om hämtning om utlänningen uteblir efter att ha delgetts kallelse inom viss tid före förhandlingen.

6 kap. 14 § UtlL behandlar innehållet i förhandlingen enligt följande: "Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan inverka på ärendets avgörande. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet." (första stycket) Enligt andra stycket samma bestämmelse gäller att förhandling vid tingsrätt skall ske enligt bestämmelserna om bevisupptagning utom huvudförhandling i brottmål i tillämpliga delar. Vidare kan rätten under vissa omständigheter besluta att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar även i andra fall än vad som följer av 5 kap. 1 § UtlL. Slutligen anges i tredje stycket att förhandling vid förvaltningsmyndighet skall ske enligt bestämmelserna om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen (1971:291) i tillämpliga delar.

6 kap. 15 § UtlL innehåller regler om ersättning och förskott för inställelse till förhandlingen. Ersättning kan utgå till såväl sökanden som andra som kallats.

Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll innehåller i 6 och 7 §§ speciella regler för förhandling i utvisningsärenden enligt 3 § samma lag och 6 kap. 7 § UtlL. De processuella reglerna bygger på en tvåpartsprocess, där Rikspolisstyrelsen är motpart till utlänningen. Förhandling enligt 6 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll skall hållas vid Stockholms tingsrätt eller, om särskilda skäl talar emot att förhandlingen hålls där, vid en annan tingsrätt. Vid förhandlingen skall utlänningen höras. Tingsrätten får också besluta att andra än utlänningen skall höras vid förhandlingen.

Bestämmelserna om förhandling är uppbyggda enligt rättegångsbalkens mönster. Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan inverka på hur ärendet blir avgjort (7 §). Rikspolisstyrelsen skall redogöra för omständigheterna i ärendet och ges tillfälle att ställa frågor till utlänningen och andra som hörs i ärendet. Rikspolisstyrelsen skall även lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet (7 § andra stycket). Rätten får utöva materiell processledning och skall genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uppgifter som lämnas (7 § tredje stycket). Rätten skall i förväg också ta ställ-

ning till tillåtligheten av eventuell bevisning med tillämpning av 35 kap. 7 § rättegångsbalken (6 § fjärde stycket). En viktig skillnad i förhållande till asylprocessen eller handläggningen av förvarsärenden är att det beslutsunderlag som framkommer vid muntlig handläggning enligt 6 och 7 §§ lagen om särskild utlänningskontroll endast används som underlag för ett yttrande till regeringen, som har att fatta beslut i ärendet. Den muntliga handläggningen hålls alltså inte av den beslutande myndigheten.

Handböcker och ärendehanteringssystem

Praktiska anvisningar om handläggningen av olika ärendetyper finns i Migrationsverkets utlänningshandbok. Denna finns tillgänglig på det interna datanätverket. Handboken innehåller bl.a. sammanställningar av relevant lagstiftning, råd och rekommendationer samt arbetsrutiner. Den ingår som ett led i kvalitetssäkringsarbetet. Generaldirektören bestämmer vad som skall tas in i handboken eller delegerar beslutanderätten härvidlag till chefen för praxisenheten.

I Migrationsverkets datoriserade ärendehanteringssystem STAMM, vilket även är tillgängligt för vissa utlandsmyndigheter och polismyndigheter med gränskontroll, framgår det vilken handläggare som har dossién, där ansökan och andra handlingar i varje enskilt ärende samlas, samt vilka beslut som tidigare har fattats i ärendet och eventuella överklaganden. Systemet innehåller dock inte någon förteckning av vilka övriga handlingar som har hämtats in i ärendet. Inte heller dossién har någon separat innehållsförteckning. För asylsökande gäller att en individplan skall finnas tillgänglig på det interna datanätet, vilken skall ge en aktuell bild av läget i ärendet. Härigenom vill man uppnå en ökad samverkan mellan prövnings- och mottagningsenheterna.⁷

Behandlingen av personuppgifter i utlännings- och medborgarskapsärenden har nyligen utretts och det har lämnats förslag på att skapa en särskild utlänningsdatalag (SOU 2003:40).

⁷ regeringens skrivelse 2003/04:53 s. 23

Beslut och motivering

Enligt 11 kap. 3 § första stycket UtL gäller 20 § förvaltningslagen som huvudregel rörande motivering av beslut enligt utlänningslagen. Av 20 § förvaltningslagen följer en skyldighet att till varje beslut lämna en motivering med de skäl som har bestämt utgången. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte har gått någon part emot, om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen eller om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något liknande förhållande. Skälen får också utelämnas om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen.

Enligt 11 kap. 3 § andra stycket UtL gäller en specialbestämmelse för ärenden om uppehållstillstånd av innebörd att alla beslut skall vara motiverade, alltså även bifallsbeslut. Denna bestämmelse har gällt sedan år 1997. I förarbetena⁸ utvecklades synen på beslutsmotiveringar enligt följande:

Någon detaljerad generell anvisning för hur motiveringen skall se ut varken kan eller bör ges. Rent allmänt kan dock sägas att beslut om permanent uppehållstillstånd bör vara utformade så att det tydligt går att urskilja på vilken grund utlänningen har fått stanna i Sverige samt de närmare omständigheter som konstituerar denna slutsats. Ett avslagsbeslut bör, som nämnts, vara tydligt i sak och lättbegripligt. Regeringen vill särskilt understryka vikten av att beslut som rör barn utformas så att det går att utläsa av motiveringen hur hänsynen till barnets hälsa, utveckling och bästa i övrigt har beaktats. Inom kategorin tidsbegränsade uppehållstillstånd finns det däremot naturligtvis ett stort handlingsutrymme för myndigheten att bestämma i vilka fall en individualiserad motivering behövs och i vilka fall en schablonartad beslutsmall kan komma till användning. I flertalet fall av beslut om t.ex. tidsbegränsat uppehållstillstånd för besök eller gäststudier eller på grund av uppskjuten invandringssprövning räcker det självfallet med en kortfattad motivering, som kan följa en schablon, medan ett beslut som innebär att tidsbegränsat tillstånd meddelas på grund av vandelsanmärkning bör vara betydligt mer utförligt och individualiserat.

En annan undantagsbestämmelse återfinns i 11 kap. 3 § tredje stycket UtL och innebär att beslut om visering och arbetstillstånd inte behöver motiveras. För utlänning som omfattas av EES-avtalet eller avtalet mellan EU och dess medlemsstater å ena sidan och

⁸ prop. 1996/97:25 s. 206

Schweiz å andra sidan gäller dock att avslag på visering skall motiveras.⁹

Migrationsverkets beslut i asylärenden är uppställda efter ett fast mönster. På första sidan anges uppgifter om sökanden samt beslutet i sammanfattning. Även eventuella övriga följder av beslutet anges här, t.ex. underrättas en utlänning som meddelats återreseförbud också om att han eller hon kommer att registreras på den s.k. spärrlistan i Schengens informationssystem.

Efter beslutet lämnas en kort överklagandehänvisning. Därefter, under rubriken ”Ansökan och utredning”, redogörs för bakgrunden och eventuella tidigare beslut i ärendet. Sökandens egna uppgifter och skäl för ansökan anges i sammanfattning under samma rubrik.

Under rubrikerna Skälen för beslutet/Rättsregler följer så en genomgång av åberopade eller annars tillämpliga skyddsgrunder. Innehållet i den s.k. flyktingparagrafen (3 kap. 2 § UtlL) redovisas liksom andra tänkbara tillståndsgrunder såsom bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt (3 kap. 3 § UtlL), bestämmelsen om uppehållstillstånd av humanitära skäl (2 kap. 4 § 5 UtlL) och tillämpliga bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning (2 kap. 4 § UtlL). Under var och en av bestämmelserna redogörs för Migrationsverkets bedömning av vad som kommit fram i det enskilda ärendet. Visar det sig att uppehållstillstånd inte beviljas enligt flyktingparagrafen, fortsätter motiveringen med frågan om uppehållstillstånd kan beviljas enligt 3 kap. 3 § UtlL och så vidare. Besluten undertecknas av beslutsfattaren och föredraganden.

Mängden ärenden gör att man ofta av effektivitetsskäl använder beslutsmallar vid skrivningen. En strävan finns dock att minska användningen av mallar eftersom beslut enligt mall har medfört kritik från sökanden som fått intrycket att ärendet inte har blivit individuellt eller seriöst prövat.

⁹ I praktiken berör detta endast personer som är medborgare i land utanför EES-området, eftersom EES-medborgare inte behöver ha visering för att resa in i Sverige.

7.7 Asylprocessen

Ärendets inledning – transitenheten

En asylsökande som kommer till någon av Migrationsverkets mottagningar tas först emot på transitenheten. Handläggningen på transitenheten sker vanligtvis över två olika dagar. En anledning till att två olika dagar tas i anspråk är att det saknas resurser för att få ett omedelbart svar från registret för fingeravtryck (Eurodac). Om sökanden är ett ensamkommande barn, handläggs ärendet dock i en följd utan uppdelning på olika dagar.

Enligt den vanliga ordningen sker under dag 1 inledande åtgärder gällande *ansökan*. Sökanden informeras om de initiala åtgärderna och utredningen. Därefter registreras sökanden i den centrala utlänningsdatabasen STAMM samt fotograferas och får lämna fingeravtryck. Vidare kontrolleras om sökanden finns registrerad på Schengenområdets s.k. spärlista. Sökandens fingeravtryck jämförs mot den europeiska databasen Eurodac, som skall visa om sökanden tidigare registrerats som asylsökande i något annat av de anslutna länderna. Om sökningen i Eurodac ger träff kan det bli aktuellt med ett återsändande till den första staten enligt Dublin-förordningen.

Under dag 2 sker en *initial utredning*. En handläggare på transitenheten håller en kortare intervju med sökanden där familjeförhållanden, resväg och kortfattade uppgifter om orsaken till asylansökan går igenom. Det är en målsättning att denna intervju skall hållas i vart fall inom några dagar efter att ansökningsregistret registrerats. För det fall att sökanden saknar eget boende – hos släktingar eller vänner – får transitboende tas i anspråk under maximalt fem dagar, vilket också gör att initialutredningen i dessa ärenden måste ske inom denna tid från ansökan. Dock kan tiden för sökande med eget boende bli väsentligt längre – upp till flera månader – då det stundtals ligger många ärenden i balans.

Avsikten med den inledande intervjun är att fastställa inom vilken kategori ärendet skall handläggas i fortsättningen, alternativt om beslut om direktavvisning skall meddelas enligt 8 kap. 8 § UtlL (uppenbart ogrundad ansökan). Hur omfattande denna inledande utredning blir styrs delvis av handläggaren och det har tidigare förekommit skillnader i såväl utredningens omfattning som handläggningstiden. För att få en större enhetlighet finns sedan mars 2004 en gemensam protokollsmall för den inledande utredningen.

Avsikten är att denna skall användas inom hela Migrationsverket. Mallen innehåller vissa praktiska kontrollfrågor men också frågeställningar rörande sökandens släktingar, resväg etc. att gå igenom vid intervjun. Protokollet följer sedan med ärendet för att användas i den fortsatta asylutredningen.

I ärenden där sökanden har eget boende, och kallelsen till initialutredningen därför kan komma att dröja, sköts kallelsen av en särskild samordnare på transitenheten. Skulle sökanden inte komma till utredningen skickas en eller två nya kallelser. Därefter kan det komma i fråga att dra in sökandens bidrag. Vanligast är dock att sökanden i sådana fall registreras som avviken och att ärendet avskrivs.

I de flesta fall görs utredningen av en handläggare medan beslut i samma ärende skrivs av en annan handläggare. Beslutet grundas på vad som dokumenterats från den första utredningen och i dessa fall träffar sökanden alltså varken beslutsfattaren eller den handläggare som medverkar vid beslutsskrivningen. Anledningen till att flera handläggare är involverade i samma ärenden är att handläggarna arbetar efter ett rullande schema där vissa dagar är avsatta för beslutsskrivning. Handläggare som arbetar med initialutredningar genomför normalt tre eller fyra utredningar per dag. Det har dock diskuterats om systemet borde förändras så att samma person skulle behålla ett ärende från registrering till beslut.

Efter initialutredningen kan ärendet mynna ut i ett beslut om att sökanden skall direktavvisas med stöd av 8 kap. 8 § UtlL eller att sökanden skall återsändas till ett land där han eller hon tidigare har ansökt om asyl (se nedan under Dublinärenden). Alla övriga ärenden lämnas vidare till asylenheterna för fortsatt prövning, alltså även sådana ärenden där det framstår som klart att sökanden skall beviljas permanent uppehållstillstånd. Transitenheterna håller veckomöten för genomgång av balanser m.m. Ärenden där det t.ex. kan finnas behov av ny praxis läggs för sig och diskuteras på mötena.

Transitenheterna har jourverksamhet, på Arlanda dygnet runt, men på övriga platser varierande tider.

Mottagningsenheten

Parallellt med handläggningen inom asylprocessen arbetar mottagningsenheten med sociala frågor som rör sökandena, såsom boende, bidragsfrågor, skola och hälsovård. En handläggare förordnas för att bistå sökanden inom dessa områden under tiden fram till dess att sökanden får uppehållstillstånd eller avvisas.

Många av de asylsökande bor i s.k. eget boende hos släktingar eller vänner under tiden till dess deras ärende är avgjort. Det kan innebära att de flyttar till andra kommuner för att senare kallas till förhör. Det kan också hända att de under väntetiden flyttar mellan olika bostäder i olika kommuner. För asylsökande som bor i anläggningsboende gäller att förhör skall hållas inom fem dagar. För dem med eget boende blir tiden oftast åtskilligt längre – ibland flera månader – innan de kallas till förhör, vilket innebär att deras ansökningar inte kommer att behandlas med samma snabbhet.

I de fall sökandens identitet är oklar gör mottagningsenheten en identitetsutredning, bl.a. med hjälp av Skatteverket. Ett annat sätt, som visat sig lyckosamt, är att genom samtal klargöra för sökanden att det är viktigt för deras ärende att identiteten blir klarlagd. Det kan få till följd att sökanden, som ofta har ett pass eller annan identitetshandling, t.ex. födelseattest, skolbetyg eller liknande som bidrar till att styrka identiteten, då väljer att ta fram passet eller handlingen. Emellertid finns ofta inte tid för sådana samtal.

När beslut i asylärendet föreligger är det handläggaren på mottagningsenheten som delger sökanden beslutet. Enheten har också ansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Man försöker i första hand motivera sökanden att självmant lämna landet. I andra fall följs sökanden till flygplatsen, efter det att Migrationsverket ordnat med biljett, och avreser därefter själv. Om sökanden inte har några identitetshandlingar följer en tjänsteman från mottagningsenheten med sökanden till återvändarlandet och förvisar sig om att sökanden blir mottagen där.

Mottagningsenheten i Malmö, som endast har hand om asylsökande med eget boende, hade 1 841 personer inskrivna i april 2004.

Dublinärenden

För de fall då sökanden tidigare har registrerats som asylsökande i något annat land, i vilket Dublinförordningen gäller, kan sökanden återsändas dit utan vidare prövning av asylskälen i Sverige. Vanligtvis framkommer en tidigare asylansökan i annat land genom att fingeravtrycken har registrerats i Eurodac. Inom transitenheterna finns särskilda s.k. Dublinkontor som handlägger såväl ärenden där sökanden skall sändas tillbaka som ärenden där sökanden först har registrerats i Sverige och skall tas emot här från något annat land där han eller hon senare har ansökt om asyl.

Ärenden där sökanden skall skickas tillbaka till något annat land prioriteras vid handläggningen. Det kan också förekomma beslut om förvar i dessa fall. Inom region Stockholm skickas de sökande som tidigare registrerats i Eurodac direkt till Arlanda för fortsatt Dublinutredning, vilket möjliggör ett snabbt återsändande då det blir aktuellt.

Mottagningsenheten ansvarar sedan för återvändandearbetet.

Asylprövningen: snabb- respektive normalprocessen

En central uppdelning av asylärendena är handläggningen inom snabbprocess respektive normalprocess. Syftet med denna åtskillnad är att tidigt uppmärksamma sådana ärenden som kan avgöras enkelt (snabbprocess) och därigenom att verksamheten som helhet skall avlastas. Ärenden med ensamkommande barn prioriteras särskilt, oavsett ärendets svårhetsgrad, och ingår därför inte i indelningen av snabb- respektive normalprocess.¹⁰

Vid den inledande utredningen på transitenheten görs en första bedömning vilken handläggningsform som skall gälla för ärendet i fortsättningen. Under handläggningen skall det fortlöpande bedömas om den inledande klassificeringen skall kvarstå eller inte.

Till *snabbprocessen* hänförs både ärenden som kan förväntas leda till avslag och ärenden som kan förväntas leda till att uppehållstillstånd beviljas. Gemensamt är att beslut, vare sig det gäller bifall eller avslag, bedöms kunna fattas efter maximalt en kompletterande utredning utöver initialprocessen. Vanligtvis behöver inte heller något biträde förordnas. Inom snabbprocessen hanteras ärenden där ansökan bedöms leda till avslag och avvisning med omedelbar

¹⁰ Migrationsverkets slutrapport från NIPU-projektet, s. 10

verkställighet, men alltså även ärenden där det bedöms att avvisning skall ske efter en kompletterande asylutredning. Kan det i det inledande skedet bedömas att permanent uppehållstillstånd kommer att beviljas, hänförs ärendet också till snabbprocessen.

Formellt hänförs också s.k. Dublinärenden till snabbprocessen, dvs. handläggning enligt Dublinförordningen från förfrågan eller begäran till beslut. Det förekommer visserligen att också Dublinärenden drar ut på handläggningstiden. Ärendena hänförs likväl till snabbprocessen, dels för att Dublinförordningen innehåller tidsfrister med krav på snabb handläggning och dels för att presumtionen är avvisning med omedelbar verkställighet.

Det bör observeras att snabbprocessen innefattar även sådana ärenden som nu lämnas vidare från transitenheterna till asylenheterna, nämligen där prognosen är permanent uppehållstillstånd eller avslag och avvisning efter en kompletterande utredning.

De ärenden som leder till avslag och förordnande om avvisning med omedelbar verkställighet utgör en relativt stor andel av det totala antalet asylansökningar; enligt uppgift från Migrationsverket runt 40 procent.

I *normalprocessen* ingår utredning, föredragning och beslut i övriga ärenden. Det kan här vara fråga om ärenden som kräver ytterligare utredning, t.ex. språkanalys. Ärenden inom normalprocessen är alltid sådana som lämnats vidare från transitenheten till en asylenhet. Sedan ärendet kommit till asylenheten förordnas offentligt biträde, handlingar översätts respektive kommuniceras med biträdet och sökanden med biträde kallas till utredning.¹¹

Åtgärder vid oklar identitet hos sökanden

Ett problem vid många asylärenden är att sökandens identitet är oklar och att det är svårt att få fram dokument för att möjliggöra ett eventuellt återsändande. Enligt uppgifter från Migrationsverket saknade 88 procent av de asylsökande passhandlingar under år 2002. Motsvarande siffra för år 2001 var 76 procent.¹² För den allmänna prövningen av asylärendet är sökandens passhandlingar av särskild betydelse, eftersom därigenom kan utläsas bl.a. sökandens resväg. I arbetet med att klargöra sökandens identitet kan dock

¹¹ Beträffande innehållet i utredningen, se nedan under Asylutredningen.

¹² Regeringens skrivelse 2003/04:53, Resultat och kostnader i asylprocessen, s. 12.

många olika handlingar vara relevanta, t.ex. födelseattest, medlemskort i föreningar, skolbetyg eller liknande.

För att i någon mån komma tillrätta med problemen kring oklar identitet sker inom Migrationsverket ett kontinuerligt arbete för att vidareutveckla språkanalyser. Syftet är att på ett tidigt stadium i asylprocessen få en indikation på från vilket land en asylsökande utan identitetshandlingar kommer.¹³ Språkanalyserna används som en del i den samlade bevisningen rörande sökandens identitet.

Enligt 6 kap. 2 § UtlL finns även en möjlighet att besluta om att ta en utlänning i förvar, om han eller hon har fyllt 18 år samt hans eller hennes identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd. Dessutom krävs att utlänningen inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig samt att rätten att resa in i och vistas i Sverige inte kan bedömas ändå. På grund av att det ofta råder brist på förvarsplatser kommer s.k. identitetsförvar dock inte till användning så ofta som lagen medger.

Enligt uppgifter från personal inom Migrationsverket är det relativt vanligt med grundlösa påståenden om att identitetshandlingar saknas. Exempelvis kommer identitetshandlingar ofta fram i ett sent skede av asylprocessen, då handläggaren har gjort klart för sökanden att uppehållstillstånd kan beviljas först då identiteten är fastställd. Tidigare gjordes regelmässigt en genomsökning av asylsökandes tillhörigheter vid ankomsten till Sverige och det visade sig då i de allra flesta fall finnas någon form av identitetshandling. Ett sådant system är dock inte längre praktiskt genomförbart utan en omfattande gränskontroll. Asylärendena inleds nu regelmässigt genom att den asylsökande själv uppsöker något av Migrationsverkets kontor, dvs. inte i omedelbar anslutning till inresan i Sverige.

Förordnande av offentligt biträde

Enligt 11 kap. 8 § UtlL skall offentligt biträde förordnas i vissa särskilt angivna fall. Enligt punkt 1 gäller i alla ärenden där en fråga om avvisning aktualiseras, utom i avvisningsärenden hos polismyndigheten, en presumtion för att offentligt biträde skall förordnas. Även då polismyndigheten har beslutat att ta utlänningen i

¹³ Regeringens skrivelse 2003/04:53 s. 23.

förvar, och utlänningen har hållits i förvar i mer än tre dagar, skall offentligt biträde förordnas i normalfallet.

Enligt punkten 2 föreligger motsvarande presumtion för att förordna biträde i ärende angående utvisning med stöd av 4 kap. 3 § UtlL. Punkten 3 gäller ärenden om ny ansökan enligt 2 kap. 5 b § UtlL. Här gäller en presumtion för att biträde skall förordnas, om Utlänningsnämnden har meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning.

Punkten 4 gäller ärenden då utlänningen hålls i förvar inför verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Biträde skall i normalfallet förordnas om utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar. Vid hemsändande för vård enligt 12 kap. 3 § UtlL skall biträde förordnas i normalfallet enligt punkten 5.

Av andra stycket framgår att offentligt biträde alltid skall förordnas för barn under 18 år som hålls i förvar och som saknar vårdnadshavare här i landet.

Bestämmelser om offentligt biträde finns i lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Denna hänvisar till rättshjälpslagen (1996:1619) i frågor som förordnande, byte av och ersättning till offentligt biträde. Till biträde skall förordnas advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå eller annan person som är lämplig för uppdraget.

Sökanden tillfrågas om han eller hon har något särskilt önskemål när det gäller vem som skall förordnas som biträde. Om sökanden inte kan ange någon särskild person, väljs biträdet från en upprättad lista över biträden. För att minimera kostnaderna väljs företrädesvis ett biträde som har sin verksamhet i närheten av sökandens bostadsort. Om sökanden flyttar från en bostadsort till en annan, kan det bli aktuellt med byte av offentligt biträde beroende på hur långt handläggningen av ärendet hunnit och hur långt bort sökanden flyttat. Även i andra fall kan biträdesbyten förekomma.

Det förekommer också att sökanden har ett eget ombud, ibland både ett ombud och ett offentligt biträde, vilket kan medföra vissa problem om ombudet inte är juridiskt skolad eller inte har samma uppfattning som det offentliga biträdet.

Frågor om offentligt biträde kan bli aktuella under hela processen, fram till och med verkställighetsstadiet. I NIPU påpekades att det inte finns reglerat i någon författning vid vilken tidpunkt biträde skall förordnas. Utredningen förordade också att offentligt biträde skall förordnas på ett så tidigt stadium som möjligt, tidigare

än vad som nu är fallet, i syfte att förkorta den totala handläggningstiden av asylärendet¹⁴.

Migrationsverkets beslut i fråga om offentligt biträde får överklagas särskilt till Utlänningsnämnden.

Asylutredningen

I asylärenden gäller, i stället för 14 § förvaltningslagen, 11 kap. 1 § UtlL. Enligt denna bestämmelse får en utlänning som har ansökt om asyl i Sverige avvisas endast om muntlig handläggning har ingått vid Migrationsverkets handläggning av ärendet. Vidare sägs i samma bestämmelse att muntlig handläggning även annars skall företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra asylärendet. Är omständigheterna tillräckligt klarlagda för att meddela ett bifallsbeslut, kan alltså ansökan bifallas utan muntlig handläggning.

I förarbetena till 1989 års utlänningslag påpekades att muntlig handläggning kunde avse såväl informella telefonkontakter och sammanträden som mer formella förhandlingar. Det senare borde komma till användning endast i begränsad omfattning, exempelvis då andra än utlänningen skulle höras. Beträffande sammanträffanden med utlänningen och dennes biträde anfördes att minst en av de myndighetspersoner som kunde antas komma att delta i det kommande beslutet borde medverka. Sammanträdet skulle koncentreras till särskilda omständigheter som hade ifrågasatts eller som ytterligare kunde belysa utlänningens uppgifter.¹⁵

Den muntliga handläggningen har tidigare ofta gått till så att utlänningen och dennes biträde sammanträffade med en handläggare för att gå igenom en rad frågor enligt ett grundformulär. Vid mötet behandlades frågor rörande sökandens asylskäl, flyktväg etc. Biträdet hade vanligtvis inte träffat sin klient före sammanträffandet på Migrationsverket och hade därför oftast en passiv roll under intervjun. Efter sammanträdet föredrog handläggaren vad som kommit fram för en beslutsfattare. I dessa ärenden träffade alltså beslutsfattaren inte sökanden personligen.

Bestämmelsen i 11 kap. 1 § UtlL fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 1997. Införandet av bestämmelsen att en utlänning som har ansökt om asyl skall få avvisas endast om det har förekommit

¹⁴ SOU 1999:16 (NIPU) s. 259

¹⁵ prop. 1988/89:86 s. 85 f. och 209 f.

muntlig handläggning vid Migrationsverkets handläggning av ärendet, syftade till ett ökat inslag av muntlighet i processen¹⁶. När det gäller formen för hur den muntliga handläggningen skulle ske påpekade regeringen att åtskilliga olägenheter är förknippade med att beslutsfattare endast i mindre omfattning träffar den asylsökande. Regeringen anförde angående detta bl.a. följande¹⁷:

Det finns mot den bakgrunden anledning att överväga införandet av en ordning som bygger på att formella förhandlingsliknande sammanträden måste hållas i vissa ärenden, t.ex. sådana där en reell tilltrotsbedömning måste göras. En sådan ordning skulle bl.a. garantera att beslutsfattaren personligen måste sammanträffa med utlänningen. I likhet med Asylprocessutredningen (SOU 1995:46) stannar dock regeringen för att inte lägga fram något sådant förslag. Detta innebär att myndigheterna även fortsättningsvis har rätt att besluta om formen för den muntliga handläggningen från fall till fall. Motivet för detta är bl.a. att asylärenden i än högre utsträckning än andra mål och ärenden skiljer sig åt så mycket från fall till fall att det är svårt att skapa en ordning som heltäckande kan reglera vad som är det bästa förfarings sättet i ett visst enskilt ärende. Att ge myndigheterna frihet att själva bestämma den närmare utformningen av den muntliga handläggningen stämmer också bäst överens med förvaltningsrätten i övrigt.

Regeringen redovisade även vissa ställningstaganden från Asylprocessutredningen rörande två situationer då det framstår som särskilt viktigt att beslutsfattaren själv talar med utlänningen, *trovärdighets-* respektive s.k. *vågskaärenden*:

Det ena är fall där utlänningen har lämnat uppgifter som leder till bedömningen att han eller hon har rätt att få uppehållstillstånd i Sverige under förutsättning att uppgifterna är sanna och där handläggaren föreslår att utlänningen avvisas därför att han eller hon är av uppfattningen att uppgifterna inte är sanningsenliga. Den andra situationen är något som utredningen benämner vågskaärenden, dvs. ärenden som karakteriseras av att det finns ungefär lika mycket som talar för att bifalla ansökan som för att ansökan skall avslås. Ärenden som är av detta slag torde främst vara att hänföra till fall inom den humanitära intressesfären men kan uppkomma även bland skyddskategorier. I båda dessa situationer bör beslutsfattaren enligt utredningen tala med utlänningen själv i närvaro av utlänningens biträde. Även handläggaren bör vara närvarande. Ett formellt förhandlingsliknande sammanträde kan vara den lämpligaste formen för sådana sammankomster men det är tänkbart att en informellare typ av kontakt kan användas om det endast är en liten men viktig omständighet som beslutsfattaren vill klara ut. Oavsett formen för den muntliga hand-

¹⁶ prop. 1996/97:25 s. 195

¹⁷ a. prop. s. 199 f.

läggningen bör beslutsfattaren givetvis begränsa sig till att ställa frågor om omständigheter som det finns skäl att ifrågasätta eller som ytterligare kan belysa utlänningsens uppgifter. Det är inte meningen att hela utredningen skall göras om på nytt.

Regeringen framhöll för egen del att Invandrarverket även i fortsättningen själv skulle bestämma formen för den muntliga handläggningen, men underströk att de råd som lämnats av Asylprocessutredningen avsevärt borde kunna förbättra situationen när det gäller olägenheten med att verkets beslutsfattare i för liten utsträckning talar med utlänningsen.¹⁸

Riktlinjerna i nu angivna proposition har härefter haft fortsatt giltighet för i vilken utsträckning beslutsfattaren bör träffa sökanden personligen.

Formerna för och innehållet i den muntliga handläggningen i asylärenden har setts över och på senare tid har Migrationsverket infört förändrade arbetsformer för det muntliga inslaget genom en s.k. modellverksamhet som bl.a. innebär att sökanden träffar både handläggaren och beslutsfattaren i ärendet.¹⁹

Förvar och förtursärenden

Inom asylprocessen gäller att ärenden där sökanden har tagits i förvar skall handläggas med förtur. Även ärenden som rör barn är prioriterade vid handläggningen, se nedan under 7.14 Handläggning av barnärenden.

Sedan år 1997 ansvarar Migrationsverket för de utlänningsar som tas i förvar enligt utlänningslagen. Ett förvarsbeslut är en ingripande åtgärd för den enskilde. Förutsättningarna för förvar har därför noga preciserats i 6 kap. UtlL. Enligt utlänningslagen kan en utlänning som fyllt 18 år tas i förvar bl.a. om identiteten är oklar och det är nödvändigt för att utredningen skall kunna genomföras eller om det är sannolikt att personen kommer att avvisas eller utvisas.

Beslut om förvar får överklagas av utlänningsen till förvaltningsdomstol. Överklagande får ske utan samband med asylärendet och utan begränsning till viss tid. Förvarsärenden behandlas alltid med förtur hos såväl de beslutande myndigheterna som hos besväransinstanserna. Migrationsverket ansvarar för behandlingen av de

¹⁸ prop:1996/97:25 s. 201

¹⁹ se avsnitt 7.16

utlänningar som tas i förvar enligt utlänningslagen och för de särskilda förvarslokaler där de förvarstagna vistas. I 6 kap. 4 § UtlL föreskrivs vissa särskilda maximitider för att hålla en utlänning i förvar.

Utöver de ärenden som är prioriterade på grund av särskilda förtursregler finns också mer informella prioriteringsgrunder. Ärenden som prioriteras kan till exempel vara sådana där sökanden eller anhörig till sökanden lider av fysisk eller psykisk sjukdom, då det finns suicidrisk etc. Det finns ingen fastställd ordning för hur prioriteringen skall göras i sådana fall. Ärendena måste också bedömas fortlöpande under handläggningen eftersom prioriteringsgrunder av ovan nämnt slag kan uppkomma under handläggningens gång.

Avslutande åtgärder: återvändande och verkställighet av avvisningsbeslut

Återvändandefrågor skall tas upp redan i inledningsskedet och hållas aktuella genom hela asylprocessen.

Avvisningsfrågor sköttes tidigare av polismyndigheten. Sedan år 1999 ligger ansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning enligt utlänningslagen på Migrationsverkets mottagningsenheter. Asylprövningsbeslutet delges av handläggaren på mottagningsenheten. I svåra verkställighetsfall, då den som skall avvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan hjälp från polismyndigheten eller det annars kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten, kan polismyndigheten kopplas in för att genomföra verkställigheten (8 kap. 17 § UtlL).

Drygt 80 procent av alla registrerade utresor sker genom självantat återvändande. Vid en mätning i mars 2003 bedömdes att cirka 65 till 80 procent av de asylsökande som åren 1998–2001 fått ett slutligt avslag, eller vars ärende avskrivits, hade lämnat landet. I de ärenden där Utlänningsnämnden fattat beslut i asylärendet eller efter det att nämnden prövat en ny ansökan om uppehållstillstånd skedde 75 procent av utresorna inom 70 dagar. Tiden mellan slutligt beslut och utresa för resterande utresor var i vissa fall väsentligt mycket längre.²⁰

En viss påtryckningsmöjlighet finns för det fall att en utlänning som ansökt om asyl vägrar medverka till nödvändiga åtgärder för

²⁰ regeringens skrivelse 2003/04:53 s. 16

att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas. Om utlänningen saknar giltigt skäl för sin vägran att medverka, kan bostadsersättningen och dagersättningen sättas ned enligt 10 § tredje stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

I vissa fall kan beslut om förvar meddelas inför verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut (6 kap. 2 § första stycket 3 UtlL). För att förvarsbeslut skall få meddelas i dessa fall krävs dock att det, om utlänningen är över 18 år, med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att han annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige (6 kap. 2 § andra stycket UtlL).

Förvarsbeslut kan också användas inför verkställighet då utlänningen är under 18 år (6 kap. 3 § UtlL). En av de situationer då sådant beslut skall få meddelas är att det är sannolikt att barnet kommer att avvisas enligt 4 kap. 1 eller 2 §§ UtlL och att ett förordnande om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § UtlL kommer att meddelas eller fråga uppkommer om verkställighet av ett sådant beslut om avvisning och det finns en uppenbar risk för att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet som inte bör fördröjas. Är det i dessa fall tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt 6 kap. 5 § andra stycket UtlL, får beslut om förvar inte meddelas (6 kap. 3 § första stycket 1 och tredje stycket UtlL).

En annan situation då förvarsbeslut kan komma att meddelas mot ett barn är då fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning i annat fall än som sägs i 6 kap. 3 § första stycket 1 eller av ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 3 § UtlL och det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 5 § tredje stycket (6 kap. 3 § första stycket 2 UtlL).

Barnet får inte skiljas från sin vårdnadshavare eller, om de är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar. Har barnet ingen vårdnadshavare här i riket får det tas i förvar endast om det föreligger synnerliga skäl (6 kap. 3 § tredje stycket UtlL).

Vid beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § UtlL kan Migrationsverket besluta att verkställigheten tills vidare skall avbrytas (inhibition). I samband med omprövning av ett avvisningsbeslut med ett sådant förordnande skall Migrationsverket pröva om inhibition skall meddelas

(8 kap. 9 § UtlL). Enbart en ansökan om inhibition är tillräcklig för att hindra omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 8 § UtlL om det inte är fråga om återsändande till vissa tredje länder som bedöms vara säkra första asylländer.²¹

Handläggningstider

Enligt regeringens mål skall beslut i första instans om uppehållstillstånd eller avvisning fattas inom sex månader. Handläggningstiden avser tiden från det att en ansökan har lämnats in hos myndigheten tills beslut har fattats i ärendet. År 2002 beslutade Migrationsverket inom sex månader i 48 procent av ärendena. Den genomsnittliga handläggningstiden var 221 dagar (median 192 dagar). Detta kan jämföras med år 2001 då 49 procent av ärendena avgjordes inom sex månader och den genomsnittliga handläggningstiden var 226 dagar.²²

7.8 Ärenden om uppehållstillstånd i övriga fall

7.8.1 Allmänt om ansökningsförfarandet då sökanden inte befinner sig i Sverige

För de ärenden om uppehållstillstånd som inte grundas på asylskäl eller andra skyddsskäl gäller normalt att ansökan skall ges in från sökandens hemland och prövas innan sökanden reser in i Sverige. Dessa ärenden handläggs på tillståndsenheter i de olika regionerna inom Migrationsverket. Tillståndsenheterna är skilda från asyl-enheterna. Visar det sig i ett asylärende att uppehållstillstånd kan beviljas på någon annan grund, t.ex. anknytning, kan tillstånd dock beviljas i asylärendet om det inte skäligen kan krävas att sökanden återvänder till hemlandet och ger in ansökan därifrån (2 kap. 5 § tredje stycket UtlL). Ansökan prövas alltså i de fallen på asylenheten och inte tillståndsenheten.

Enligt 3 kap. 7 § UtlF skall en ansökan om uppehållstillstånd för den som befinner sig utanför Sverige ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat (utlandsmyndighet) i sökandens hemland. Är utlänningen varaktigt bosatt i annat land än hemlandet, får ansökan i stället ges in i bosättningslandet. Vistas utlän-

²¹ SOU 1999:16 (NIPU) s. 21

²² regeringens skrivelse 2003/04:53, Resultat och kostnader i asylprocessen, s. 10

ningen i Sverige får ansökan ges in till Migrationsverket. Bestämelsen i 3 kap. 7 § UtlF är inte något formkrav och ansökan får inte avvisas om den kommit till Migrationsverket på något annat sätt.

Blanketter för olika tillståndsärenden finns på Migrationsverkets hemsida. Även andra handlingar prövas dock som ansökningar, så länge det framgår att syftet är att begära tillstånd och sökanden kan identifieras med namn och adress.

När ansökan har kommit in registreras den i utlänningsdatabasen STAMM.

Ansökan från annan än sökanden själv

Ansökningar som ges in direkt till Migrationsverket görs ofta av någon annan än sökanden själv, i regel av någon nära anhörig som är bosatt här i landet. I många fall har anhöriga i Sverige praktiska svårigheter att ordna en fullmakt från sökanden. Något krav på att fullmakt skall ges in ställs i allmänhet inte då en nära anhörig ger in ansökan. Är ingivaren inte att anse som nära anhörig eller finns det annan anledning att ifrågasätta behörigheten, krävs fullmakt dock in.

Bristfälliga ansökningar m.m.

Migrationsverket har som förvaltningsmyndighet ett allmänt utredningsansvar för att ärenden blir utredda efter deras beskaffenhet. Utredningsplikten omfattning växlar bl.a. beroende på vilka ärenden det är fråga om. Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) finns också en serviceskyldighet för myndigheten att lämna vägledning och råd till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Vad som är en rimlig utredningsinsats får ställas i relation till omständigheterna i det enskilda ärendet.

Vid bristfälliga ansökningar som inte innehåller några grunder för sökandens begäran, föreläggs sökanden att komplettera med detta. Följer sökanden inte föreläggandet, kan ansökan avvisas. Avvisning eller avskrivning av ärenden på denna grund är i praktiken ovanligt och sker vanligtvis inte förrän upprepade kallelser eller förelägganden skickats till sökanden utan svar. Har någon grund angetts måste ansökan dock prövas i sak, även om beslutsunderla-

get inte är tillräckligt för att kunna bevilja tillstånd. Ansökan får då inte avvisas utan avslås med motivering av innebörd att sökanden inte har visat att det föreligger grund för att bevilja tillstånd. I sådana fall skall det dock först bedömas om någon annan utredning bör inhämtas, t.ex. genom att ge sökanden möjlighet att komplettera ärendet genom besök på svensk utlandsmyndighet i sitt hemland. I anknytningsärende har det bedömts att det i princip krävs en personlig intervju med sökanden för att beslutsunderlaget skall anses fullständigt²³.

Har sökanden gett in sin ansökan till annan utlandsmyndighet än de som anges i 3 kap. 7 § UtlF utgör detta inget hinder mot att Migrationsverket prövar ansökan. Behöver ansökan kompletteras förekommer dock endast i undantagsfall förfrågningar om kompletterande utredning hos den utlandsmyndighet som vidarebefordrat ansökan. Ärendet kan således komma att avslås utan vidare utredning genom medverkan av utlandsmyndigheten, om sökanden inte visat tillräckliga skäl för sin ansökan. Om det finns skäl av humanitär art som skulle innebära att det ter sig stötande eller orimligt att inte begära utredning, begärs dock kompletterande utredning trots att det är ”fel” utlandsmyndighet. Samma sak gäller om kompletteringen gäller någon mindre detalj såsom att visa upp pass.

Ansökningsavgifter

Flera av de tillståndsärenden som inte grundas på skyddsskäl är belagda med ansökningsavgift. För ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd är ansökningsavgiften 1 000 kr om sökanden fyllt 18 år och 500 kr om sökanden är under 18 år, dock gäller halva dessa belopp för tillståndsansökningar som grundas på familjeanknytning enligt 2 kap. 4 § UtlL. Ett flertal kategorier av sökande är också befriade från ansökningsavgift. Hit hör, förutom asylsökande och andra skyddsbehövande, t.ex. nära anhöriga till personer som beviljats uppehållstillstånd av skyddsskäl eller humanitära skäl. Även medborgare eller anhöriga till medborgare i EES-länder och Schweiz är befriade från avgiftsskyldighet. Ytterligare undantag finns i 7 kap. 7 c § UtlF²⁴.

²³ UN 313-97

²⁴ Se även förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna

Ansökningsavgift skall betalas när ansökan ges in. Sker inte detta föreläggs sökanden att betala avgiften inom viss tid. Betalas inte avgiften skall ansökan avvisas. Sökanden skall upplysas om detta i föreläggandet.

Om det redan vid ansökningstillfället står klart att en avgiftsbelagd ansökan helt saknar grund kan sökanden upplysas om detta, varefter han eller hon själv får välja om ansökan ändå skall ges in.

Handläggningstider

Handläggningstiderna då ansökan om uppehållstillstånd ges in vid en utlandsmyndighet är för närvarande upp till tolv månader.

7.8.2 Anhöriginvandring

Ärenden där uppehållstillstånd söks enbart på grund av att sökanden är nära anhörig till en svensk medborgare eller en person med permanent uppehållstillstånd i Sverige handläggs på en tillståndsenhet.

Ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning anhängiggörs alltså vanligtvis genom ansökan från sökandens hemland och lämnas in till en ambassad eller beskickning. Sedan ansökan kommit in till tillståndsenheten på Migrationsverket görs en inledande bedömning av anknytningens seriositet. Finns det inga vandelsanmärkningar eller andra omständigheter som talar mot att bevilja tillstånd, kan ett positivt beslut meddelas direkt.

Vid s.k. snabba anknytningar finns särskilda utredningskrav rörande förhållandets seriositet. Bedömningen av denna fråga bygger på uppgifter från sökanden och den andra parten. I normalfallet måste båda parterna höras muntligt. Har ansökan getts in vid en svensk utlandsmyndighet görs en muntlig utredning med sökanden där. Det kan även förekomma att referenten, dvs. den person som sökanden åberopar anknytning till, hörs vid utlandsmyndigheten. I annat fall hörs referenten vid Migrationsverket när ansökan har kommit in dit.

Referenten tillfrågas alltid om tidigare äktenskap eller samboförhållanden samt eventuella domar för brott. Finns det särskilda skäl till det får referenten kontrolleras i misstanke- och belastningsregistret. Kontroll kan också göras i folkbokföringsregistret

om det vid utredningen kommer fram att referenten vid flera tillfällen har inlett kortvariga förhållanden med personer bosatta i andra länder.

Samtliga ärenden som rör uppehållstillstånd för familjeåterförening handläggs av tillståndsenheten i Norrköping. Denna ärendekategori utgör en relativt stor andel av de ärenden som enheten hanterar. För närvarande, i juni 2004, finns mellan 4 000 och 5 000 öppna ärenden inom denna kategori.

Överklagandefrekvensen för avslagsbeslut i anknytningsärenden ligger på cirka 50 procent. Ofta är det referenspersonen i Sverige som överklagar. Ett alternativ till att överklaga kan vara att på nytt ge in en ansökan till Migrationsverket, vilket ibland kan leda till ett snabbare beslut.

7.8.3 Uppehållstillstånd på grund av annan särskild anknytning

En utlänning som har särskild anknytning till Sverige kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL. Ansökan skall enligt huvudregeln ges in till svensk utlandsmyndighet och prövas innan sökanden reser in i Sverige. Då ansökningen främst grundas på att sökanden har svenskt påbrå har man från Migrationsverkets sida ofta funnit skäl att frånga huvudregeln om att tillstånd skall vara ordnat före inresan i Sverige.

7.8.4 Uppehållstillstånd för tillfällig vistelse

Uppehållstillstånd för studier eller besök hör också till de ärenden där tillstånd skall vara ordnat före inresan i Sverige. Undantag görs enligt 2 kap. 5 a § UtlL om sökanden kan åberopa vägande skäl för förlängning av en pågående besöksvistelse. Migrationsverkets prövning skall ta sikte på att sökandens verkliga avsikt med vistelsen är ett besök och inte bosättning.

7.8.5 Förlängning av besök i Sverige

Migrationsverket handlägger ärenden om tillstånd till förlängning av besök i Sverige enligt 2 kap. 5 a § UtlL. I dessa ärenden görs ansökan alltså av den som redan vistas i Sverige. I vissa fall kan

handläggaren bevilja ansökan direkt i receptionen. Beslutsrätten bestäms genom individuella delegationer. Delegationsrätten kan vara utformad för olika situationer: om ansökan skall beviljas eller avslås samt, vid beviljande, hur lång tid förlängningen avser. Möjligheten att bevilja ansökan direkt i receptionen är också olika för olika enheter. Mindre enheter har av resursskäl inte samma möjlighet att avsätta personal speciellt för detta ändamål.

7.8.6 Återkallelse av uppehållstillstånd

En särskild ärendekategori är återkallelse av tillstånd. Även dessa handläggs av tillståndsenheterna. Återkallelse kan ske av olika orsaker, exempelvis oriktiga uppgifter eller att sökanden registrerats på spärllistan i Schengens informationssystem (SIS). Återkallelse av permanent uppehållstillstånd kan också ske på grund av att sökandens bosättning i Sverige har upphört (2 kap. 12 § UtlL).

Sökande som beviljats permanent uppehållstillstånd får ett bevis härom, vilket skall förnyas vart tredje år. Är sökanden inte längre bosatt i Sverige, uppmärksammas detta oftast i samband med att sökanden inte går att nå för förnyelse av sitt tillståndsbevis. Migrationsverket kan också få kännedom om att utlänningen har flyttat genom en avisering från Skatteverket om utflyttning/avregistrering eller genom att utlänningen söker upp en utlandsmyndighet för att få ett nytt tillståndsmärke.

Uppkommer indikationer på att bosättningen i Sverige har upphört, skall ett återkallelseärende läggas upp i STAMM eller i vart fall registreras att en hemvistutredning pågår. Enbart den omständigheten att en utlänning är avregistrerad som utflyttad i SPAR är normalt inte tillräckligt för att återkalla uppehållstillståndet. Migrationsverket kan däremot begära in skattemyndighetens beslut och underlaget för beslutet. Även andra myndigheter kan kontaktas i utredningen. Om det är möjligt kan utlänningen själv höras i ärendet; det är dock inte nödvändigt att så sker för att besluta om återkallelse.

Ärendena har ofta en lång utredningstid. Visar det sig genom utredningen att utlänningen inte längre är bosatt i Sverige, men hans eller hennes nya vistelseort är okänd, måste kungörelsedelgivning ske av beslutet om återkallelse. Alla beslut som kan komma att bli föremål för kungörelsedelgivning fattas av Region Mitt i

Norrköping. Ärendet kan dock beredas av den enhet som börjat handläggningen.

7.9 Viseringsärenden m.m.

Visering

Ansökan om visering görs i utlandet hos svensk beskickning. De ansökningar som inte kan beviljas eller avslås direkt, sänds till Migrationsverket, Region Mitt, för avgörande. Migrationsverket har för närvarande cirka 7 000 inkommande viseringsärenden per år. Av de ärenden som prövas av Migrationsverket avslås ungefär hälften av ansökningarna. På utlandsmyndigheterna beviljas flertalet av ansökningarna eller cirka 98 %.

Handläggningen av viseringsansökningar är helt och hållet skriftlig. Ansökningsblanketter kan hämtas via Migrationsverkets hemsida. För Schengenvisum efterfrågas endast kortfattade uppgifter främst rörande sökandens identitet, ursprung, resväg och syfte med besöket. Beroende på syftet med besöket finns också vissa bilagor med särskilda frågor för affärs- eller konferensbesök, släkt- eller vänbesök etc.

Handläggningstiden för de viseringsansökningar som prövas av Migrationsverket varierar mellan två veckor och två månader. En del av tidsåtgången beror på att man använder kurir för befordring av ansökan från utlandsmyndigheten.

Särskilt tillstånd för kort besök

Visumenheten handlägger även ärenden om särskilt tillstånd för kort besök enligt 4 kap. 15 § UtlL. Denna bestämmelse gäller utlänningar som har avvisats eller utvisats samt i samband därmed förbjudits att återvända till Sverige. Enligt bestämmelsen i 4 kap. 15 § UtlL kan dessa ges ett särskilt tillstånd att göra ett kort besök här för synnerligen viktiga angelägenheter. Den praktiska hanteringen sker på olika sätt beroende på sökandens nationalitet. Om sökanden är viseringspliktig ges det särskilda tillståndet i form av att en nationell visering införs i passet. I beslutet anmärks att det har skett av praktiska skäl. Om sökanden däremot är viseringsfri och inte bosatt på Schengenterritoriet utfärdas tills vidare en särskild handling av vilken framgår vilken typ av tillstånd innehavaren

har. Samma sak gäller för sökande som är medborgare i en Schengenstat eller tredjelandsmedborgare bosatt på Schengen-territoriet.

7.10 Arbetstillståndsärenden

Arbetstillstånd kan beviljas antingen som en följd av att sökanden ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, t.ex. i fall av s.k. snabb anknytning, eller på grund av att sökanden fått ett konkret arbetserbjudande. I de första fallen är arbetstillståndet generellt utformat och prövningen sker inom ramen för ärendet om uppehållstillståndet.

I övriga fall, dvs. där arbetserbjudandet utgör den egentliga grunden för ansökan, sker ansökan om arbetstillstånd vanligtvis från ambassader eller konsulat i utlandet. Ett inledande krav för att arbetstillstånd skall beviljas är just att det föreligger ett konkret arbetserbjudande från en specifik arbetsgivare. Handläggningen är helt och hållet skriftlig. Arbetstillståndsärenden av detta slag handläggs enbart inom Region Mitt i Norrköping.

Som huvudregel skall Migrationsverket höra Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) innan tillstånd beviljas. Yttrandet från AMS görs via länsarbetsnämnden (LAN). Vanligtvis beslutar Migrationsverket i enlighet med yttrandet men en kontroll sker även gentemot bestämmelserna i utlänningslagen. Migrationsverket har dock bemyndigande att bevilja arbetstillstånd i vissa fall och att avslå arbetstillstånd för vissa yrkeskategorier. Det råder vissa avgränsningsproblem med att bestämma vilka fall som inryms under bemyndigandena. Inom AMS har nyligen gjorts en översyn av bemyndigandena i samarbete med Migrationsverket och LAN.

En av de kategorier där Migrationsverket självständigt kan besluta om arbetstillstånd är "tillfällig brist" dvs. yrken där det råder tillfällig brist på arbetskraft. AMS beslutar vilka yrken som kan hänföras till kategorin tillfällig brist och Migrationsverket kan därefter bevilja ansökningar avseende dessa yrken om övriga förutsättningar är uppfyllda. Arbetstillstånd för tillfällig brist kan beviljas för maximalt arton månader. Normalt beviljas först ett år som grund och därefter kan sökanden begära förlängning upp till totalt arton månader.

Handläggningstiden för ärenden om arbetstillstånd ligger på cirka sex till åtta veckor.

7.11 Medborgarskapsärenden

Frågor om svenskt medborgarskap handläggs på en särskild enhet inom Region Mitt, medborgarskapsenheten.

Medborgarskapsenheten har cirka sjuttio personer anställda. Enheten är fördelad på tre grupperingar med varsin chef och en enhetsexpert. Det finns totalt fjorton beslutsfattare, cirka trettiofem handläggare och cirka femton assistenter. Fem personer arbetar enbart med anmälningsärenden.

Svenskt medborgarskap kan erhållas antingen genom s.k. naturalisation eller genom ett anmälningsärende. Med naturalisation menas att en person blir svensk medborgare genom att ansöka om svenskt medborgarskap. Anmälningsärenden är en förenklad form av ansökan och innebär att svenskt medborgarskap beviljas om vissa förutsättningar är uppfyllda. I motsats till naturalisation, där ansökan prövas från fall till fall, finns en ovillkorlig rätt att få svenskt medborgarskap om förutsättningarna för anmälan i lagen är uppfyllda. De som under vissa angivna förutsättningar kan få svenskt medborgarskap genom anmälan i stället för naturalisation är nordiska medborgare samt barn eller ungdomar under 20 år.

Båda typerna av ärenden handläggs av Medborgarskapsenheten. Antalet inkomna ärenden varierar något men ligger för närvarande på drygt 30 000 ärenden per år. Av dessa rör merparten, över 25 000 ärenden, naturalisation. Resterande ärenden, anmälningsärendena, är mindre omfattande och handläggs separat. Totalt avgörs ungefär lika många ärenden per år som antalet nyinkomna ärenden. För närvarande och sedan flera år tillbaka finns en balans på cirka 20 000 ärenden.

Då ett nytt ärende kommer in sorteras det till att börja med som anmälningsärende eller naturalisationsärende. Naturalisationsärendena sorteras i sin tur i s.k. direktärenden och s.k. normalärenden. Med direktärenden avses naturalisationsärenden där sökanden kommer från vissa länder för vilka utredningen är enklare. På grund av de höga ärendebalanserna är handläggningstiderna relativt långa för de s.k. normalärendena. Handläggningstiden ligger för dessa på upp till två år. För anmälningsärendena är den genomsnittliga handläggningstiden cirka två månader och för direktärendena cirka fyra månader.

Medborgarskapsärendena är belagda med en ansökningsavgift på 1 500 kr. Avgiften betalas inte tillbaka även om det blir ett avslagsbeslut i ärendet. För slutgiltig prövning av ärendet krävs också att

sökandens pass ges in till Medborgarskapsenheten. På grund av de långa handläggningstiderna i normalärendena begärs passet dock in först när det närmar sig beslut i ärendet. Under handläggningen görs kontroller av sökanden i olika register. Om det kommer fram något anmärkningsvärt bereds sökanden tillfälle att yttra sig över uppgifterna. Sökanden kan även föreläggas att komplettera ansökan i andra avseenden. I de fall det är möjligt begärs kompletteringarna in per telefon, annars skriftligen. Från medborgarskapsenheten eftersträvas dock att ansökningshandlingarna skall vara tydliga och klart tala om vilka uppgifter som sökanden behöver lämna. Muntlig handläggning är mycket sällsynt. I de fall det har förekommit har sammanträdet syftat till att utreda sökandens identitet. På grund av de långa väntetiderna har en generös förtursprövning utvecklats, detta för att undvika ytterligare fördröjning genom att behöva göra en ingående prövning av skälen för förtur i varje enskilt ärende.

Utöver ovan nämnda ärenden finns också några till antalet mindre ärendekategorier. En av dessa är bibehållande av svenskt medborgarskap med några hundra ärenden per år. En annan är befrielse från svenskt medborgarskap. En särskild handläggning gäller för ärenden då sökanden har tillhört någon organisation som misstänks för krigsbrott. Dessa överlämnas till regeringen för en diskretionär prövning av medborgarskapsfrågan.

Naturalisationsärenden som leder till avslagsbeslut kan överklagas till Utlänningsnämnden. Undantag gäller för s.k. säkerhetsärenden, dvs. ärenden där SÄPO har hörts och avstyrkt bifall. Besluten i dessa ärenden överklagas till regeringen. Överklagandefrekvensen i avslagsbeslut ligger totalt på cirka 50–60 procent.

7.12 Passärenden m.m.

Tillståndsenheten handlägger ärenden om främlingspass och rese-dokument enligt 1 kap. 10–14 §§ UtlF.

Personer som ansöker om främlingspass måste komma till enheten personligen bl.a. för att fylla i ett ansökningsformulär samt s.k. passunderlag. Vid förlängning får kravet på personlig inställelse efterges. Ansökan bör bl.a. innehålla underskrift av sökanden, fotografi, personbevis, handlingar som kan styrka sökandens identitet etc. Inför utfärdande av pass ska identiteten alltid i möjligaste mån klarläggas, om detta inte är gjort i tidigare utredningar. Det är sökanden som har bevisbördan för att styrka sin identitet. Det

ankommer på den som handlägger ansökan om främlingspass att självständigt bedöma om anteckning ska göras om att identiteten inte är styrkt, s.k. id-anteckning. Om det skall föras in en id-anteckning i det beviljade passet skall det framgå av beslutet vilka handlingar sökanden har gett in och varför de åberopade handlingarna inte anses styrka identiteten. En id-anteckning kan inte överklagas särskilt.

Ansökan om främlingspass är som huvudregel avgiftsbelagd, även vid förlängning av giltighetstiden för ett gammalt pass.

Arbetet med främlingspassen medför stundtals en stor arbetsanhopning för tillståndsenheten.

Ansökningsförfarandet för resedokument är det samma som för främlingspass. Även resedokument kan förses med anteckning att identiteten inte är styrkt. För utfärdande av resedokument tas en expeditionsavgift ut. Beslut om att avslå ansökan om resedokument kan enligt 7 kap. 4 § UtlL överklagas till Utlänningsnämnden.

7.13 EES-ärenden

Ärenden om uppehållstillstånd som grundas på EES-avtalet handläggs inom tillståndsenheten. Region Stockholm har en egen EES-grupp med personer som enbart handlägger EES-ärenden. Inom övriga regioner finns enstaka handläggare som enbart arbetar med EES-ärenden, men det vanligaste är att handläggare och beslutsfattare på tillståndsenheten arbetar parallellt med EES-ärenden och andra tillståndsärenden.

Inom EES-ärendena finns flera kategorier av sökande: de som åberopar anknytning till EES-medborgare eller någon som vistas här med permanent uppehållstillstånd, arbetstagare eller egna företagare, tillhandahållare eller mottagare av tjänst, pensionärer, andra som har tillräckliga medel för sin försörjning och studerande. I fall där anknytning till EES-medborgare åberopas görs ingen prövning av seriositet i förhållanden utan ett femårigt uppehållstillstånd kan beviljas direkt, på samma sätt som för övriga kategorier av sökanden.

EES-ärendena skall handläggas skyndsamt och har därigenom förtur i handläggningen gentemot andra tillståndsärenden. Handläggningstiden varierar och i vissa fall kan beslut meddelas omedelbart då ansökan kommit in. En genomsnittlig handläggningstid uppgår dock till cirka tre månader. Ofta beror fördröjningar på att

sökanden behöver komplettera sin ansökan med ytterligare handlingar.

Förfarandet är skriftligt och sökanden har att visa att han eller hon uppfyller tillståndskraven. Det är relativt vanligt med ofullständiga ansökningar. Vid ofullständiga ansökningar skickas ett kompletteringsföreläggande. Följs inte detta skickas en påminnelse och kommer det inte in något svar därefter avskrivs ansökan.

Om tillstånd beviljas utformas beslutet helt kortfattat och utan skäl. Avslås ansökan är beslutet dock motiverat utifrån de enskilda omständigheterna. Andelen avslag är relativt låg, cirka en procent av samtliga ärenden.

I vissa fall kan sökanden samtidigt uppfylla kraven för uppehållstillstånd enligt både utlänningslagen och EES-avtalet. Det finns inget hinder mot att en sådan person beviljas dubbla tillstånd och inte heller någon grund för att återkalla det ena tillståndet på grund av att ett annat tillstånd beviljas. Frågan blir främst aktuell då en person som har tillstånd enligt det ena regelverket ansöker om tillstånd enligt det andra²⁵.

Det kan i vissa fall ändå finnas grund för att avslå ansökan om permanent uppehållstillstånd för en person som har EES-tillstånd, nämligen då en tredjelandsmedborgare, som är gift med en EES-medborgare och vistas här med EES-tillstånd, ansöker om permanent uppehållstillstånd. Den tid om två års vistelse som normalt räcker för att bevilja permanent uppehållstillstånd vid uppskjuten invandringssprövning kan nämligen inte omedelbart tillämpas vid vistelse som grundats på ett EES-tillstånd. Det får i stället avgöras från fall till fall om den anknytning som har uppkommit kan anses tillräcklig för att bevilja ett permanent uppehållstillstånd.

7.14 Handläggning av barnärenden

Utöver portalbestämmelsen i 1 kap. UtlL finns ytterligare en bestämmelse som behandlar prövningen i ärenden enligt utlänningslagen som rör barn, nämligen 11 kap. 1 a § UtlL. Denna bestämmelse rör handläggningen av barnärenden och stadgar att det vid bedömningen av frågor om tillstånd enligt utlänningslagen normalt skall klarläggas vad barnet har att anföra. Barnets synpunkter skall inhämtas om det inte är olämpligt och det skall tas

²⁵ Utlänningshandboken, flik 3801

den hänsyn till vad barnet anfört som dess ålder och mognad motiverar.

Bestämmelsen i 11 kap. 1 a § UtlL infördes samtidigt som portalparagrafen år 1997 och grundas på art. 12 i FN-konventionen om barnets rättigheter (Barnkonventionen). Konventionen är entydig i kravet på att barnet i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden skall ges möjlighet att höras, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till dess ålder och mognad. Konventionen innehåller däremot inget krav på att barnet skall höras direkt inför beslutande myndighet. De enskilda staterna får i stället självständigt besluta om formen för hörandet. Hörandet kan ske direkt eller t.ex. genom företrädare eller genom något lämpligt organ.

I förarbetena²⁶ till bestämmelsen i 11 kap. 1 a § UtlL sägs bl.a. att en varierande praxis hade utvecklats hos (dåvarande) Statens invandrarverk om i vilken utsträckning och hur barn skulle höras i ärenden om uppehållstillstånd. Ensamkommande barn hördes alltid, oftast vid flera tillfällen, medan barn som kom med sin familj inte alltid hördes. Det konstaterades att föräldrarna, som hördes i sina egna ärenden, i många fall skulle kunna höras som ställföreträdare för barnet, vilket skulle vara i enlighet med barnkonventionen som ju tillåter att föräldrarna hörs som ställföreträdare för barnet. Vidare konstaterades att Migrationsverket har centralt utfärdade handlägningsråd om utredning och hörande av barn och att dessa stämmer överens med art. 12 i barnkonventionen. Någon särskild tidsgräns för när barnet kan höras sattes inte upp, utan detta ansågs mest lämpligt att Migrationsverket får avgöra i varje enskilt fall utifrån barnets ålder och mognad. Regeringen underströk också fördelarna med att under utredningen använda personal med erfarenhet av och kunskaper om barn liksom det angelägna i att mindre barn och ensamkommande barn hördes av handläggare med särskild kompetens, vilket också Invandrarverkets interna handlägningsråd förutsatte. Slutligen påpekade regeringen även att kvaliteten i beslutsmotiveringarna borde förbättras i ärenden där barn berörs.

Migrationsverket har i en intern utredning föranledd av lagrådsremissen "Ny instans- och processordning" pekat på att handläggningen av barnärenden är speciell och skall prioriteras samt fastslagit att särskilda handläggare skall ägna sig åt dessa ärenden. På

²⁶ prop. 1996/97:25 s. 262 f

grund av en pågående utredning angående mottagning av ensamkommande barn föreslogs dock inte mer konkreta åtgärder för handläggningen av barnärenden.²⁷

Migrationsverkets handläggningstid för ansökningar om asyl från ensamkommande barn var under år 2002 i genomsnitt 230 dagar. Regeringen har tagit initiativ till att korta handläggningstiderna för utredning av de ensamkommande barnens skäl för uppehållstillstånd. I regleringsbrevet avseende Migrationsverket år 2003 anges att beslut om uppehållstillstånd eller avvisning i sådana ärenden skall fattas inom tre månader från det att ansökan gjordes. Fördröjningar i handläggningen beror delvis på svårigheter med identifiering. Endast ett fåtal av de ensamkommande barnen har några identitetshandlingar när de ansöker om asyl. Avsaknaden av identitetshandlingar gör att det i vissa fall också är svårt att avgöra huruvida en person har fyllt 18 år eller inte.²⁸

Regeringen har i januari 2004 uppdragit åt Migrationsverket att vidta olika åtgärder för en effektivare asylprocess, där också handläggningen av barnärenden ingår som en särskild punkt. I regeringens uppdrag togs följande synpunkter och förbättringsåtgärder upp. Utredningarna av barns egna asylskäl bör förbättras. Migrationsverket skall vidta åtgärder för att säkerställa att barn kommer till tals och att barnets utsagor och situation redovisas i ärendet. Om det inte är möjligt att höra barnet direkt ska barnets situation klargöras genom barnfokuserade föräldrasamtal. Barnombudsmannen och Migrationsverket har i samarbete med Linköpings universitet utvecklat en metod för samtal med barn i asylprocessen. Denna ger Migrationsverkets utredare ett stöd att samtala med barn och ungdomar och att bättre kunna lyssna, fråga, förstå och hantera barns utsatthet i prövningen av deras skyddsbehov. En ökad satsning på utbildning av Migrationsverkets barnhandläggare ska göras.²⁹

För närvarande arbetar Migrationsverket med att först utreda barnets asylskäl och först därefter försöka lösa frågan var barnets föräldrar finns, när det är oklart. Härigenom förväntas handläggningstiderna kunna minska.

²⁷ Migrationsverket, Slutrapport från NIPU-projektet, 2003-01-16 s. 4 och 7

²⁸ Regeringens skrivelse 2003/04:53 s. 21 f.

²⁹ <http://www.regeringen.se>

Lagförslag rörande god man för ensamkommande flyktingbarn

Ensamkommande barn har enligt gällande rätt möjlighet att få en god man förordnad för sig³⁰. Utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare har i delbetänkandet *God man för ensamkommande flyktingbarn* (SOU 2003:51) föreslagit att befogenheterna för gode män i dessa fall utökas utöver vad som nu är fallet, nämligen främst att besluta i ekonomiska angelägenheter för barnet. Enligt utredningens förslag skall gode män för ensamkommande barn fortsättningsvis kunna agera och fatta beslut i samtliga frågor som rör barnet, även angelägenheter som rör barnets personliga förhållanden.

Utredningen har också föreslagit ett klargörande av reglerna för när barn på egen hand skall kunna söka om uppehållstillstånd. Enligt utredningens förslag skall ett barn som har fyllt 15 år själv få göra en sådan ansökan, medan en ny paragraf, 11 kap. 1 c §, införs i utlänningslagen för barn som inte har fyllt 15 år. Enligt den nya bestämmelsen skall en god man, alternativt ett offentligt biträde, ha en skyldighet att ansöka om uppehållstillstånd för det ensamkommande barnets räkning om barnet har behov av ett sådant tillstånd.

Slutligen har utredningen föreslagit att möjligheten att förordna om särskild vårdnadshavare utökas till att även gälla situationer då barnets föräldrar är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden. Denna lösning är avsedd att kunna användas till exempel då det är oklart om barnets föräldrar lever. Enbart den omständigheten att barnets förälder under överskådlig tid inte kan tillgodose barnets behov på grund av t.ex. stort geografiskt avstånd eller bristande kommunikationer är dock inte tillräckligt för att föräldern skall anses varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden.

Utredningens förslag har remissbehandlats och förväntas behandlas i riksdagen under hösten 2004.

³⁰ 4 kap. 3 § andra stycket lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella förhållanden rörande äktenskap och förmynderskap

7.15 Pågående förändringsarbete

Migrationsverket

Inom huvudkontoret finns olika arbetsgrupper som strävar efter att kvalitetssäkra enhetliga processer inom verket. Efter NIPUs betänkande tillsattes arbetsgrupper som har avgett rapporter om de förändringar som föreslås till följd därav. Rapporterna har berört asyl-, besök- och bosättningsprocesserna (delprojekt 1), land-information, analyser, sekretess och praxisfrågor (delprojekt 2), kompetens- och rekryteringsfrågor samt yrkesroller (delprojekt 3), barnärenden och verkställighetsärenden.

Nedan redovisas några av de viktigaste förslagen som lämnats inom respektive arbetsgrupp.

Delprojekt 1: Asyl-, besök- och bosättningsprocesserna

Inom delprojekt 1, som bl.a. berört asylprocessen, diskuterades utformning av en processordning som uppfyller kraven på rätts-säkerhet, snabbhet och effektivitet samt enhetlighet. Det konstaterades att projekten med modellverksamhet inom Region Stockholm och Region Syd hade påbörjats men att de då inte hunnit leda till någon utvärdering. Arbetsgruppen tog därför inte ställning till modellverksamheten som handläggningsalternativ i förhållande till den traditionella asylutredningen.

- Tillgänglighet: Enhetliga direktiv fastställs för öppettider i fråga om mottagande av asylansökningar.
- Tolkning: De tolkar som anlitas skall ha genomgått en särskild asyltolkningskurs. Fysisk tolknärvaro skall eftersträvas. Telefontolkning skall inte accepteras annat än om det i undantagsfall anses nödvändigt, om ärendet gäller utredning och beslut om avvisning.
- Utredningskvalitet: En fullgod utredning skall vara tillförlitlig, fullständig, ske enligt kognitiv intervjumetodik och omfatta samtliga yrkanden med noggrannhet. Vid tveksamheter skall handläggaren stämma av korrekt utredningsdjup med beslutsfattare i det enskilda ärendet. Beslutsfattare skall vara närvarande under utredningen i tortyr-, vågskåls- och trovärdighetsärenden. Beslutsfattarnärvaro bedöms dock inte vara nödvändigt i varje ärende.

- Länderinformation: Relevant landmaterial skall, så långt möjligt, kommuniceras med sökanden vid asylutredningen och yttrande från sökanden med biträde skall inhämtas samtidigt. I annat fall får materialet kommuniceras efter utredningen med frist för yttrande.
- Landanalytiker: Särskilda landanalytiker skall finnas tillgängliga som stöd i processen för beslutsfattare. Landanalytikerna skall ta fram relevant landmaterial och analysera detsamma. Landanalytikern bör vara fysiskt knuten till prövningsenheter i regionerna, men organisatoriskt knuten till samordningsfunktion vid huvudkontoret.
- Dagboksblad, individplan etc: Individplaner skall dokumentera planerade och vidtagna åtgärder i ärendet. Under en övergångsperiod skall, i samma syfte, användas handlägningsplan i dossier och dagboksblad fyllas i för varje dossier.
- Beslutsskrivningar: Beslut skall föregås av muntlig föredragning med föredragspromemoria. Besluten skall vara tydliga och begripliga genom att relevanta rättsregler presenteras på ett enhetligt sätt, länderinformation redovisas så långt möjligt, alla yrkanden redovisas och bemöts, verkställighetsproblematiken beaktas och bemöts och överklagandehänvisningar formuleras enhetligt.

Delprojekt 2: Praxis, landinformation och analyser, öppenhet och sekretess

- Migrationsverkets organisation: huvudkontorets ställning gentemot regionerna bör bli klarare och tydligare. Den rättsliga styrningen och samordningen som rör praxis och rättsfrågor, landinformation och analyser samt kvalitetssäkringen inom hela Migrationsverket bör förstärkas på grund härav.
- Huvudkontoret/centralt: All rättslig styrning skall ytterst utgå från generaldirektören. Områdena "praxis- och rättsfrågor" samt "landinformation och analyser" bör samordnas och utgöra en gemensam funktion. Inom denna funktion skall rättslig styrning, samordning och uppföljning samt analys och utveckling ske av regelverken inom de aktuella områdena. Dessutom skall uppgifter som att ta fram råd och anvisningar, handledningar m.m. ligga på denna funktion.

- Regionalt: En motsvarande funktion som den ovan nämnda skall även finnas regionalt. Samordningsgrupperna skall fortsätta sin verksamhet och arbeta i enlighet med riktlinjer som givits av generaldirektören. Den centrala funktionen bör ha ett nära samarbete med de regionala funktionerna.
- Praxis- och rättsfrågor: Då praxis- och rättsfrågor kommer att öka i komplexitet vid en tvåpartsprocess skall den nya centrala funktion som beskrivits ovan bidra med hjälp för generaldirektören att precisera och uttolka besluten.
- Landinformation och analyser: I en tvåpartsprocess kommer det att krävas en bättre utformad och mer kvalitativ landinformation och analys. Informationen kommer också att behöva vara så öppen och tillgänglig för allmänheten som möjligt. Ökad analytisk kompetens bör tillföras organisationen. Detta kan ske med en ny yrkeskategori, länderanalytiker, eller på annat sätt om det inte bedöms finnas behov av en sådan ny kategori. De som gör analyserna skall arbeta ihop med dokumentalisterna inom Migrationsverket. Arbetsgruppen har inte tagit ställning till om de bör placeras centralt eller regionalt; för- och nackdelar finns med olika placeringsalternativ.
- Kvalitetssäkring: Kravet på ökad kvalitetssäkring – speciellt kravet på enhetlighet – kommer att öka i en tvåpartsprocess. Utvärderingar av aktuella områden kommer att vara väsentligt. Huvudansvaret för detta bör ligga centralt med hänsyn till kravet på enhetlighet. En systematisk plan för kvalitetssäkring av praxis- och rättsfrågor samt landinformation och analyser bör tas fram.

Delprojekt 3: kompetens- och rekryteringsfrågor samt yrkesroller

- Kvalitetshöjning och kvalitetssäkring: Ett gemensamt instrument för kvalitetssäkring skall tas fram för utvärdering och styrning av verksamheten. Lägstanivån skall höjas för den övergripande kvaliteten i arbetet. Ett system bör skapas för att gå igenom praxisvägledande beslut med sammanställning och uppföljning.
- Utbildning: I kvalitetssäkringen skall ingå att alla anställda erbjuds en basutbildning samt att det säkerställs att så sker.
- Återvändandefrågor: Dessa frågor skall uppmärksammas särskilt i det kvalitetshöjande arbetet och särskild utbildning bör

förekomma. Lägstnivån bör höjas och en verksgemensam utbildning anordnas.

- Nya yrkesroller: Ny kompetens kommer att krävas för att ta fram landanalyser i en tvåpartsprocess. Praxisenheten bör utvecklas för att kunna göra mer detaljerade analyser än nu, liksom bättre helhetsanalyser. Analyserna bör i största möjliga mån kunna kommuniceras i de enskilda ärendena. Det bör också skapas en möjlighet för praxisenheten att kunna besluta i enskilda ärenden för att bättre kunna styra verksamheten. Kompetensen på praxisenheten måste breddas genom en renodling av arbetsuppgifterna, dels en systematisk och analytisk metod i landanalysdelen och dels en juridisk kompetens vid tolkningen av rättsfrågor. En helt ny yrkesgrupp, processförare, bör inrättas för att företräda Migrationsverket i domstol.

Arbetsgruppen för barnärenden

- Beaktande av barnperspektivet: Genom hela processen skall det med dokumentation säkerställas att barnperspektivet har beaktats. För barn i familj gäller att alla samtal med barnet måste ske med föräldrarnas medgivande. Föräldrarna skall i varje skede av processen ha fått möjlighet att låta barnet komma till tals och barnets asylskäl skall bedömas utifrån vad som har kommit fram utifrån föräldrarna och/eller barnets berättelse. Möjligheten för barnet att komma till tals i ärendet skall dokumenteras i individplanen och utredningen i övrigt. För ensamkommande barn skall förordnas en god man som har att bevaka barnets intressen. En rutin bör skapas för att handläggaren på Migrationsverket direkt eller senast dagen efter att god man har förordnats skall göra en handlägningsplan för barnets ärende. Planen skall upprättas i samråd med socialtjänsten och tydligt ange ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och socialtjänsten i det enskilda ärendet.
- Särskilda barnhandläggare, beslutsfattare och processförare: I alla ärenden där barn är berörda måste finnas en grundläggande barnkunskap för alla som handlägger ärendena. Därutöver krävs specialkompetens i ärenden rörande ensamkommande barn. Ärenden med ensamkommande barn skall redan från ansökningen handläggas av särskilda barnhandläggare. Efter

initialutredningen skall överväganden rörande den fortsatta handläggningen göras av en särskild barnbeslutsfattare.

Utredningen skall ske enligt en för barnet lämplig utredningsmetodik, med god belysning av grunderna i ärendet. Det bör övervägas att ha närvaro av barnbeslutsfattare i alla utredningar som gäller tortyrärenden, vågskålsärenden och trovärdighetsbedömningar. Barnbeslutsfattarna skall ha särskild barnutredningskompetens. Särskilda barnprocessförare, med kunskap om samtal med barn, bör finnas för att driva ärenden i överprövningsinstansen. Frågan om barn som part/rätten för äldre barn att närvara vid sammanträdet bör utredas ytterligare.

- Stödfunktioner för barnperspektivet: Barnperspektivet skall finnas med i alla frågor som rör landinformation, analyser och praxisfrågor. Någon organisationsförändring är inte nödvändig men ett säkerställande måste ske av att barnärendena kan beaktas inom alla stödfunktioner. Eventuellt kan en barnprocessansvarig utses på central nivå eller funktionen barnpraxisansvarig förstärkas.

Arbetsgruppen för verkställighetsfrågor

- Verksgemensam reseplanering: I stället för nuvarande ordning, där återvändanderesor sköts av den enskilde handläggaren eller i vissa fall inom regionen, skall reseplaneringen skötas centralt och verksgemensamt. Detta avser att öka kompetensen i praktiska frågor om resorna och skapa en högre kvalitet i externa aviseringar etc. Vidare kan en renodling av arbetsuppgifterna åstadkommas så att handläggarna kan frigöra arbetstid till bl.a. motiveringsarbete i stället för researrangemang. Även samordningsvinster kan uppnås med en gemensam resefunktion.

Av ovanstående förslag har endast vissa delar genomförts. Efter projekten har systemet med upprättande av individplan börjat att tillämpas. Projekt Modellverksamhet har nyligen övergått från försöksstadiet inom två regioner till att tillämpas inom samtliga regioner. Identitetsarbetet har utvecklats och sorteringsfunktionen på transitenheterna utvecklats.

Riksrevisionen

Riksrevisionen gör för närvarande en granskning av asylprocessen inom Migrationsverket i kvalitetssäkringssyfte samt för en analys av handläggningstiderna. Granskningen avser hela kedjan av insatser inom asylprocessen, från riksdag och regering till ansvariga myndigheter och tar i samband därmed bl.a. upp frågor om hur verksamhetens styrning och samordning fungerar. Beträffande handläggningen i asylprocessen har en urvalsundersökning gjorts av några hundra asylärenden. Granskningen skall enligt projektplanen särskilt behandla följande: brister i den tidiga sorteringen av asylärenden, bristande landinformation, dubbelarbete; avsaknad av arbetsrutiner och IT-stöd, otillräcklig utbildning av de anställda, tider i Dublinärenden, problem i biträdesprocessen, hur ofta ärenden flyttas mellan enheter och handläggare, antalet handläggare, anställningsvillkoren för personal, styrmått från Migrationsverkets och Utlänningsnämndens ledningar, obalanser i ärendemängden, bristande incitament för handläggare och beslutsfattare att förkorta handläggningstiderna samt brister i uppföljning och utvärderingar inom asylhanteringen.

Granskningen beräknas vara slutförd i juni 2004.

Statskontoret

Även Statskontoret har en pågående översyn av Migrationsverket. Denna översyn gäller verksamhetsstyrning och beräknas vara klar i augusti 2004³¹. Sammanfattningsvis skall Statskontoret undersöka och bedöma hur regeringens mål når ut och får genomslag i Migrationsverkets verksamhet och organisation. Som ett led i uppdraget skall Statskontoret granska kvaliteten och kostnadseffektiviteten av Migrationsverkets IT-verksamhet.

7.16 Projekt Modellverksamhet

Under delar av åren 2002 och 2003 har Region Syd och Region Stockholm bedrivit en särskild försöksverksamhet med förändrad handläggningsform i asylärenden, s.k. Projekt Modellverksamhet. Projektet tillkom på initiativ från huvudkontoret och syftar till att

³¹ Dnr 2003/524

pröva nya handläggningsformer inför en eventuell ändrad instansordning enligt NIPU:s förslag. Region Syd startade sin försöksverksamhet den 1 oktober 2002 medan Region Stockholm påbörjade projektet i januari 2003.

Modellverksamheten är nu i en genomförandefas i samtliga regioner. En särskild projektgrupp har tillsatts för genomförandet. Inom ramen för implementeringsarbetet diskuteras även att införa någon form av intern rättegångsordning.

Under tiden som försöksverksamhet var projekten något annorlunda organiserade mellan regionerna då Region Syd hade en egen grupp som enbart arbetade inom modellverksamheten, medan Region Stockholm handlade vissa ärenden enligt modellverksamheten men inom en ordinarie asylenhet, där det även fanns ärenden som handlades på traditionellt vis. Region Syd arbetade med en grupp om nio deltagare: fyra beslutsfattare, tre handläggare och två byråassistenter. En av beslutsfattarna var s.k. administrativ beslutsfattare och gjorde en inledande s.k. screening av ärendena för att sortera ut ärenden där muntlig handläggning inte bedömdes som nödvändig, t.ex. uppenbart ogrundade ansökningar eller ansökningar där det stod klart att tillstånd skulle beviljas. Den administrativa beslutsfattaren ansvarade därefter tillsammans med byråassistenter för handläggning och avgörande i dessa ärenden.

Region Stockholm hade tio personer som ingick i försöksverksamheten, fördelade på flera enheter. Varje asyl- eller transitenhet hade en beslutsfattare och en eller två handläggare som deltog i projektet.

Gemensamt för modellverksamheten i de båda försöksregionerna har varit att det efter det inledande skedet i ärendena förordnats offentligt biträde om det förelegat risk för att sökanden skall avvisas eller utvisas. Ärendena har därefter handlagts enligt följande. Biträdet får del av Migrationsverkets handlingar från initialprocessen och sammanträffar därefter på egen hand med sökanden. Därefter upprättar biträdet en inlaga där yrkandet, grunderna och omständigheterna anges. Tiden för att komma in med inlaga sätts till tre veckor.

Sedan den skriftliga inlagan färdigställts och inkommit till Migrationsverket kallar verket till ett muntligt sammanträde, vanligtvis inom en vecka från det att yttrandet inkommit. Till sammanträdet kallas sökanden och hans eller hennes biträde. Vanligtvis närvarar både handläggaren och beslutsfattaren i ärendet. Båda har i förväg läst in sig på sökandens uppgifter samt aktuell länderinfor-

mation och praxis. Sammanträdet leds av beslutsfattaren men även handläggaren kan ställa kompletterande frågor. Eftersom bakgrundsfakta redan tidigare redovisats i den skriftliga inlagen är syftet med sammanträdet att klargöra eventuella tveksamheter i sökandens uppgifter. Frågorna kan därigenom koncentreras till dem som är avgörande för om uppehållstillstånd skall beviljas eller inte och sökanden kan få klart för sig vad som är det viktiga i ärendet. Tiden för sammanträdet varierar beroende på ärendets art; ett ärende där frågan gäller sökandens trovärdighet tar vanligtvis längre tid medan ett ärende där tveksamheten ligger i om sökandens uppgifter är tillräckliga för att nå upp till flyktingstatus kan hållas kortare. Efter sammanträdet upprättas ett protokoll som sökanden och biträdet får yttra sig över, vanligtvis inom en vecka från sammanträdet. Samtidigt bereds sökanden tillfälle att yttra sig slutligt i ärendet. Om slutyttrandet inte föranleder några ytterligare kompletteringar kan beslut ofta fattas inom en vecka efter det att yttrandet har inkommit.

Viktiga skillnader gentemot den traditionella muntliga handläggningen i asylärenden är att biträdena har en mer aktiv roll samt att sökanden träffar både beslutsfattaren och handläggaren i ärendet. Ansvar för delar av utredningen som tidigare primärt legat på handläggaren hamnar nu alltså i stället på det offentliga biträdet.

Enligt de utvärderingar som har gjorts har handläggningstiden i de ärenden som handlagts enligt modellverksamheten varit ungefär densamma som enligt traditionella utredningar.

Beslutsfattandet har av Region Stockholm bedömts vara relativt oförändrat; besluten har inte blivit längre eller kortare och bedömningarna har inte formulerats annorlunda. Region Stockholm har också anfört att trovärdighetsbedömningarna i vissa komplicerade ärenden snarast blivit svårare att göra enligt modellverksamheten eftersom biträdet redan lagt fram sökandens skäl i den skriftliga inlagen och kompletterande frågor vid sammanträdet bedöms som otillräckligt. I stället önskas här en fördjupad, kronologisk och detaljerad utredning.

Region Syd har, beträffande kvaliteten på besluten, påpekat fördelarna med att kunna förbereda sig inför den muntliga genomgången utifrån vad som kommit fram genom den skriftliga inlagen. I utvärderingen från Region Syd sägs också att sökanden satts i centrum på ett bättre sätt än tidigare och att arbetssättet innebär en ökad förutsägbarhet för sökanden genom att han eller hon får information om praxisläge och eventuella tveksamheter i ärendet

vid sammanträdet. Handläggare och beslutsfattare har upplevt rätts- och bevisläget relativt klart efter den muntliga genomgången men har också känt en trygghet i att diskutera igenom ärendet, speciellt då det är fråga om trovärdighetsärenden.

De offentliga biträden som har arbetat inom projektet har i flertalet fall varit positiva till arbetssättet. Några har dock framfört att de upplever sig ha en dubbel roll på grund av det inledande utredningsansvaret.

Sammanfattningsvis har projektdeltagarna inom Region Syd upplevt arbetssättet som mycket positivt. Metoden har ansetts som mer rättssäker än den tidigare och medfört en ökad trygghet i beslutsfattandet.

Region Stockholm har dock inte ansett arbetssättet som mer rättssäkert eller att det bidragit till kvalitetshöjning genom bättre beslutsunderlag; dock har tillagts att underlaget av ärenden varit begränsat och att det är svårt att dra några säkra slutsatser. Region Stockholm har särskilt framhävt att inlagans kvalitet och omfattning inte alltid varit den önskvärda och att det vid den muntliga genomgången i flera fall visat sig att innehållet i inlagan inte varit förankrat hos sökanden, något som snarare försvårar än underlättar den muntliga genomgången.

Utvärderingen från Region Syd visar att överklagandefrekvensen varit cirka tio procent lägre för de ärenden som handlagts inom projektet än för övriga som handlagts på traditionellt sätt.

7.17 Något om Utlänningsnämnden och dess handläggning och beslut

Utlänningsnämnden startade sin verksamhet år 1992. Dessförinnan hade överklaganden av Migrationsverkets beslut prövats av regeringen.

Utlänningsnämnden är en förvaltningsmyndighet som leds av en generaldirektör. Vid nämnden är drygt 200 personer anställda, varav 20 ordförande och cirka 100 föredragande. Ordförandena är domare och föredragandena jurister. Ungefär en tredjedel av juristerna är tingsmeriterade. Övriga anställda är en chef för var och en av de sju sakenheterna, vilka är uppdelade efter länder eller medborgarskap, assistenter vid sakenheterna samt personal vid stabsenheten, ekonomi- och serviceenheten och personalenheten.

I nämnden ingår också 36 ledamöter, som inte är anställda vid nämnden utan endast deltar i avgörandet av vissa ärenden. Ledamöterna är utsedda av regeringen på förslag av riksdagspartierna. De har vanligtvis lång erfarenhet av politiskt arbete, såväl på kommunal nivå som från riksdagen.

De ärendetyper som handläggs av Utlänningsnämnden är uppehållstillstånd, avvisning och utvisning, ny ansökan om uppehållstillstånd (efter lagakraftvunnet beslut), flyktingförklaring och resedokument samt svenskt medborgarskap. Av nämndens resurser kan nya ansökningar om uppehållstillstånd beräknas ta en fjärdedel i anspråk.

När ett ärende kommer in till Utlänningsnämnden får nämnden hela Migrationsverkets dossié, dvs. alla papper som finns samlade på den enskilda utlänningen, inklusive äldre ärenden. Ärendet överlämnas till en föredragande, som bereder ärendet för avgörande. Ärendet utreds och kompletteras, inte sällan med hjälp av svensk ambassad. Det föredras därefter för en ordförande, som ensam kan fatta beslut om ärendet är av enkel beskaffenhet. Om ärendet inte är av sådan beskaffenhet, fattas beslutet i stället av en ordförande och två ledamöter. Ledamöterna får före föredragningen möjlighet att komma till nämnden för att läsa in sig på ärendet. Vid föredragningen deltar ofta en tjänsteman som är expert på det land som ärendet gäller. Praxisbildande beslut fattas i s.k. stor nämnd, som består av två ordförande, varav en är generaldirektören och den andre referent och har fått ärendet föredraget för sig, samt fyra ledamöter.

Två av Utlänningsnämndens handläggare är särskilt utsedda att ansvara för frågor som rör barn. Dessa två bevakar, i samråd med stabsenheten, tillämpningen av barnkonventionen och den särskilda bestämmelsen i utlänningslagen om barnets bästa. Barnperspektivet ingår i den bedömning som görs i varje ärende som rör ett barn.

Muntlig handläggning förekommer ungefär ett par gånger per vecka i form av sammanträde där ordförande och nämndledamöter samt sökanden och hans eller hennes ombud är närvarande. Sådant sammanträde, som kan hållas både på begäran av sökanden och på Utlänningsnämndens eget initiativ, förekommer i huvudsak i asylärenden. Oftast är skälet att trovärdighetsfrågor behöver belysas. Vid det muntliga sammanträdet penetreras endast de relevanta frågorna och sammanträdet är därför att betrakta som en kompletterande handläggning.

Vid beslutsfattandet är kunskap om de olika länderna av avgörande betydelse. Nämndens tjänstemän håller sig kontinuerligt underrättade om den politiska utvecklingen och de villkor, som t.ex. kan vara hur rättsväsendet eller kommunikationerna fungerar, som gäller i de länder varifrån de sökande kommer. Ungefär hälften av föredragandena har ett särskilt ansvar för inhämtandet av information om ett eller flera länder. Ledamöterna får vid särskilda informationsdagar bl.a. del av situationen när det gäller mänskliga rättigheter i olika delar av världen.

Länderkunskapen samlas i Utlänningsnämndens bibliotek. Bibliotekarien kontrollerar dagligen inkommande information om de olika länderna.

Enligt 2003 års regleringsbrev skulle beslut om avvisning eller utvisning fattas inom sex månader och den totala väntetiden borde inte vara mer än tolv månader. Beslut i ärenden om ny ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet avgörande skulle fattas inom en månad om inte inhibition meddelades eller andra skäl förelåg.

I avlägsnandeärendena, dvs. beslut om avvisning eller utvisning, fattade Utlänningsnämnden år 2002 beslut inom sex månader i 52 procent av de avgjorda asylärendena och i 32 procent av de avgjorda icke-asylärendena. Beslut i ärenden om ny ansökan om uppehållstillstånd fattades det året inom en månad i 62 procent av de avgjorda ärendena. I tio procent av ärendena meddelades beslut om inhibition.

Ändringsfrekvensen hos Utlänningsnämnden varierar beroende på ärendeslag. Under år 2003 ändrade Utlänningsnämnden Migrationsverkets beslut i de överklagade ärendena i genomsnitt i 16 procent av fallen. Av dem som på nytt ansökte om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut fick 11 procent bifall till sin ansökan.

År 2002 inkom till Utlänningsnämnden totalt 15 266 ärenden, medan 14 344 ärenden avgjordes. Vid det årets slut fanns 7 628 ärenden i balans. Det följande året inkom 19 237 ärenden och 17 869 ärenden avgjordes. Balansen ökade till 8 983 ärenden. Enligt Utlänningsnämndens prognos för år 2004 beräknas drygt 18 000 ärenden komma in och 19 270 ärenden bli avgjorda, innebärande en balans vid utgången av året om drygt 7 000 ärenden. Den beräknade ökade avverkningstakten kan tillskrivas en utökad organisation.

7.18 Överväganden och förslag

7.18.1 Uppdragets utförande

Kommitténs uppdrag har, utöver att se över vissa av utlänningslagens materiella bestämmelser samt bemyndiganden, varit att göra en översyn av formerna för Migrationsverkets ärendehantering och beslutsfattande för att kraven på enhetliga och förutsebara beslut inom rimlig tid skall kunna uppfyllas vid ett system med överprövning av Migrationsverkets beslut i domstol.

Uppdraget är i denna del förhållandevis omfattande och tidskrävande. Kommittén har bl.a. gjort en översyn av organisationen samt formerna för handläggning och beslutsfattande. Med den tid som har stått kommittén till buds har det inte varit möjligt att lämna detaljerade förslag till förändringar eller hur dessa skall genomföras. Kommittén har i stället valt att peka på problemområden och på åtgärder som är nödvändiga att vidta, eller som bör vidtas, för en handläggning i domstol som andra instans.

Det kan i sammanhanget noteras att det fortlöpande pågår vissa förändringsarbeten inom Migrationsverket. Regeringen har också i beslut den 15 januari 2004 rörande stärkt rättssäkerhet i asylprocessen gett Migrationsverket i uppdrag att vidta åtgärder när det gäller arbetssättet vid asylutredningar, utredning av barns asylskäl, Migrationsverkets länderinformation och beslutsfattande samt tolkar och översättare vid asylutredningar. Migrationsverket har att redovisa sitt uppdrag senast den 15 september 2004. Vidare pågår inom Riksrevisionen sedan ett drygt år tillbaka en omfattande granskning av asylprocessen (avsnitt 7.15). Det arbetet tar, i anslutning till frågan om handläggningstid, också upp aspekter på kvalitetssäkring. Arbetet beräknas vara avslutat i juni 2004. Även Statskontoret gör för närvarande en översyn av Migrationsverkets verksamhet. Översynen avser styrningen och beräknas vara klar i augusti 2004.

7.18.2 Rättssäkerhet, enhetlighet och förutsebarhet vid prövningen

Vid en överprövning i domstol krävs att ärendet i första instans prövats på samma sätt oavsett vilken region som har meddelat beslutet. Domstolen bör också få tillgång till samma beslutsunderlag från varje underinstans. Tyngdpunkten av prövningen måste

finnas i första instans, både för att underinstansens beslut skall respekteras och för att överinstansen skall kunna fatta rättssäkra beslut inom rimlig tid. Ärendena måste således vara kompletta, dvs. alla i ärendet relevanta omständigheter liksom alla dokument eller annat som åberopas, måste ha lagts fram när prövningen sker i första instans. Kommittén tar här upp vissa grundläggande frågor för att i detta syfte komma till rätta med bristerna i det nuvarande prövningssystemet.

Landinformation i asylprocessen

Det nuvarande ordningen inom Migrationsverket och Utlänningsnämnden för inhämtande av kunskap om de olika länderna synes fungera väl. Också systemet för spridning av landinformationen till beslutsfattare och handläggare, främst genom det databaserade dokumentationssystemet Lifos, är tillfredsställande.

För allmänheten är dock landinformationen oftast inte tillgänglig. En större öppenhet och tillgänglighet när det gäller denna information skulle möjligen kunna sprida större förståelse och respekt för Migrationsverkets beslut och därigenom minska överklagandefrekvensen. Besöksterminaler för allmänheten kunde vara en lösning.

Under förutsättning att arbetssättet säkerställs kan också uppgiftslämnaren eller källorna avidentifieras på ett tidigt stadium, vilket skulle kunna skapa en ökad öppenhet. Denna metod används för övrigt inom bl.a. Utrikesdepartementet och organisationer som Amnesty.

Regeringen har emellertid uppdragit åt Migrationsverket³² att se till att en så stor del av verkets aktuella landinformation som möjligt blir allmänt och lätt tillgänglig. Verket skall utreda hur detta kan ske på bästa sätt och därvid inhämta information om och redovisa hur andra länder gör landinformationen tillgänglig för allmänheten. Uppdraget skall vara slutfört senast den 15 september 2004. Kommittén finner därför inte skäl att nu lämna något annat förslag i denna del än att påtala behovet av en allsidig information samt vikten av att informationen i görligaste mån blir tillgänglig för allmänheten.

När det gäller sökandenas möjligheter att få del av den landinformation som myndigheterna använder sig av i deras ärende, kan

³² Regeringens beslut 2004-01-15, UD2004/547/MAP

denna vara begränsad då det rör material som inte tillförts akten i deras ärende. De har dock genom sitt ombud möjligheter att få del av viss information från Lifos. Den landinformation och landanalys som den beslutande myndighetens handläggare gör i ärendet bör enligt kommitténs mening i största möjliga utsträckning, dvs. i de delar den inte är sekretessbelagd, kommuniceras med sökanden som bör ges tillfälle att yttra sig över materialet. På så sätt skulle en bättre balans uppnås i processen och rättssäkerheten främjas. En tvåpartsprocess kan komma att bidra till att öka insynen även för sökanden.

Överföring av länderkunskap och landinformation till en domstol som andra instans samt parts rätt att få del av informationen där

Kännedom om andra länders förhållanden är av största betydelse för bedömningen av utlänningsärenden. Det krävs bl.a. kännedom om de politiska förhållandena, om politiska aktiviteter eller tillhörighet till viss etnisk eller religiös grupp kan leda till förföljelse. För att en riktig bedömning skall kunna göras av sökandens trovärdighet krävs också sådana faktakunskaper om landet som dess geografi, kommunikationer med andra länder, hur pass utfärdas, vilken utresekontroll som sker m.m.

Vissa omständigheter rörande förhållandena i sökandens hemland kan vara svåra att utreda, såsom att sökanden skulle riskera social utstötning, tvingas genomföra en osedvanligt lång militärtjänstgöring eller om där råder mycket svåra förhållanden utan att det pågår någon väpnad konflikt. Utöver sökandens egna uppgifter får det i sådana fall ankomma på beslutande myndighet att genom tillgänglig länderinformation utreda hur svåra förhållandena är i sökandens hemland och vad dessa förhållanden skulle innebära för sökanden vid ett återsändande.

Informationen, som inhämtas från olika källor (se avsnitt 7.3.1), finns nu lagrad hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden. Vid en ändring av instans- och processordningen måste den domstol, som har att överpröva Migrationsverkets beslut också ha tillgång till samma landinformation. Fråga är då hur den kunskapsbank rörande förhållandena i andra länder som i dag finns hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden på bästa sätt skall kunna föras över till domstol och hur den skall förvaltas där.

Vid en ordning där Migrationsverket och sökanden skulle vara parter i domstolen kan Migrationsverket naturligtvis tillföra ärendet sin kunskap om landet i fråga. Man kan i sammanhanget inte bortse från att sökanden av sekretessskäl ofta inte har insyn i den information som Migrationsverket har tillgång till och kan förmedla till domstolen. Det kan därför framstå som om parterna inte är jämställda i processen. En annan viktig fråga är att säkerställa aktualiteten av de uppgifter som läggs till grund för domstolens avgörande. Information om förändringar av läget i ett aktuellt land måste snabbt kunna inhämtas och det måste finnas en uppmärksamhet på att tidigare ställningstaganden kan behöva omvärderas.

En åtgärd för att säkerställa att domstolen förses med relevant landinformation kan vara att låta ett oberoende organ förse parterna med uppdaterad information om länderna. Det kan dock även med en sådan ordning ifrågasättas om inte beslutande myndigheter självständigt och kritiskt bör kunna granska den lämnade redovisningen av förhållanden. Domstolarna har enligt 8 § förvaltningsprocesslagen en egen utredningsskyldighet. Domstolen skall således se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Med en allmän och kvalificerad kunskap om förhållandena och om hur de mänskliga rättigheterna respekteras i de olika länderna bör domstolen bäst kunna bedöma de uppgifter som läggs fram av parterna. Även om ett oberoende organ står för och redovisar landinformationen i ett ärende bör alltså domstolarna ha någon bakgrund att bedöma uppgifterna mot. Det kan också komma ifråga att sakkunniga kallas in i domstolen efter begäran från respektive part för att redogöra för landförhållandena. Domstolen skulle i sådant fall ha att döma i målet efter sedvanlig domstolsprövning av det material som åberopats av parterna.

Enhetlig handläggning i regionerna

Före regionindelningen hade Migrationsverket en linjeorganisation med olika enheter direkt underställda huvudkontoret. Handläggningen, som nu skiljer sig mer eller mindre åt mellan regionerna, var då möjligen mer enhetlig. Dock kunde även linjeorganisationen ha brister i enhetlighet genom att varje enhet arbetade självständigt. En positiv effekt av införandet av en regional organisation är att mottagningen och tillståndsprövningen har kunnat samlas. Genom regionindelningen kan också handläggningstiderna förkortas i för-

hållande vad som var fallet i linjeorganisationen, eftersom nya ärendekategorier snabbare kan identifieras och ärenden med likartad bakgrund samlas hos handläggare med särskild kompetens i de aktuella frågorna.

Det har framkommit att den inledande hanteringen av asylärenden sker olika på olika transitenheter, men att det också förekommer skillnader i handläggningen inom regionerna. En bristfällig initialutredning kan innebära att ärendet inte sorteras rätt inför den fortsatta handläggningen, medan en alltför omfattande initialutredning innebär risk för dubbelarbete och onödig tidsutdräkt. Med tydligare processuella regler, i första hand som verksinterna instruktioner, för vad den inledande utredningen skall omfatta samt inom vilken tid vissa åtgärder skall ha vidtagits, skulle det vara möjligt att uppnå en mer enhetlig handläggning, men också en optimering av den totala handläggningstiden. Åtgärder har numera vidtagits i denna riktning genom att en blankett med kontrollfrågor, som är tänkt att användas av samtliga handläggare, har sammanställts.

Former för samordning inom regionerna kan förbättras på olika sätt. Ett sätt är att tillskapa fler processuella regler för hela prövningsprocessen, vilket också skulle bidra till en ökad enhetlighet mellan regionerna. För vissa delmoment kan det finnas anledning att sätta upp tidsgränser eller på annat sätt bestämma när de skall ha åtgärdats. Arbete med kvalitetssäkring pågår både genom Migrationsverkets egna projekt och Riksrevisionens översyn. Migrationsverkets interna översyn pekar bl.a. på vikten av att initialprocessen blir effektiv samt att återvändandearbetet lyfts fram. Projektet syftar till att skapa ett instrument för kvalitetssäkring, så att en jämn nivå uppnås för beslut och utredningar. Även detta arbete bör alltså bidra till en ökad enhetlighet såväl inom som mellan regionerna. Vid strävan mot en mer enhetlig handläggning i regionerna måste dock hållas i minnet att den skilda kapaciteten i fråga om resurser, men också de geografiska förutsättningarna, utgör vissa begränsningar. Inom de större och geografiskt samlade regionerna kan handläggare specialiseras till vissa funktioner medan dessa förutsättningar inte finns inom Region Nord som har spridda enheter med väsentligt färre anställda.

Akterna och ärendehantering

Migrationsverket har ett datoriserat ärendehanteringssystem, vilket även är tillgängligt för vissa utlandsmyndigheter och polismyndigheter med gränskontroll. I systemet framgår det vilken handläggare som har hand om ärendet, vilka beslut som tidigare har fattats och eventuella överklaganden. Systemet innehåller inte någon förteckning av vilka övriga handlingar som har hämtats in. Ansökan och andra handlingar i varje enskilt ärende samlas i en dossié, vilken inte har någon separat innehållsförteckning. För asylsökande gäller att en individplan skall finnas tillgänglig på det interna datanätet. Planen skall ge en aktuell bild av läget i ärendet.

Systemet behöver ses över. Det vore lämpligt att akten, eller dossien, innehöll ett dagboksblad där såväl Migrationsverket som domstolen i andra instans lätt kan få en överblick över vilka handlingar som finns och vilka beslut som har fattats. Det vore också lämpligt att innehållet i akten aktbilagerades. Det skulle underlätta sökandet efter någon särskild handling och möjliggöra för handläggare eller en beslutsfattare att hänvisa till en handling i akten. Viktigast är dock att man med hjälp av dagboksbladet får möjlighet att kontrollera att alla handlingar finns med, t.ex. när akten överlämnas till andra instans. Som det nu är, finns en uppenbar risk för att någon handling fattas i akten eller har förkommit utan att detta kan kontrolleras.

Förtursärenden

I en process med långa handläggningstider är det av stor vikt att förtursärenden skiljs ut på ett ändamålsenligt sätt som gör prövningen rättvis och rättssäker. För närvarande saknas det i huvudsak riktlinjer för behandlingen av förtursärenden, liksom enhetliga former för hur det dokumenteras att ett visst ärende skall behandlas med förtur.

Ett problem med att införa sådana riktlinjer är att förtursprövningen i sig riskerar att bli en belastning på prövningsenheterna, vilket också påtalats av den enhet som prövar medborgarskapsärenden. Det måste också hållas i minnet att skäl för förtursprövning inte alltid finns då ärendet ges in utan kan uppkomma under handläggningen. Ansvarig handläggare har därför att göra en fortlöpande bedömning av ärendebalansen för att konstatera om skäl

för förtur har uppkommit. Trots svårigheterna med att ange riktlinjer för förtursprövning, kan alternativet där den som begär förtursprövning utan vidare medges en sådan dock inte anses tillfredsställande. Någon form av riktlinjer bör därför utarbetas där det anges vad som är skäl för förtursprövning. En utgångspunkt bör kunna vara Utlänningsnämndens befintliga lista över förtursärenden. Det bör vara tillräckligt att riktlinjerna utformas genom Migrationsverkets egen styrning. Det får dock, av resursskäl, accepteras att granskningen av sanningshalten av sådana skäl som uppges av sökanden på detta stadium inte kan bli alltför omfattande.

Rätt tillståndsgrund

Förhållandena under tillståndsprövningen är vitt skilda för en utlänning som söker uppehållstillstånd i Sverige beroende på om den återopade grunden är asyl, anknytning, arbete eller annat.

En person som söker asyl vistas i Sverige under prövningen och har rätt till bidrag, medan en utlänning som söker uppehållstillstånd på grund av t.ex. anknytning i normalfallet får vänta i hemlandet och i vissa fall betala ansökningsavgift för att få sin ansökan prövad. Då det råder långa handläggningstider också för anknytningsfall finns mot denna bakgrund en risk för att sökande som inte har asylskäl ändå återopar detta som grund. Visar det sig vid prövningen av asylärendet att den egentliga tillståndsgrunden är anknytning, finns det visserligen bestämmelser som innebär att sökanden som huvudregel skall återvända till hemlandet och ge in ansökan därifrån. Prövningen inleds dock inom asylprocessen med initialprövning och eventuellt ytterligare utredning innan avvisning kan ske.

Varje ärende som hamnar inom fel tillståndskategori innebär en onödig belastning i systemet och fördröjer prövningen av de ärenden som rätteligen skall prövas där. Ur rättssäkerhetsperspektiv kan det dock inte förhindras att var och en som återopar asyl också skall få sina asylskäl prövade. Kortare handläggningstider i tillståndsärendena överlag kan vara ett sätt att minska risken för att sökande med anknytningsskäl eller annan tillståndsgrund som inte faller under skyddsbehov i stället utnyttjar asylprocessen.

Oklar identitet

Inom asylprocessen är oklar identitet hos sökanden vanligt förekommande. Detta innebär ofta fördröjningar av ärendet och bidrar till att förlänga handläggningstiderna i stort. Det är därför av stor vikt att försöka komma tillrätta med identitetsfrågorna så tidigt som möjligt i processen. Vid övervägande att införa ytterligare påtryckningsmedel gentemot sökanden måste dock hållas i minnet att de sökande som bäst behöver skydd kan vara de som verkligen inte har några identitetshandlingar. Det kan t.ex. vara fråga om någon som brådstörtat har tvingats fly från sitt land och inte haft möjlighet att få med sig pass eller andra identitetshandlingar. Det finns också stater där det är allmänt accepterat att sökanden inte kan få något giltigt pass, t.ex. Somalia³³. I arbetet med att klargöra sökandens identitet kan dock många olika handlingar vara relevanta, t.ex. födelseattest, medlemskort i föreningar, skolbetyg eller liknande. Problemet måste så långt möjligt försöka lösas genom utredningsinsatser från Migrationsverkets sida.

Migrationsverkets arbete med språkanalyser bör kunna vidareutvecklas som ett led i dessa utredningsinsatser. En annan viktig del är att ansvarig handläggare på ett tidigt stadium kan motivera sökanden till att medverka för att klara ut identitetsfrågorna. Tydlighet gentemot sökanden är överlag av stor vikt bl.a. för att undvika att falska förhoppningar skapas. Utbildningsinsatser angående samtalen med sökanden och/eller någon form av ytterligare styrning rörande detta kan övervägas. Dock kan också ytterligare resurser behövas för att ge handläggaren möjlighet att bättre prioritera identitetsfrågorna vid sammanträffande med sökanden.

I arbetet med frågor om oklar identitet pågår ytterligare en utredning som ser över vissa frågeställningar, UD 2004:02 Utredningen om tidsbegränsade uppehållstillstånd för dokumentlösa asylsökande. Enligt direktiven skall utredaren överväga på vilka sätt åtgärder kan vidtas för att på ett tidigt stadium i asylprocessen klarlägga deras identitet och resvägar. Utredaren skall även föreslå hur utlänningslagen skall ändras för att asylsökande som bedöms vara i behov av skydd här eller skall beviljas uppehållstillstånd på annan grund och som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och sin resväg, skall kunna beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd. Utredaren skall lämna de förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga och även bedöma vilka effekterna blir om ett

³³ Statens invandrarverks föreskrifter 1997:14

ökat antal utlänningar i Sverige beviljas tidsbegränsade i stället för permanenta uppehållstillstånd. Enligt direktiven skall utredningen vara avslutad den 1 september 2004.

Muntlighet

Omfattningen av muntlig handläggning i asylprocessen.

Enligt 11 kap. 1 § första stycket UtlL gäller att en utlänning som har ansökt om asyl i Sverige får avvisas endast om muntlig handläggning har ingått vid Migrationsverkets handläggning av ärendet samt att muntlig handläggning även annars skall företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra asylärendet.

I samband med att bestämmelser om ökat inslag av muntlighet i asylärenden tillkom år 1989, anfördes i förarbetena att såväl rätts-säkerheten som effektiviteten skulle vinna på en ökad muntlighet vid handläggningen³⁴. Regeln utformades i 1989 års lag så att muntlighet skulle ingå i ett asylärende hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden om det kunde antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande. Bestämmelsen ändrades år 1997, då den fick sin nuvarande utformning. I propositionen påpekades att en obligatorisk muntlig handläggning före avvisning i och för sig också skulle komma att innefatta uppenbart ogrundade ansökningar eller avvisningar till tredjeland. Det framhölls dock att behov av muntligt inslag kunde föreligga även i dessa fall och att en undantagsregel skulle riskera att underminera sökandens garanti att få tala med personal på verket³⁵.

Den nuvarande utformningen av bestämmelsen om muntlig handläggning innebär att någon form av muntlighet måste förekomma i så gott som samtliga asylärenden, eftersom det annars är svårt att skilja avvisningsfallen från övriga fall. Avgränsningen framstår som väl förenlig med kraven på rättssäkerhet och kommittén finner inte anledning att föreslå förändringar i den delen.

³⁴ prop. 1988/89:86 s. 83

³⁵ prop. 1996/97:25 s. 195 f.

Innehållet i den muntliga handläggningen i asylprocessen

Innehållet eller utformningen av den muntliga handläggningen har inte preciserats i lagtexten utan bygger på förvaltningslagens regler. Med muntlighet enligt förvaltningslagens regler avses inte enbart den formella muntliga förhandlingen utan också mer informella telefonkontakter och sammanträffanden.

Enligt nu gällande ordning kan det muntliga inslaget variera från att sökanden enbart hörs vid en inledande intervju på transitenheten till ett muntligt sammanträde där sökanden hörs i närvaro av beslutsfattare, handläggare och ombud.

I de flesta asylärenden har handläggningen oftast skett så att sökanden och dennes ombud sammanträffat med en handläggare, som sedan föredrar ärendet för beslutsfattaren. Även om det inte är fråga om trovärdighets- eller s.k. vågskålsärenden, kan det ur sökandens synpunkt upplevas som bättre att få träffa beslutsfattaren i ärendet för att direkt få föra fram sina skäl. Det har också konstaterats en lägre överklagandefrekvens i de ärenden som handlagts enligt försöksverksamheten i projekt Modellverksamhet, där sökanden träffar både beslutsfattaren och handläggaren vid den muntliga handläggningen i ärendet. Kommittén förordar därför att beslutsfattarnärvaro normalt skall förekomma i alla ärenden där det behövs en kompletterande muntlig handläggning efter initialutredningen och sökanden riskerar att avvisas. Om den muntliga kompletteringen är av enkel beskaffenhet, där det räcker med ett telefonsamtal eller annat kortare sammanträffande och där det inte är fråga om trovärdighets- eller vågskålsärenden, bör denna också kunna ske genom handläggare.

Vid beslut enligt 8 kap. 8 § UtL, ansökningar som bedöms vara uppenbart ogrundade och där avvisning får ske utan hinder av att beslutet inte vunnit laga kraft, bör initialutredningen vara tillräcklig som muntligt inslag. Samma sak gäller då sökandens asylansökan skall prövas i något annat land med stöd av Dublinförordningen. För att främja en effektiv handläggning framstår det här också som lämpligt att inte ställa upp krav på beslutsfattarnärvaro vid den muntliga handläggningen. Skulle ansökan bedömas som uppenbart ogrundad, men beslut om omedelbar verkställighet inte hinna meddelas före utgången av den tremånadersfrist som anges i 8 kap. 8 § andra stycket UtL, bör det i de flesta fallen heller inte vara nödvändigt med någon kompletterande utredning efter initial-

utredningen. Någon separat muntlig handläggning med närvaro av beslutsfattare behöver alltså inte heller förekomma i de fallen.

Beträffande innehållet i och upplägget av den muntliga handläggningen bör det muntliga inslaget liksom nu utgöra ett komplement till det skriftliga materialet. Därav följer också att innehållet i ett muntligt sammanträde varierar utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet. Det kan dock övervägas om det ur rättssäkerhetssynpunkt skulle finnas behov av några särskilda bestämmelser om förhandlingens innehåll, liknande reglerna om förhandling om förvar eller uppsikt³⁶. I lagrådsremissens författningsförslag har reglerna om muntlig förhandling vid Migrationsverket, såväl när det gäller förvar och uppsikt som övriga ärenden, samlats i 11 kap. Med det förslaget skulle 11 kap. 5 §, en bestämmelse som för närvarande bara gäller i ärenden om förvar och uppsikt, gälla också i asylärenden. Bestämmelsen lyder: "Vid den muntliga handläggningen skall de omständigheter noga utredas som kan inverka på ärendets avgörande. Utlänningen skall få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet." Då det således redan i lagrådsremissens förslag återfinns regler om innehållet i det muntliga sammanträdet, finner kommittén inte skäl att föreslå ytterligare reglering därav.

Den muntliga utredningen i ett asylärende förekommer vanligtvis i olika skeden. Vid den inledande grundutredningen är det av stor vikt att alla omständigheter av betydelse kommer fram. Samtidigt talar effektivitetsskäl för att mer komplicerade ärenden skall kunna sällas ut för en kompletterande utredning i särskild ordning.

Med en klar och enhetlig grundutredning kan den kompletterande utredningen koncentreras till kärnfrågorna i ärendet. En alltför detaljstyrd reglering av innehållet i den muntliga utredningen skulle riskera att fördröja handläggningen av enklare eller klarare ärenden. Det måste därför finnas utrymme för flexibilitet i handläggningen utifrån det enskilda ärendets karaktär. Detta ryms väl inom nu gällande ordning, där innehållet i den muntliga handläggningen bygger på vad som kommit fram genom den tidigare utredningen i ärendet. Något behov av att lagfästa särskilda processuella regler för detta ändamål finns således inte.

Kommittén föreslår att muntlig handläggning även i fortsättningen skall förekomma i ärenden där en asylsökande utlänning skulle riskera att avvisas efter att hans eller hennes ansökan avsla-

³⁶ 6 kap. 12–15 §§ UtL.

gits. Muntlig handläggning skall också liksom tidigare företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra asylärendet. Innehållet i den muntliga handläggningen skall anpassas efter ärendets svårhetsgrad. För ärenden där utlänningen riskerar att avvisas bör huvudregeln vara att sökanden skall träffa beslutsfattaren i ärendet om det behövs en kompletterande muntlig handläggning efter initialutredningen. Undantag kan göras om ansökan bedöms som uppenbart ogrundad eller om den kompletterande utredningen annars är av enkel beskaffenhet. Någon reglering i lag krävs inte heller för detta; det är tillräckligt om det regleras internt inom Migrationsverket.

Officialprövning

Handläggarens och beslutsfattarens övergripande ansvar för utredningen i ärendena varierar delvis beroende på vilka ärenden det är fråga om. I asylärenden och andra ärenden rörande skyddsskäl har officialprövningen en större vikt än i t.ex. medborgarskapsärenden eller andra tillståndsärenden. I asylärenden där offentligt biträde förordnats bör biträdet självständigt verka för att alla relevanta omständigheter och allt relevant material läggs fram. Det övergripande utredningsansvaret ligger dock på handläggare och beslutsfattare även här. För att omfattningen av officialprövningen skall anpassas på rätt sätt är det väsentligt med tydliga ramar för handläggningen, t.ex. begränsning i antalet kallelser eller sammanträffanden med sökanden och genom att ange vilka åtgärder som skall vidtas om resultat inte uppnåtts därefter. Risken är annars att en handläggare som är tveksam om sin utredningsskyldighet fortsätter alltför länge med åtgärder utan att processen förs framåt, vilket fördröjer den totala handläggningstiden.

I detta sammanhang kan formerna för delgivning av kallelser och andra handlingar behöva ses över. Det är viktigt att sökanden får klart för sig sin skyldighet att informera om adressändringar och också informeras om vad som händer om han eller hon inte kommer till ett sammanträffande.

För närvarande skickas handlingen, t.ex. en kallelse till den av sökanden uppgivna adressen utan något mottagningsbevis. Infinner sig inte sökanden till sammanträffandet, skickas en ny kallelse. Detta förfarande kan upprepas flera gånger innan sökanden infin- ner sig eller ärendet slutligen avskrivs.

En ordning med s.k. förenklad delgivning (3 a § delgivningslagen (1970:428)) skulle kunna övervägas för att undvika onödig tidsutdräkt i ärendena, dock att det skulle innebära mer administration i de ärenden där nuvarande ordning fungerar. Ett bättre alternativ kunde vara noggranna upplysningar vid ärendets inledning och interna riktlinjer angående antalet kallelser i syfte att begränsa dessa.

Kortare handläggningstider

Under prövningen

En av de övergripande aspekterna vid prövningen av samtliga ärenden är att besluten kommer i rimlig tid. Det är av särskild vikt att så sker i asylärenden och andra ärenden där sökanden vistas i Sverige och skall avvisas härifrån om ansökan avslås. Som nämnts ovan under "Rätt tillståndsgrund" kan dock långa handläggningstider i andra ärenden också riskera att föra med sig ett ökat tryck på asylprocessen. För vissa ärendetyper, främst medborgarskapsärenden, framstår brist på resurser som den avgörande anledningen till de långa handläggningstiderna. Resursfrågan är självklart av central betydelse även i övriga ärendetyper. Speciellt inom asylprocessen kan det dock finnas anledning att överväga vissa organisatoriska förändringar eller ändrade bestämmelser i syfte att förkorta handläggningstiderna.

Sorteringen, eller screeningen, av ärenden på transit och även senare är mycket viktig för att få en optimal handläggning. Särskild kvalitetssäkring bör ske av denna process. Det är också viktigt att särskilt skickliga och erfarna handläggare är med redan vid sorteringen.

Verkställighetsstadiet

En övergripande fråga rörande effektiviteten av hela asylprocessen är att tyngden i processen måste ligga på Migrationsverkets prövning och avgörande. Det bör tydligt framgå för sökanden att ett avslagsbeslut i normalfallet också innebär att sökanden skall avvisas eller utvisas inom kort. Tyngdpunkten i processen får alltså inte förskjutas till verkställighetsstadiet genom upprepade nya ansökningar.

Verkställighetsarbetet och frågorna om återvändande ligger sedan den 1 januari 1999 på mottagningsenheterna. Tidigare hade polisen ansvaret för samtliga verkställighetsfrågor. Det finns fortfarande en möjlighet enligt 8 kap. 17 § utlänningslagen att överlämna ett verkställighetsärende till polisen, om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten. Syftet med förändringen var att samla ansvaret för hela asylprocessen hos Migrationsverket samt att renodla ansvarsområdena för såväl polismyndigheten som Migrationsverket. Behovet av tvångsmedel bedömdes också kunna minskas med ett överflyttande av ansvaret för verkställigheten.

Som tidigare nämnts sker de registrerade utresorna till cirka 80 procent genom frivilligt återvändande. I vissa fall sker dessa dock först efter att ett flertal nya ansökningar har prövats och lång tid efter det att verkställighetsarbetet påbörjats. Med tydligare riktlinjer vid det inledande verkställighetsarbetet framstår det som troligt att den totala processen skulle kunna förkortas och tyngdpunkten i processen flyttas från verkställighetsstadiet till det egentliga beslutet. Genom att överflytta verkställighetsansvaret till Migrationsverket och mottagningsenheten har handläggarna där kommit att få en dubbel roll: å ena sidan att ta hand om och stötta sökanden i sociala frågor och biståndsfrågor och å andra sidan att medverka till att sökanden skall lämna landet. Handläggarna är också rekryterade och utbildade främst utifrån det sociala perspektivet och saknar utbildning samt befogenheter att använda tvångsmedel.

För att man under dessa förhållanden skall kunna få en effektiv handläggning av verkställighetsfrågorna bör det krävas mycket tydliga regler, lämpligen i form av verksinterna instruktioner, för hur verkställighetsarbetet skall bedrivas. Det kan också övervägas att sätta ut fasta tidsgränser i dessa instruktioner för när åtgärder skall vidtas. Ett alternativ kan vara att handläggaren av de sociala frågorna, inom viss angiven tid, skall ha ett enda samtal för att motivera frivilligt återvändande. Vid detta samtal beslutas en tid då sökanden skall infinna sig vid transitenheten, varefter återvändande skall ske exempelvis ett par dagar senare. Skulle sökanden inte infinna sig för återresan bör ärendet omedelbart kunna lämnas över till polis.

7.18.3 Prejudikatavgöranden

Migrationsverkets praxisenhet har en viktig funktion när det gäller att säkra enhetlighet av praxis mellan regionerna. Enheten ansvarar också för databasen Lifos där bl.a. nya avgöranden läggs in. Sedan år 2002 arbetar praxisenheten som samordningsgrupper, där samtliga regioner är representerade, för diskussioner och jämförelse av praxis. En brist är dock att endast minnesanteckningar upprättas efter mötena och att ingen kvalitetssäkring görs. Kravet på enhetlighet är grundläggande och kommer att bli än större i en tvåpartsprocess. En systematisk plan för kvalitetssäkring av praxisfrågorna bör upprättas.

För att en ökad öppenhet och förutsebarhet skall kunna uppnås är det också av stor vikt att sökanden, biträden och allmänhet skall kunna få en samlad överblick gällande praxis i alla frågor som prövas inom Migrationsverket. Via Migrationsverkets hemsida går det att få en redogörelse för vissa formella krav rörande visering, uppehållstillstånd på grund av anknytning eller annat, arbetstillstånd och medborgarskap. Det finns dock inte någon samlad bild av hur bedömningen skett i enskilda ärenden eller någon egentlig sammanfattning av praxis på området.

För närvarande är den enda allmänt tillgängliga publikationen rörande praxis i utlänningsärenden Utlänningsnämndens praxis-samling, som finns att läsa via Utlänningsnämndens hemsida. Denna praxissamling innehåller dock endast avgöranden från Utlänningsnämnden och regeringen. En viktig del av praxis, som inte går att ta del av här eller via annan offentlig publikation, är de bifallsbeslut som meddelas av Migrationsverket och som inte kommer under prövning av högre instans. Främst i asylärenden, men också för övriga ärendetyper, framstår det som en brist att en samlad överblick inte finns att tillgå. Det förekommer också ärendetyper, såsom visering, där inte heller avslagsbeslut får överklagas. Inte heller på detta område går det att på ett enkelt sätt ta del av gällande praxis.

Någon form av publicerad praxissammanställning även i dessa frågor skulle förbättra de reella möjligheterna för sökanden att bedöma om han eller hon kan beviljas önskat tillstånd men också skapa en större insyn för allmänheten i vad prövningen grundas på, vilket på längre sikt kan förbättra tilltron till prövningsinstanserna. Vilka bifallsärenden som skall sällas ut för publicering kan lämp-

ligen bestämmas av praxisenheten, så småningom i samråd med rättschefen.

7.18.4 Barnärenden

Den särskilda bestämmelsen som behandlar prövningen av ärenden enligt utlänningslagen som rör barn (11 kap. 1 a § UtlL) stadgar att det vid bedömningen om tillstånd normalt skall klarläggas vad barnet har att anföra. Barnets synpunkter skall inhämtas om det inte är olämpligt och det skall tas den hänsyn till vad barnet anfört som dess ålder och mognad motiverar.

Det är viktigt, inte bara att barnet får komma till tals, utan också att barnärenden prioriteras och handläggs av särskilt utbildad personal. Migrationsverket har vidtagit vissa åtgärder för att säkra att barnets bästa skall beaktas i ärendena, bl.a. har ett barnråd inrättats. Migrationsverket har också i en intern utredning pekat på att handläggningen av barnärenden är speciell och skall prioriteras samt fastslagit att särskilda handläggare skall ägna sig åt dessa ärenden.

Barnombudsmannen och Migrationsverket har i samarbete med Linköpings universitet utvecklat en metod för samtal med barn i asylprocessen. Denna ger Migrationsverkets utredare ett stöd att samtala med barn och ungdomar och att bättre kunna lyssna, fråga, förstå och hantera barns utsatthet i prövningen av deras skyddsbehov. En ökad satsning på utbildning av Migrationsverkets barnhandläggare skall göras.

Regeringen har tagit initiativ till att korta handläggningstiderna för utredning av de ensamkommande barnens skäl för uppehållstillstånd. I regleringsbrevet avseende Migrationsverket år 2003 anges att beslut om uppehållstillstånd eller avvisning i sådana ärenden skall fattas inom tre månader från det att ansökan gjordes. Regeringen har också i januari 2004 uppdragit åt Migrationsverket att vidta olika åtgärder för en effektivare asylprocess, där också handläggningen av barnärenden ingår som en särskild punkt. Där sägs bl.a. att utredningarna av barns egna asylskäl bör förbättras, att Migrationsverket skall vidta åtgärder för att säkerställa att barn kommer till tals och att barnets utsagor och situation redovisas i ärendet.

Mot denna bakgrund finner kommittén inte skäl att nu föreslå några ytterligare åtgärder när det gäller handläggningen av barnärenden.

7.18.5 Utbildningsbehov hos personal och offentliga biträden

Förutom ett allmänt utbildningsbehov vid förändrade rutiner inom Migrationsverket, är det främst när det gäller asylprocessen som utbildningsinsatser kommer att behövas. En ordning liknande den som använts inom projekt modellverksamhet innebär att arbets sättet för många av Migrationsverkets handläggare och besluts fattare kommer att förändras, vilket kan medföra behov av utbildning för dessa kategorier. En ny processordning innebär också ett nytt arbetsmoment som processförare i överinstansen. Migrationsverkets NIPU-projekt har behandlat frågan om att skapa en ny befattning i form av särskilda processförare för detta ändamål.

Också de offentliga biträdenas arbetsuppgifter förändras. Biträdets ansvar för att föra fram relevanta omständigheter som sökanden vill åberopa lyfts fram jämfört med vad som nu är fallet, då Migrationsverkets personal svarar för den helt övergripande delen av utredningen. I utvärderingar från modellverksamheten har det visat sig att vissa biträden känner tveksamhet rörande omfattningen av deras utredningsansvar.

För att modellverksamheten skall fungera som tänkt och utredningen skall bli av god kvalitet är det också väsentligt att kvaliteten på biträdena är jämn och hög. Utbildningsinsatser för biträdena kan komma att behövas rörande arbetssättet och ansvarsfördelningen i modellverksamheten.

7.18.6 Nödvändiga författningsändringar?

Kommittén har bl.a. föreslagit ett större inslag av och något förändrade former för muntlighet i asylprocessen. Något behov av ändring av bestämmelsen i 11 kap. 1 § UtL, som i huvudsak motsvaras av lagrådsremissens 11 kap. 1 och 3 §§ och reglerar muntlig handläggning i asylärenden, uppkommer inte till följd av förslaget.

Övriga kommitténs synpunkter på förändringar som bör genomföras föranleder inte heller några författningsändringar utan kan genomföras med hjälp av interna verksamhetsinstruktioner.

7.18.7 Sammanfattning

För att utlänningsärendena skall kunna handläggas på ett rätts-säkert sätt i en ny instans- och processordning med domstolsprövning i andra instans, krävs att handläggningen är enhetlig och förutsebar och att besluten fattas inom rimlig tid.

Enligt kommitténs mening är det viktigt att tyngdpunkten av prövningen ligger i Migrationsverket. Det innebär att ärendena, vid prövningen där, måste vara fullständigt utredda, så att inte nya grunder eller omständigheter skall behöva åberopas i andra instans mer än undantagsvis. Det innebär också att handläggningen i Migrationsverket måste vara enhetlig i samtliga regioner. Om tyngdpunkten ligger i Migrationsverket så bör det kunna förutsättas att verkets beslut respekteras i högre grad än nu och att antalet överklaganden därmed blir färre.

För att uppnå detta bör handläggningen vid Migrationsverket, främst i asylärenden, ha en mer domstolsliknande karaktär. Därvid bör akterna vara ordnade på ett rättssäkert och överskådligt sätt med dagboksblad och aktbilagering av handlingarna. Någon form av enhetliga regler bör också skapas för handläggningen, som i asylärenden ärenden bör ha ett stort inslag av muntlighet. Muntligheten bör då inte vara endast muntlig handläggning i förvaltningslagens mening utan muntlig på så sätt att sökanden får tillfälle att lägga fram sin sak till den som skall fatta beslutet. Kommittén förordar här en ordning som i huvuddragen överensstämmer med den försöksverksamhet som bedrivits i Malmö och Stockholm. Det muntliga inslaget bör liksom nu utgöra ett komplement till det skriftliga materialet. Därav följer också att innehållet i ett muntligt sammanträde kan variera beroende på omständigheterna i det enskilda ärendet. En alltför detaljstyrd reglering av innehållet i den muntliga utredningen skulle riskera att fördröja handläggningen av enklare eller klarare ärenden. Det måste därför finnas utrymme för flexibilitet i handläggningen utifrån det enskilda ärendets karaktär. För att bättre balans skall kunna uppnås mellan parterna i processen, dvs. att sökanden erfar att han eller hon inte befinner sig i underläge, bör parterna så långt möjligt få tillgång till den landinformation som tillförts akten och få lämna synpunkter på informationen. Aktuell landinformation i ärendena, när de överförs till andra instans, skulle eventuellt kunna sammanställas av något ”oberoende” organ. Kommittén finner dock inte möjlighet att inom ramen för detta arbete närmare utreda hur ett sådant organ

skulle kunna utformas. En annan utväg kunde vara att efter begäran av part kalla in sakkunniga i domstolen för att redogöra för landförhållandena, varefter domstolen avgör målet efter prövning av vad parterna åberopat.

Besluten bör vara formulerade på ett sätt som gör att sökanden inte får uppfattningen att hans eller hennes ärende inte har blivit individuellt prövat. Mallar för utformningen av beslutet kan medföra stora förtjänster i tid och bör därför kunna användas även fortsättningsvis. Däremot bör mall inte användas vid skrivning av skälen; skrivningen måste således vara individuell.

För att besluten skall kunna fattas inom rimlig tid, krävs också att handläggningstiderna på olika sätt förkortas. I det sammanhanget kan framhållas vikten av att ärendenas sortering på transit-enheten sköts av erfarna – gärna de erfarnaste – handläggare. Riktlinjer för vilka ärenden som skall vara av förturskaraktär skulle också vara av värde. Ett annat sätt att förkorta handläggningstiden är att identiteten utreds snabbt när det gäller personer som saknar pass eller andra identitetshandlingar. Systemet med språktester bör fortsätta som ett led i detta arbete. Även delgivningssystemet bör ses över i syfte att snabbare kunna fatta beslut i ärendena. En möjlighet skulle kunna vara att redan i Migrationsverket tillämpa förklarad delgivning på samma sätt som nu sker i domstol, eller kanske hellre att endast tydligare interna riktlinjer tas fram för kallelseförfarandet.

När det gäller prejudikatavgöranden pekar kommittén på vikten av samordning och enhetlighet liksom på bristen av allmänt tillgängliga publikationer av praxis i utlänningsärenden.

Eftersom mycket arbete redan pågår för att förbättra handläggningen av barnärenden finner kommittén inte skäl att nu komma med egna förslag i den delen.

8 Genomförande av förslagen

8.1 Konsekvenser och kostnader

8.1.1 Förslagen till lagändringar

Kommittén har, i enlighet med direktiven, lämnat förslag till precisering av utlänningslagens materiella bestämmelser rörande visering, arbetstillstånd och uppehållstillstånd av humanitära skäl så att dessa skall kunna tillämpas i ett system med överprövning i domstol. Kommittén har också lämnat förslag till vissa förändringar när det gäller utlänningslagens bemyndiganden.

Utgångspunkten har varit att de materiella bestämmelserna skall spegla vad som redan gäller enligt praxis och förarbeten. En annan utgångspunkt har varit att förslagen till författningsändringar inte skall bidra till ökade kostnader på de aktuella utgiftsområdena. Kommittén har att göra en bedömning av de konsekvenser som kan bli följden om de föreslagna ändringarna genomförs.

Det kan vara svårt att avgöra vilka effekterna blir av att specifika rekvisit förs in i lagtexten. Trots att förslagen utgör en kodifiering av vad som redan gäller enligt praxis och förarbeten, kan lagreglernas utformning få betydelse vid en framtida rättstillämpning och medföra att fler eller färre viseringar, arbetstillstånd eller uppehållstillstånd kommer att beviljas. Om fler ansökningar om uppehållstillstånd bifalls, innebär det inte bara att fler personer får tillstånd att bosätta sig här utan också att ett antal anhöriga i förlängningen kommer att invandra. Likaså kan reglernas utformning komma att påverka antalet utlänningar som söker sig till Sverige för att här söka asyl. Även om inte alla som söker sig hit får tillstånd att stanna, kommer de att vistas här under tiden till dess deras ansökningar slutligt har prövats, med åtföljande kostnader.

Den föreslagna bestämmelsen med förutsättningarna för att *visering* skall beviljas upptar de rekvisit som redan gäller enligt Schengenkonventionen. Därutöver innehåller bestämmelsen ett

andra stycke som stadgar att visering inte får beviljas – vilket är i enlighet med gällande praxis – om det framstår som sannolikt att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna eller att utlänningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenområdet efter viseringstidens utgång. Rättstillämparen har alltså att beakta, förutom kraven på pass, om syftet med resan är acceptabelt, om personen har medel för sin försörjning etc., sannolikheten för att syftet med besöket i själva verket är att komma hit för att stanna, vilket också måste stå klart för den som läser bestämmelsen. Enligt kommitténs mening kan en sådan utformning av bestämmelsen inte medföra någon nämnvärd förändring i antalet – grundade eller ogrundade – viseringsansökningar eller beviljade viseringar och därmed inte heller någon ökad risk för att fler utlänningar stannar kvar här efter viseringstidens utgång. Några ökade kostnader skulle således förslaget i denna del inte innebära.

Bestämmelserna om *arbetstillstånd* är en kodifiering av gällande praxis. Förslaget medför därför inte någon förändring beträffande de kategorier av personer som kan beviljas arbetstillstånd. Det bör heller inte medföra någon förändring när det gäller antalet släktingar som kan tänkas följdinvandra. Ökade kostnader uppkommer således inte vid ett genomförande av förslaget.

I fråga om *humanitära skäl för uppehållstillstånd* innehåller förslagets bestämmelse en definition av begreppet humanitära skäl enligt utlänningslagens mening, dvs. att det krävs synnerligen ömmande omständigheter för att uppehållstillstånd av det skälet skall beviljas. Vidare innehåller bestämmelsen vissa uppräknade fall där utgångspunkten enligt praxis och förarbeten är att uppehållstillstånd skall beviljas om förutsättningarna är uppfyllda. Det kan möjligtvis ifrågasättas om en sådan utformning av bestämmelsen skulle kunna ge signaler om att det för framtiden skulle bli lättare att få uppehållstillstånd av humanitära skäl. Det är emellertid kommitténs mening att paragrafens lydelse inte skulle få den effekten utan att den tvärtom klargör för läsaren att tillämpningen är avsedd att vara mycket restriktiv. När det t.ex. gäller de särskilda rekvisiten livshotande sjukdom och synnerligen allvarligt handikapp torde lydelserna snarare ha en avhållande effekt på en del personer som avser att söka uppehållstillstånd på den grunden. I lagtexten klargörs att sjukdomen eller handikappet inte ensamt är avgörande för om uppehållstillstånd skall beviljas utan att det också krävs att adekvat vård inte kan erbjudas i hemlandet och att de ekonomiska åtagandena som kan bli följden för Sverige inte talar emot att uppehålls-

tillstånd ges, vilket skulle kunna vara fallet vid stor följdinvandring av personer med den aktuella sjukdomen. Kommitténs bedömning är således att utformningen av bestämmelsen inte ger anledning att anta att det skulle bli någon förändring när det gäller antalet personer som får uppehållstillstånd av humanitära skäl och inte heller att fler personer skulle söka sig hit i tron att det skulle bli lättare än i dag att få stanna här av humanitära skäl. Inga särskilda kostnader skulle alltså bli följden vid ett genomförande av förslaget.

Nuvarande utlänningslag innehåller en portalparagraf som stadgar att i fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt *barnets bästa* i övrigt kräver. Det innebär att när ett barn är berört, skall dess bästa alltid beaktas. I nuvarande förslag införs en ny bestämmelse som klargör vad som enligt praxis och förarbeten gäller i fråga om barns ansökningar om uppehållstillstånd av humanitära skäl, nämligen att de omständigheter som föreligger i ett barns ärende inte behöver vara av samma allvar och tyngd som krävs i fråga om vuxna personer för att uppehållstillstånd skall beviljas.

Avsikten med bestämmelsen är tydliggöra vad som specifikt gäller beträffande barns bästa i fråga om barns rätt till uppehållstillstånd av humanitära skäl så att tillämpningen kan bli något mer generös än i dag. De lägre kraven för barn skall ses i förhållande till vad som gäller för vuxna personer. Avsikten är också att klargöra att prövningen skall göras av barnets egna skäl, dvs. i barnets ärende och inte som en del av familjens ärende. Fler slags sjukdomar hos barn, eller inte fullt så allvarliga sjukdomstillstånd som i dag, kan tänkas utgöra grund för barn att få uppehållstillstånd av humanitära skäl förutsatt att barnet i fråga inte kan få adekvat vård i hemlandet och att kostnaderna för Sverige inte blir alltför stora. Ett domstolsutslag i mildrande riktning kan få prejudicerande effekt och till följd därav en rättstillämpning där fler barn, och därmed även barnets familj, beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl. Det kan också leda till att fler barnfamiljer söker sig till Sverige för att här söka asyl. Kommittén vill peka på dessa omständigheter men framhålla att det är kommitténs bedömning att några större kostnadsökningar inte bör uppstå eftersom en tydligare bestämmelse kan medföra att uppehållstillståndsfrågan avgörs på ett tidigare stadium i processen och på ett rättssäkrare sätt.

Sammanfattningsvis kan sägas om lagförslagen såvitt gäller de olika tillstånden, att de tillstånd som kan antas bli beviljade i framtiden är i enlighet med lagstiftarens intentioner och att det inte kan

beräknas bli några kostnadsökningar som inte redan i dag är budgeterade. För det fall att något fler utlänningar söker sig till Sverige medför det givetvis något ökade kostnader. Eventuella kostnader skulle delvis kunna uppvägas av att besluten blir av högre kvalitet.

Förslagets ändringar i fråga om *bemyndiganden* innebär att regeringens möjligheter att i förordning meddela föreskrifter i viss mån inskränks, bl.a. till följd av att kriterierna för att olika tillstånd skall beviljas har preciserats i utlänningslagen och vissa bestämmelser har förts in i lagen från utlänningsförordningen. Ändringarna föranleder inte några ökade kostnader.

De *övriga lagändringar* som förslaget innehåller är i huvudsak förtydliganden av vad som i dag gäller. Några kostnader kan inte förutses med anledning av förslagen.

När det gäller *handläggningstiderna*, dvs. tiderna innan en ansökan är behandlad och tiderna som de sökande kommer att vistas här innan deras ärenden avgörs, bör de föreslagna förändringarna i lagtexten inte ha någon inverkan i negativ riktning. Möjligen kan tydligare regler när det gäller visering, arbetstillstånd och uppehållstillstånd medföra något förkortade handläggningstider. Även en marginell förkortning av handläggningstiderna medför betydande besparingar med det antal asylansökande som kommer till Sverige. Tydligare regler kan också få till följd att vissa ogrundade ansökningar uteblir eller att färre beslut överklagas. Vad som emellertid i högre grad kan påverka handläggningstidernas längd är handläggningen vid Migrationsverket och vid den eller de domstolar som kommer att överpröva besluten. Lagförslagen i sig får inte till följd sådana förändringar i Migrationsverkets handläggning att några ökade kostnader skulle uppkomma.

8.1.2 Migrationsverket

Kommitténs förslag i denna del innebär bl.a. att handläggningen i Migrationsverket i vissa ärenden skulle få en mer domstolsliknande karaktär med större inslag än nu av muntlighet. Möjligen skulle den ökade muntligheten kunna antas medföra vissa merkostnader men den modellverksamhet som genomförts pekar inte på att så är fallet, i vart fall har handläggningstiden inte blivit längre genom ökad muntlighet. Enligt kommitténs mening bör den föreslagna ordningen få till följd att handläggningen blir rättssäkrare och att handläggningstiderna förkortas liksom att Migrationsverkets beslut

respekteras i större omfattning. Detta skulle medföra färre överklaganden och minskade kostnader.

Kommittén har även föreslagit vissa åtgärder beträffande handläggningen i övrigt, t.ex. att ärendehanteringssystemet och aktbildningen ses över samt att riktlinjer för förtursärenden utarbetas. Förslagen i dessa delar kan inte antas leda till annat än marginella kostnader under en övergångsperiod. Sett på längre sikt bör förslagen i stället bidra till en mer effektiv handläggning och därmed utgöra en kostnadsbesparing.

Ett annat kommitténs förslag rör en ökad tillgänglighet beträffande praxis och prejudikatavgöranden. Redan enligt nuvarande ordning finns ett system för vilka avgöranden som läggs in i Migrationsverkets databas Lifos. Dessutom arbetar Migrationsverket för en utökad tillgänglighet för allmänheten genom besöksterminaler. Det är kommitténs uppfattning att förslaget i denna del kan utvecklas inom de redan befintliga kostnadsramarna.

Slutligen har kommittén också pekat på vikten av en allmän översyn av handläggningsformerna i barnärenden samt särskild kompetens hos handläggare och beslutsfattare i dessa ärenden. Med hänsyn till att arbete redan pågår inom Migrationsverket för att uppnå en förbättrad handläggning i barnärendena och att regeringen föreslagit vissa åtgärder skall vidtas¹, har kommittén har inte funnit anledning att lämna något självständigt förslag i dess delar, vilket innebär att någon bedömning av eventuella kostnader för de tilltänkta åtgärderna inte behöver göras.

8.1.3 Utgifter för invandrare och flyktingar

Migrationsverkets verksamhet kostade år 2002 totalt 3,6 miljarder kr och år 2003 ökade kostnaderna till totalt 4,6 miljarder kr. Huvuddelen av pengarna, eller 80 procent, gick till mottagningsverksamheten inom asylprocessen.

En ökad ström av asylsökande får kostnadsmässiga effekter på flera olika sätt. Den största kostnaden kan hänföras till boende eller förvar under tiden till dess att en ansökning slutligen prövas. Andra kostnader är för själva asylprövningen och prövningen i andra ärenden samt biträdeskostnader. För dem som inte får sin ansökan om uppehållstillstånd beviljad uppkommer kostnader för återvändande, s.k. eskortresor. Utöver Migrationsverkets kostnader till-

¹ Regeringens skrivelse 2003/04:53, Resultat och kostnader i asylprocessen

kommer kostnaderna för prövning av överklaganden i Utlänningsnämnden.

För varje person eller familj som får stanna i Sverige kan erfarenhetsmässigt en viss invandring av anhöriga förväntas. Den följdinvandring som man har att räkna med är, sett över tiden, enligt Migrationsverket i genomsnitt för en barnfamilj ytterligare två personer och i övrigt fyra personer för varje person som får uppehållstillstånd här.

För beräkning av kostnaderna för en ökning av asylsökande använder Migrationsverket en beräkningsmodell för utgiftsutvecklingen avseende asylprövningen vid verket, mottagningsverksamheten, offentliga biträden och återvändande. Modellen utgår från en genomsnittlig inskrivningstid av 378 dagar per sökande med en kostnad om 214 kr per flyktingdygn. Beloppet omfattar bl.a. boende, ersättningar till enskild, kommuner, landsting och organiserad verksamhet. Utan Utlänningsnämndens kostnader inkluderade skulle en ökning av antalet asylsökande med 300 personer föra med sig en kostnad om 25,6 milj. kr. Vid ett så förhållandevis litet antal tillkommer inga kostnader för ytterligare personal. Om däremot ökningen skulle uppgå till 3 000 personer uppnås en brytpunkt där behov av personal uppkommer med kostnader till följd. Kostnaderna för 3 000 personer kan beräknas till 316,2 milj. kr. För en ökning med 10 000 asylsökande blir den ökade kostnaden 1 miljard 54 milj. kr.

9 Författningskommentar

1 kap. Lagens innehåll och tillämpning

Lagens innehåll

1 § I denna lag finns föreskrifter om

- lagens innehåll och tillämpning (1 kap.)
- krav för att utlänningar skall få resa in i, vistas och arbeta i Sverige (2 kap.)
- visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd (3 kap.)
- tillfälligt skydd (4 kap.)
- skyddsbehövande (5 kap.)
- återkallelse av tillstånd (6 kap.)
- avvisning och utvisning (7 kap.)
- kontroll- och tvångsåtgärder (8 kap.)
- förvar och uppsikt (9 kap.)
- verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (10 kap.)
- verkställighet av beslut om förvar (11 kap.)
- handläggningen av ärenden hos Migrationsverket (12 kap.)
- överklagande (13 kap.)
- domstolar i utlänningsmål (14 kap.)
- skyldighet att lämna uppgifter (15 kap.)
- offentligt biträde (16 kap.)
- kostnadsansvar (17 kap.)
- straffbestämmelser (18 kap.) och
- särskilda bemyndiganden (19 kap.)

Ett nytt kapitel om tillfälligt skydd (2 a kap.) har tillkommit i utlänningslagen sedan lagrådsremissen skrevs. Paragrafen har därför justerats med hänsyn härtill.

Lagens tillämpning

7 § Med Schengenkonventionen avses i denna lag konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, och med Schengenstat avses en stat som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 1 § UtlF. Den har förts över till definitionerna i utlänningslagen eftersom uttrycken Schengenkonventionen och Schengenstat används i lagen.

2 kap. Kraven för att utlänningar skall få resa in, vistas och arbeta i Sverige

Pass

1 § Utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige skall ha gällande pass.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 2 § första stycket UtlL och 2 kap. 1 § lagrådsremissen.

2 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Migrationsverket får föreskriva vilka handlingar som får godtas som pass. Regeringen får vidare föreskriva i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningar.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 2 § tredje stycket UtlL och 2 kap. 2 § lagrådsremissen.

Visering

3 § Utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige skall ha ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under en viss kortare tid (visering), om de inte har uppehållstillstånd.

Paragrafen motsvarar delvis 1 kap. 3 § UtlL och 2 kap. 3 § lagrådsremissen. Undantagen från viseringskravet för nordiska medbor-

gare och regeringens möjlighet att föreskriva ytterligare undantag från viseringskravet anges i kapitlets 6 och 7 §§.

Uppehållstillstånd

4 § Utlänningar som vistas i Sverige mer än tre månader skall, om de inte har visering, ha uppehållstillstånd under begränsad tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

Paragrafen motsvarar delvis 1 kap. 4 § och 2 kap. 2 § UtlL samt 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § lagrådsremissen. Undantagen från tillståndskravet för nordiska medborgare och regeringens möjlighet att föreskriva ytterligare undantag från tillståndskravet anges i kapitlets 6 och 7 §§.

5 § Regeringen får föreskriva krav på uppehållstillstånd i Sverige redan efter en kortare vistelsetid i Sverige än tre månader.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 4 § andra stycket sista meningen UtlL och 2 kap. 5 § lagrådsremissen.

Arbetsstillstånd

6 § Utlänningar skall ha tillstånd för att arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands (arbetsstillstånd), om de inte har permanent uppehållstillstånd.

Paragrafen motsvarar delvis 1 kap. 5 § UtlL och 2 kap. 6 § lagrådsremissen. Undantagen från tillståndskravet för nordiska medborgare och regeringens möjlighet att föreskriva ytterligare undantag från tillståndskravet anges i kapitlets 6 och 7 §§.

Undantag

7 § Kraven på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetsstillstånd enligt 1, 3, 4 och 6 §§ för inresa, vistelse och arbete gäller inte medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge. Medborgare i dessa länder

har rätt att utan särskilt tillstånd resa in i Sverige direkt från en Schengenstat och att vistas och arbeta här.

I paragrafen, som i huvudsak motsvarar 2 kap. 7 § lagrådsremissen, har de undantag från pass- och tillståndskrav som gäller för nordiska medborgare förts samman. I nu gällande utlänningslag finns dessa undantag beträffande viserings-, uppehålls- och arbetstillstånd i delar av 1 kap. 3–5 §§, medan lagen överhuvud taget inte innehåller någon bestämmelse om undantag från passkravet för nordiska medborgare. I paragrafen anges också, till skillnad från lagrådsremissens förslag, att undantaget från passkravet förutsätter att inresan skett direkt från någon Schengenstat.

8 § Regeringen får föreskriva att även andra utlänningar än medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge får resa in i Sverige, vistas och arbeta här utan pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd.

Paragrafen motsvarar delvis 1 kap. 2–5 §§ UtL respektive 2 kap. 8 § lagrådsremissen. Här har samlats de bemyndiganden som i dag behandlar regeringens möjligheter att förordna om ytterligare undantag från kraven på visering, uppehålls- och arbetstillstånd. Bestämmelsen är främst avsedd att även fortsättningsvis ge regeringen möjlighet att meddela närmare föreskrifter för EES-medborgare samt rätten för medborgare i Schweiz att resa in i, vistas och arbeta i Sverige. Reglerna är, särskilt när det gäller anhöriga till de nämnda kategorierna, relativt invecklade. Det är angeläget att själva lagen inte tyngs med alltför detaljerade bestämmelser. Härtill kommer att EG-rätten ändras snabbt. Även om undantagen för EES-medborgare och medborgare i Schweiz är av stor betydelse bör de därför liksom hittills inte finnas i lag utan i föreskrifter, som kan behöva ändras bl.a. med hänsyn till de associeringsavtal som EU ingått med andra länder. Den generella ordalydelsen i paragrafen täcker samtliga dessa situationer.

9 § I fråga om följande personer tillämpas bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd endast i den utsträckning som regeringen föreskriver:

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

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

Paragrafen motsvarar 1 kap. 6 § lagrådsremissen och, i huvudsak, 12 kap. 2 § UtlL. I paragrafen anges vissa undantag från lagens tillämplighet som regeringen kan förordna om. Bestämmelsen bör därför finnas i lagen bland undantagen från de grundläggande kraven på pass, visering m.m. Detta innebär inte någon saklig förändring i förhållande till motsvarande bestämmelse i 1989 års utlänningslag utan endast ett förtydligande.

3 kap. Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Enhetlig visering

1 § Utlänningar får beviljas visering om de

1. har ett gällande pass eller annan handling som skall godtas som pass,
2. vid behov kan uppvisa dokument, av vilka framgår syftet med och förutsättningarna för den planerade vistelsen i landet samt har tillräckliga medel för sitt uppehålle såväl under vistelsen som för återresa till utreselandet eller transitresa till ett sådant tredje land som medger inresa, eller på laglig väg kan skaffa sig sådana medel,
3. inte har meddelats inreseförbud, och
4. inte anses äventyra den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser.

Visering får inte beviljas om det framstår som sannolikt att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna eller att utlänningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång.

Paragrafen är ny. Den innehåller de grundläggande kriterierna för att enhetlig visering, som gäller inom samtliga Schengenstater, skall kunna beviljas. Punkterna 1–4 överensstämmer i huvudsak med vad som krävs enligt Schengenkonventionen. De skäl sökanden har för besöket kan vara av olika slag för att visering skall beviljas. Det kan vara fråga om turistbesök, besök hos släktingar, affärsbesök eller genomresa. Giltiga skäl är också besök för kulturellt utbyte, deltagande i seminarier eller i idrottsturneringar liksom besök för att

genomgå medicinsk behandling som inte kan ges i hemlandet. Under punkten 3 anges i Schengenkonventionen att utlänningen inte skall finnas registrerad på spärlista. I termen ”inreseförbud”, som här används i punkten 3, ingår först och främst personer som har förts in på spärlistan i Schengen-systemet (SIS), dvs. även personer som har meddelats återreseförbud av någon annan Schengenstat. Termen inreseförbud avser dock att täcka även de fall då det kan konstateras att utlänningen t.ex. har återreseförbud enligt beslut om utvisning, men då detta av någon anledning inte har förts in på spärlistan.

I andra stycket anges de förhållanden som, trots att förutsättningar föreligger enligt första stycket, medför att visering inte får beviljas. Reglerna har sin motsvarighet i bestämmelserna om avvisning i 6 kap. lagrådsremissen och 4 kap. UtlL. Enligt gällande praxis beviljas inte heller visering om det vid prövningen kan antas eller framstår som sannolikt att sökandens avsikt med vistelsen är att stanna kvar här efter viseringstidens utgång. En generell utgångspunkt är att risken för att sökanden skall stanna kvar i Schengenområdet efter viseringstidens utgång får vägas mot besökets angelägenhetsgrad. Bedömningen av risken för att sökanden inte skall lämna Schengenområdet efter viseringstidens utgång grundas bland annat på vad som är känt om sökandens hemland och i vilken utsträckning det tidigare förekommit att inresande med visering inte har återvänt till det aktuella landet. De riktlinjer för enskilda länder som Migrationsverkets styrelse upprättar för detta ändamål kan tjäna som en vägledning vid bedömningen. Prövningen skall dock göras utifrån en helhetsbedömning som även omfattar vad som är känt om sökandens personliga situation. Trots att sökanden kommer från ett land för vars medborgare det generellt ansetts finnas en risk för kvarstannande i Schengenområdet efter viseringstidens utgång, kan individuella omständigheter ändå innebära att ett sådant kvarstannande i det enskilda fallet inte framstår som sannolikt, vilket innebär att visering skall beviljas. Så kan t.ex. vara fallet om sökanden har stark anknytning till hemlandet genom att hans eller hennes familj finns kvar där. Andra omständigheter som kan tala för att bevilja ansökan är att sökanden tidigare besökt Schengenområdet och lämnat detsamma vid viseringstidens utgång. Det kan även finnas individuella omständigheter som talar mot att bevilja ansökan, såsom att sökandens rese-dokument inte berättigar till återresa efter viss tid.

Enligt gällande praxis vägs de omständigheter som rör risken för att sökanden skall stanna i Schengenområdet efter viseringstidens utgång mot hur angeläget besöket bedöms vara. I vissa fall, då syftet med besöket inte framstår som särskilt angeläget, kan det alltså finnas anledning att vägra visering trots att risken för att sökanden kommer att stanna kvar efter viseringstidens utgång inte bedöms som särskilt stor. Detta innebär att rekvisitet "framstår som sannolikt" får bedömas både utifrån vilken sökandens personliga situation är och det påstådda syftet med besöket. Finns det inga faktorer som talar för en risk för kvarstannande efter viseringstidens utgång, kan det inte heller komma ifråga att vägra visering utifrån att syftet med besöket bedöms som mindre angeläget. Finns det vissa faktorer som talar för en kvarstannanderisk, kan prövningen dock falla ut så att en sökande beviljas visering för att besöka en svårt sjuk släkting här, medan ansökan avslås för en sökande med identisk bakgrund men där det angivna syftet med vistelsen bedöms vara mindre angeläget, t.ex. att besöka en mer avlägsen bekant. Vissa besökssyften, utöver svår sjukdom eller dödsfall hos släktingar i landet, har i hittillsvarande riktlinjer från Migrationsverket lyfts fram som särskilt viktiga. Dessa gäller kulturellt utbyte, deltagande i seminarier och idrottsturneringar samt affärsbesök. Under förutsättning att utbytet framstår som seriöst och att affärsbesöken gäller stora ekonomiska intressen samt att syftet med vistelsen framstår som angeläget för Sveriges del, har visering beviljats trots att sökanden kommer från ett land där det visat sig vanligt att återvändandeavsikt saknas. Dessa ställningstaganden bör gälla även fortsättningsvis. Bedöms risken för kvarstannande i dessa fall vara tillräckligt stark för att bedömas som sannolikt, får viseringen utfärdas i form av en nationell visering enligt 4 §.

Är samtliga förutsättningar uppfyllda enligt paragrafen beviljas enhetlig visering enligt 2 §. Om omständigheterna med viss styrka talar för att sökanden kommer att stanna kvar här eller i annat Schengenland efter viseringstidens utgång, dvs. att det framstår som sannolikt, får enhetlig visering inte beviljas, och inte heller om något annat krav enligt 1 § inte är uppfyllt. Det bör för dessa fall observeras att en nationell visering kan utfärdas med stöd av 4 §.

2 § En visering för inresa och vistelse i högst tre månader skall, om förutsättningar föreligger enligt 1 §, utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen. En enhetlig

visering är giltig vid inresa och vistelse i Schengenstaterna på sätt som framgår av viseringen.

En enhetlig visering får inte införas i ett pass eller resedokument som inte är giltigt. Dokumentets giltighet skall överstiga viseringen med minst tre månader. Giltigheten av en enhetlig visering får inte omfatta en Schengenstat som inte har godkänt dokumentet.

En enhetlig visering skall meddelas av den behöriga myndigheten i den stat som är resans huvudmål eller, om detta inte går att fastställa, av den Schengenstat till vilken utlänningen först anländer.

Paragrafen har ingen motsvarighet vare sig i lagrådsremissen eller utlänningslagen. Den har förts över efter viss justering från 2 kap. 1 § UtlF.

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

Paragrafen motsvarar, med viss språklig justering, 3 kap. 3 § lagrådsremissen och 2 kap 7 a § UtlL. En definitionen av Schengenkonventionen har förts över från utlänningsförordningen till 1 kap. 7 § UtlL.

Nationell visering

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

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

Om en nationell visering utfärdas, skall övriga Schengenstater underlättas.

Paragrafen har ingen motsvarighet vare sig i lagrådsremissen eller utlänningslagen. Den har förts över oförändrad från 2 kap. 3 § UtlF.

Bestämmelsen får, om tillräckligt starka skäl på de grunder som anges i paragrafen talar för att bevilja visering, användas om ett eller flera av kraven i 1 § inte är uppfyllda och en enhetlig visering därför inte kan beviljas. En nationell visering kan alltså t.ex. beviljas även om det framstår som sannolikt att sökanden kommer att stanna i Sverige efter viseringstidens utgång, om skälen för att få komma hit är tillräckligt starka. Ju högre sannolikheten är för att sökanden kommer att stanna kvar, desto starkare humanitära skäl krävs för att visering skall beviljas. För den som har mycket starka humanitära skäl för sitt besök bör det alltså bedömas som uppenbart att sökanden inte har för avsikt att återvända till hemlandet för att avslag på viseringsansökning skall övervägas. Även i sådana fall kan dock styrkan av de humanitära skälen vara sådan att visering likväl skall beviljas. Genom de allmänna riktlinjer som Migrationsverket fastställer kan en enhetlig praxis skapas när det gäller i vilka fall en nationell visering kan beviljas (se vidare avsnitt 2.3.1).

Den tid för vilken visering beviljas är normalt högst tre månader, vilket sammanhänger med bestämmelsen i 1 kap. 4 § UtL att en utomnordisk medborgare – vare sig han eller hon är viseringspliktig eller inte – skall ha uppehållstillstånd för vistelse i Sverige mer än tre månader. När det finns särskilda skäl får en nationell visering beviljas för mer än tre månader, dock högst ett år (2 kap. 3 § UtL). Särskilda skäl kan exempelvis vara att det rör sig om nära släktingar som önskar vistas här för släktbesök längre tid än tre månader eller det kan vara fråga om affärsbesök (prop. 1996/97:25 s. 124). En nationell visering för vistelse som överstiger tre månader skall, enligt artikel 1 rådets förordning (EG) nr 1091/2001, som ersatt Schengenkonventionens artikel 18, betraktas som nationellt uppehållstillstånd.

Bemyndigande

5 § Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om visering.

Enligt 3 kap. 2 § lagrådsremissens förslag skulle regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om visering. Att någon precisering inte gjordes i fråga om i vilket eller vilka avseenden föreskrifterna skulle få meddelas, motiverades i lagrådsremissen med att behov kunde uppstå att meddela andra föreskrifter än sådana som gällde

viseringstiden, vilket bemyndigandet i nu gällande 2 kap. 1 § andra stycket UtL avser.

Då kriterierna för att visering skall kunna beviljas enligt förslaget framgår av lagen liksom de två huvudtyper av viseringar, enhetlig visering och nationell visering, som kan meddelas, finns inte längre behov av ett fullt så vittgående bemyndigande för regeringen, som det i lagrådsremissen föreslagna.

Regeringen har nu i 2 kap. 7 § UtL bemyndigats att meddela föreskrifter om undantag från viseringskravet för andra än nordiska medborgare. De särskilda bestämmelserna om visering för genomresa, nödfallsvisering etc. liksom andra föreskrifter som kan behövas får även fortsättningsvis täckas av regeringens bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter.

Uppehållstillstånd

Uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov

6 § Uppehållstillstånd i Sverige skall enligt bestämmelserna i 5 kap. 4 § i vissa fall ges till flyktingar och till skyddsbehövande i övrigt. Uppehållstillstånd skall utöver vad som följer av 5 kap. 4 § ges till utlänningar som tas emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (flyktingkvot).

Paragrafen motsvarar 3 kap. 5 § lagrådsremissen.

Uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning eller liknande

7 § Uppehållstillstånd får ges till

1. utlänningar som är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,
2. barn som är ogifta samt är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,
3. barn som är ogifta och som adopterats eller som avses bli adopterade av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för

bosättning här, om utlänningen inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

- har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,
- gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller
- gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

4. utlänningar som på något annat sätt än som avses under 1–3 är nära anhöriga till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om de har ingått i samma hus-håll som den personen och det föreligger ett särskilt visat beroende-förhållande mellan släktingarna,

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

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

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

När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd, utöver vad som följer av första stycket, också beviljas utlänningar som är adopterade i Sverige i vuxen ålder, är anhöriga till skyddsbehövande, har vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd eller i andra fall än som sägs i 1–7 har särskild anknytning till Sverige.

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

Paragrafens första stycke, punkterna 1–4, motsvarar i huvudsak 2 kap. 4 § första stycket 1–3 UtlL och 3 kap. 6 § första stycket 1–4 i lagrådsremissen. Innehållet i första stycket punkterna 5–6 motsvarar i huvudsak 2 kap. 4 § andra stycket UtlL och 3 kap. 7 § i lagrådsremissen. Första stycket 7 är ny. Andra stycket är nytt och ersätter 2 kap. 4 § 4 UtlL samt 3 kap. 6 § 5 lagrådsremissen. Tredje stycket motsvarar 2 kap. 4 § tredje stycket och 3 kap. 6 § andra stycket lagrådsremissen.

Lagtexten i punkten 4 har utökats med att det skall föreligga ett särskilt visat beroendeförhållande mellan släktingarna. Detta krav har tidigare uttryckts i förarbetsuttalanden (prop. 1996/97:25 s. 113 f) och tillämpas i praxis. Det särskilda beroendeförhållandet kan vara uppfyllt om släktingarna har levt i samma hushållsgemenskap omedelbart före den härvarandes flyttning till Sverige och ansökan om familjeåterförening ges in relativt snart efter det att den härvarande har bosatt sig här. Även andra faktorer såsom släktskapet, sökandens civilstånd och sökandens ålder kan vägas in i bedömningen av om ett särskilt beroendeförhållande föreligger. Hushållsgemenskapen och beroendeförhållandet skall ha förelegat redan i hemlandet. Tidpunkten för den härvarandes bosättning i Sverige skall avse det tillfälle då denne fått permanent uppehållstillstånd. Bevisbördan för att sökanden levt i hushållsgemenskap med den härvarande ligger i princip på sökanden. Då det inte alltid är möjligt för sökanden att styrka sina påståenden, skall den beslutande myndigheten fatta beslut med utgångspunkt i vad som med rimlig grad av säkerhet kan bedömas vara de faktiska omständigheterna (a. prop. s. 114).

Punkterna 5 och 6 reglerades tidigare i ett eget stycke (2 kap. 4 § andra stycket UtL). Där stadgades att det, för att uppehållstillstånd skulle ges, krävdes att förhållandet skulle framstå som seriöst och att särskilda skäl inte talade mot att bevilja tillstånd. Detta stycke har tagits bort och delvis inarbetats under respektive punkt i syfte att i största möjliga utsträckning ange grunderna för tillståndsprövningen samlade på ett ställe. Under punkterna 5 och 6 anges därför nu enbart det grundläggande kravet på att förhållandet skall framstå som seriöst. Vad som skall omfattas i bedömningen av om förhållandet är att anse som seriöst har utvecklats i förarbetsuttalanden¹. I huvudsak innebär seriositetsbedömningen ett krav på att förhållandet har varat en tid, att parterna har träffats i viss utsträckning, att de har god kännedom om varandra och att de har ett gemensamt språk att kommunicera på. Hänsyn tas också till om parterna har eller väntar barn tillsammans. Enligt förarbetsuttalandena skall hänsyn vidare tas till sedvänjor inom andra kulturer. Upphållstillstånd kan därför beviljas även vid s.k. arrangerade äktenskap om det kan konstateras att förhållandet har sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster. Att uppehållstillstånd kan ges vid arrangerade äktenskap syftar däremot inte till att möjliggöra att

¹ prop. 1999/2000:43 s. 38 ff

någon mot sin vilja skall tvingas in i äktenskap och särskilt grundliga muntliga utredningar får därför göras i dessa fall.

I praxis ges inte uppehållstillstånd för månggifte och normalt inte heller för s.k. barnäktenskap eller förhållanden mellan minderåriga. Dessa situationer får ingå i prövningen av om förhållandet är seriöst och bör normalt leda till att ansökan avslås. I det senare fallet, dvs. om någon av parterna är under 18 år, kan uppehållstillstånd likväl beviljas sökanden om det skulle framstå som stötande att vägra uppehållstillstånd. Så kan t.ex. vara fallet om flickan är gravid, parterna har ett gemensamt barn eller om flickan skulle bli utstött om hon tvingades stanna kvar i hemlandet utan sin make (a. prop. s. 38). Tillstånd kan också beviljas om ett äktenskap där någon av parterna är under 18 år har tillåtits av en svensk domstol.

I helhetsbedömningen av om förhållandet är att anse som seriöst skall också tas hänsyn till omständigheter som talar i motsatt riktning, t.ex. indikationer på att det är fråga om ett skenäktenskap eller skenförhållande. Prövningen av om det i övrigt föreligger andra särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd anges nu under 13 §. Lagändringen syftar alltså inte till någon saklig förändring av de skäl som skall beaktas mot att bevilja tillstånd i dessa fall.

Bestämmelsen i första stycket 7 har lagts till eftersom det inom släktanknytningsfallen ryms också en situation som inte uttryckts i tidigare förarbeten men som är relativt vanligt förekommande i praxis, nämligen att uppehållstillstånd ges för att möjliggöra umgänge mellan en utlänning och ett i Sverige bosatt barn. I praxis krävs för uppehållstillstånd att umgänget haft viss omfattning. I fall då det har rått osäkerhet om sökandens vilja eller förmåga att utnyttja sin umgängerätt har dock ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats.

När det gäller umgängesfallen skall t.ex. en tveksamhet angående umgänget även fortsättningsvis kunna innebära att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas.

Andra stycket härrör från 2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL, som motsvarar 3 kap. 6 § första stycket 5 i lagrådsremissen, som säger att uppehållstillstånd får ges till utlänning som "annars har särskild anknytning till Sverige". I det föreliggande förslaget har vad som här avses med begreppet "särskild anknytning" delvis utvecklats för att i lagtexten bättre avspegla typfall som enligt nuvarande praxis kan rymmas inom denna punkt.

De situationer som nämns är inte uttömmande utan uppehållstillstånd kan meddelas även om något annat fall av särskild anknyt-

ning skulle framstå som så ömmande att uppehållstillstånd bör beviljas. Bestämmelsens undantagskaraktär regleras här genom ett krav på att det i dessa fall skall föreligga synnerliga skäl för uppehållstillstånd.

När det gäller vuxna adopterade kan enligt nu gällande bestämmelser uppehållstillstånd beviljas enligt 2 kap. 4 § första stycket 3 UtlL om barnet och adoptivföräldrarna tidigare ingått i samma hushåll och haft ett beroendeförhållande till varandra eller enligt 2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL om den adopterade har en särskild anknytning till Sverige. Bestämmelserna gäller på samma sätt för såväl vuxna biologiska barn som vuxna adopterade (jfr UN beslut 2004-03-04 i ärende nr 02/11967).

Beträffande kraven på särskild anknytning för vuxna adopterade anförs i lagens förarbeten (prop. 2000/2001:66 s. 29) följande:

I tre beslut som ingått i utredningens undersökningar beviljades adopterade vuxna uppehållstillstånd eftersom de ansågs ha särskild anknytning till Sverige. I alla tre ärendena gjordes en samlad bedömning av omständigheterna. Efter vad som kan utläsas av besluten har uppehållstillstånd beviljats *dels* för att adoptionen antagits ha haft som främsta syfte att befästa den personliga relationen mellan den adoptionssökande och den adopterade, *dels* för att den adopterade under en längre tid vistats i Sverige samt *dels* för att en nära faktisk anknytning till adoptivföräldrarna visats föreligga. Kraven på särskild anknytning för vuxna adopterade enligt punkt 4 skiljer sig inte från vad som gäller för andra anhöriga än de under punkt 1–3. Regeringen anser inte att det i motivuttalanden generellt går att säga att en viss ålderskategori av sökande är särskilt ömmande eller ovanlig. Detta är naturligtvis beroende av olika förhållanden som växlar över tiden. Varje enskilt ärende skall självklart noga prövas efter omständigheterna i just det ärendet och den uppgiften svarar rättstillämpningen för.

Enligt lagens förarbeten kan en släktanknytning, som inte är tillräcklig för att uppehållstillstånd skall beviljas enligt övriga punkter, i undantagsfall anses utgöra sådan särskild anknytning som avses här (prop. 1996/97:25 s. 113 f). Ett av de släktanknytningsfall som avses kunna prövas här är anhöriga till flyktingar eller andra skyddsbehövande. För dessa situationer har det uttryckts att tillståndsprövningen skall vara restriktiv och att uppehållstillstånd får ges i undantagsfall, när det föreligger synnerliga skäl. I praxis har tillstånd meddelats också för anhöriga till andra än flyktingar och skyddsbehövande, om det har förelegat udda och ömmande omständigheter (jfr UN 02/05449).

Andra situationer när uppehållstillstånd kan beviljas om det finns synnerliga skäl är t.ex. en tids förutvarande vistelse i Sverige, svenskt ursprung, en längre anställning på ett svenskt fartyg eller i ett svenskt rederi eller, om än i mindre mån, anställning vid ett svenskt företag utomlands. I praxis har också en längre tids anställning inom ramen för internationellt utbyte ansetts utgöra sådan särskild anknytning att uppehållstillstånd har beviljats.

I de fall som gäller tidigare vistelse i Sverige skall tidigare riktlinjer i förarbetsuttalanden fortfarande gälla (1983/84:144 s. 76 f. och 81). Om sökanden uppfyller dessa förutsättningar för längden av vistelsen i Sverige och längden av utlandsvistelsen tillsammans med skälen för utlandsvistelsen, skall det alltså anses föreligga synnerliga skäl för uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

8 § Uppehållstillstånd får beviljas utlänning för vilken det vid en samlad bedömning av hans eller hennes situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att utlänningen bör tillåtas att stanna i Sverige (humanitära skäl).

Humanitära skäl skall alltid anses föreligga om

1. utlänningen på grund av livshotande sjukdom eller synnerligen allvarligt handikapp har behov av vård samt
 - vården i Sverige kan leda till en påtaglig och varaktig förbättring av utlänningens tillstånd,
 - utlänningen inte kan få motsvarande vård i hemlandet eller annat land som han eller hon kommer från och
 - de ekonomiska åtaganden som direkt eller indirekt kan bli följden för Sverige inte talar mot att uppehållstillstånd beviljas,
2. utlänningen, utan att själv ha varit orsak till fördröjning av den slutliga prövningen av ansökan om uppehållstillstånd, har vistats lagligen i Sverige under en sådan tid och under sådana förhållanden att han eller hon har fått en särskild anknytning till landet, eller
3. det föreligger sådana omständigheter som skulle utgöra ett bestående hinder mot att verkställa ett avvisningsbeslut.

Paragrafen är ny. Den utgör en kodifiering av vad nu gäller enligt förarbeten och praxis (se vidare avsnitt 4.3.3). Någon ändring i förhållande till vad som redan gäller är inte avsedd.

Bestämmelsen i sin helhet riktar sig till såväl barn som vuxna, dock att det enligt 9 § får ställas lägre krav på vissa av de omständigheter som föreligger i barnets ärende.

Uttrycket "tillåtas stanna i Sverige" innebär att de sökande skall vara personer som redan befinner sig i Sverige. Lagen preciserar här vad som redan gäller i dag. Det vanliga förfarandet är att utlänningen söker asyl. Om sökanden inte bedöms ha flyktingstatus, prövas om sökanden kan anses höra till gruppen skyddsbehövande i övrigt, om sökanden skall få stanna av anknytningsskäl eller om det finns humanitära skäl av sådan tyngd att sökanden bör få stanna. Det förekommer undantagsvis att personer söker uppehållstillstånd från utlandet och då åberopar humanitära skäl som grund. Sådana ansökningar får regelmässigt avslag. Om utlänningen däremot söker uppehållstillstånd av anknytningsskäl och det även föreligger humanitära skäl av viss styrka, kan han eller hon undantagsvis – dvs. om synnerliga skäl anses föreligga – beviljas uppehållstillstånd enligt 3 kap. 7 § andra stycket.

I *första stycket* anges att uppehållstillstånd får ges till en utlänning då det vid en samlad bedömning av sökandens situation föreligger synnerligen ömmande omständigheter (humanitära skäl). Därefter följer en beskrivning av vissa typsituationer som skall anses utgöra humanitära skäl. Utgångspunkten är alltså i de fall som tas upp i andra stycket att uppehållstillstånd skall beviljas om de förutsättningar som anges under 1, 2 eller 3 är uppfyllda. I tillståndsprövningen skall dock också vägas in eventuella skäl mot uppehållstillstånd, vilket vid den samlade bedömningen som alltid skall göras i dessa fall kan leda till att ansökan om uppehållstillstånd avslås eller att ett tidsbegränsat tillstånd beviljas i stället för ett permanent. I 17 § har också införts en särskild bestämmelse om möjligheten att bevilja tidsbegränsat tillstånd då utlänningen har ett övergående vårdbehov.

Det går inte att uttömmande ange alla omständigheter som kan beaktas vid en prövning enligt första stycket, utan bedömningen måste vara flexibel och individuellt inriktad. Som exempel på omständigheter som, utöver de som anges i punkterna 1–3, skall beaktas under den samlade bedömningen enligt första stycket kan dock nämnas vissa s.k. politisk-humanitära skäl, nämligen då det råder svåra förhållanden i sökandens hemland till följd av dikta-

torstyre eller terrorregim utan att det samtidigt pågår någon väpnad konflikt. Även andra svåra förhållanden i hemlandet, såsom att utlännningen vid ett återsändande skulle bli socialt utstött kan beaktas vid den samlade tillståndsprövningen liksom förhållanden som är hänförliga till någon härvarande närstående (se vidare avsnitt 4.8.5).

Den sammanvägda bedömningen enligt första stycket utgör dessutom grund för att bevilja uppehållstillstånd då det föreligger flera olika omständigheter som var och en inte kan bedömas vara tillräckliga för att bevilja tillstånd, men som sammantagna framstår som så synnerligen ömmande att utlännningen bör tillåtas att stanna i Sverige. I en sådan sammanvägd bedömning kan beaktas omständigheter som nämns i andra stycket punkterna 1–3 men som inte ensamma har bedömts tillräckliga, t.ex. om utlännningen lider av en allvarlig men inte livshotande sjukdom eller av ett handikapp som inte är synnerligen allvarligt, men dock allvarligt, och som kanske drabbat honom eller henne under vistelsen här. Som nämnts skall också andra omständigheter än de som nämns under punkterna 1–3 tas med i den sammanvägda bedömningen. Omständigheter som hör samman med andra tillståndsgrunder, såsom t.ex. en familjeanknytning som inte har ansetts tillräckligt stark för att ge en självständig rätt till uppehållstillstånd, skall vägas in i den samlade bedömningen enligt första stycket. För att uppehållstillstånd skall beviljas krävs att omständigheterna framstår som synnerligen ömmande, vilket är avsett att markera den restriktivitet som tillämpas i praxis.

Enligt andra stycket *punkten 1* skall humanitära skäl anses föreligga om utlännningen har en livshotande sjukdom eller lider av ett synnerligen allvarligt handikapp. Inom begreppet "livshotande sjukdom" avses rymmas även vissa fall av självmordsrisk som enligt gällande praxis kan leda till att uppehållstillstånd beviljas, nämligen sådana självdestruktiva handlingar eller uttalanden som gjorts under inflytande av en allvarlig psykisk störning eller annat liknande tillstånd som har påvisats i en psykiatrisk utredning (se vidare avsnitt 4.3.3). Även annan psykisk sjukdom, t.ex. schizofreni eller anorexi, kan ibland vara så allvarlig att den kan rymmas inom begreppet "livshotande sjukdom".

Den avgränsning till livshotande sjukdom eller synnerligen allvarligt handikapp som anges i punkten 1 gäller för vuxna personer. För barn får, enligt bestämmelsen i 9 §, en något mer generös bedömning göras. Tillstånd kan i de fallen ges också om det är fråga

om en allvarlig men inte livshotande sjukdom och om vården i Sverige på ett avgörande sätt skulle påverka barnets framtida utveckling och livskvalitet.

Även för vuxna kan det förekomma enstaka fall då en mer generös bedömning får ske, nämligen om sjukdomen eller handikappet har utvecklats efter inresan i Sverige, t.ex. på grund av en här i Sverige inträffad olyckshändelse. Uppehållstillstånd skall även fortsättningsvis kunna beviljas för dessa undantagssituationer med stöd av bestämmelsens första stycke.

Utöver att sjukdomstillståndet eller handikappet skall vara av kvalificerad art nämns också vissa omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen. Vården i Sverige skall förväntas leda till goda resultat genom en påtaglig och varaktig förbättring av utlänningens tillstånd, alternativt vara livsnödvändig. Även förutsättningar för att utlänningen skall kunna få tillräcklig vård i hemlandet eller i annat land som han eller hon kommer från, skall beaktas. Även om Sverige i vissa fall kan erbjuda en betydligt bättre vård än vad som kan ges i utlänningens hemland, skall också de ekonomiska åtagandena till följd av vården beaktas. Bedömningen av de ekonomiska åtagandena förutsätts göras av den beslutande myndigheten, vilket även har varit fallet enligt hittillsvarande praxis. För sjukdomar med mycket kostsam vård eller ett mycket stort antal drabbade för vilka Sverige kan erbjuda en betydligt mer välutvecklad vård än många andra länder, t.ex. blödarsjuka, innebär de ekonomiska konsekvenserna att uppehållstillstånd får vägras.

När det gäller psykisk sjukdom har Utlänningsnämnden i ett vägledande beslut år 2000 anfört:

I ärenden där det påstås att självmordsbenägenhet föreligger måste UN bedöma i vad mån självdestruktiva handlingar eller uttalanden om avsikt att utföra sådana handlingar har gjorts under inflytande av en allvarlig psykisk störning eller annat liknande tillstånd som påvisats i en psykiatrisk utredning. Om en sådan störning föreligger, kan den enskilde inte anses vara ansvarig för de handlingar som hans eller hennes förtvivlan kan leda till. Självdestruktiva handlingar eller uttalanden om avsikt att utföra sådana handlingar från en psykiskt störd person kan därför leda till att uppehållstillstånd beviljas. Handlingar eller uttalanden av detta slag kan emellertid i en del fall mer vara uttryck för besvikelse eller desperation efter besked om avvisning eller utvisning än för psykisk störning. I sådana fall kan handlingarna eller uttalandena inte ges samma tyngd vid prövningen av rätten till uppehållstillstånd. En utgångspunkt för UN är därvid att uttalanden om självdestruktiva handlingar – lika lite som när det gäller andra beslut av myndigheter eller domstolar – inte ensamma kan leda till bifall. Där-

emot kan sådana uttalanden och handlingar ändå få betydelse när det gäller att bedöma humanitära situationen i dess helhet.²

Uppehållstillstånd som grundas på utlänningens sjukdom eller vårdbehov skall som huvudregel ges i form av ett permanent uppehållstillstånd. I fall då sjukdomen eller vårdbehovet är av övergående natur kan dock ett tidsbegränsat tillstånd ges enligt 17 §. För att uppehållstillstånd skall kunna ges på grund av utlänningens sjukdom eller vårdbehov krävs, som nämnts ovan, att utlänningen vistas i Sverige. I vissa fall förekommer det också att utlänningar, ofta barn eller ungdomar, kommer hit för att genomgå en operation eller få tidsbegränsad vård och sedan återvända till hemlandet. Inresa och vistelse i Sverige kan i dessa fall möjliggöras genom visering.

Enligt *punkten 2* skall humanitära skäl anses föreligga om utlänningen, då något lagakraftvunnet beslut ännu inte har meddelats i tillståndsfrågan, har anpassat sig till svenska förhållanden under en lång vistelsetid i Sverige. Det väsentliga vid prövningen är vilken anknytning sökanden fått till Sverige. Tiden för vistelsen kan alltså inte vara ensamt avgörande vid tillståndsprövningen. Det kan därför inte heller ställas upp någon exakt gräns för hur lång tid utlänningen skall ha vistats i Sverige för att ha uppnått en så stark anknytning till svenska förhållanden att uppehållstillstånd skall beviljas. Anpassningen till Sverige är av särskild vikt i ärenden som rör barn, där barnen gått i skola eller liknande under lång tid.

I bestämmelsen anges att den vistelse i Sverige som får tillgodoräknas vid prövningen enligt *punkten 2* är laglig vistelse. I detta begrepp ingår vistelsen från dagen för asylansökan fram till dess att ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut föreligger. För att anknytning på grund av lång vistelsetid i Sverige skall kunna beaktas som skäl för uppehållstillstånd krävs att fördröjningen i tillståndsärendet har berott på omständigheter utanför utlänningens kontroll. Tid som sökanden har hållit sig undan eller på annat sätt fördröjt handläggningen, t.ex. genom att undanhålla uppgifter eller handlingar som kunnat bidra till en snabbare utredning, skall därför normalt inte tillgodoräknas vid ärendets slutliga prövning. I vissa fall kan det dock bli nödvändigt att ta hänsyn också till tid då sökanden hållit sig gömd, framför allt då barn hållits gömda under lång tid.

² UN 382-00

De humanitära skäl som regleras i *punkten 3* avser de fall där det före ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut visar sig att ett avvisningsbeslut inte skulle gå att verkställa. Om verkställighetshindret bedöms vara bestående under så lång tid att utlänningen kan bedömas få en särskild anknytning till Sverige, får uppehållstillstånd beviljas.

I kravet på att det skall vara fråga om ett bestående verkställighetshinder skall också innefattas att utlänningen inte själv skulle kunna medverka till att undanröja hindret. Enligt praxis anses att hinder mot verkställighet som utlänningen själv förorsakat och som kan undanröjas genom dennes medverkan inte skall medföra rätt för utlänningen att stanna i Sverige³.

Bristande medverkan från utlänningens sida kan bestå t.ex. i att utlänningen inte medverkar till att skaffa resedokument. Denna situation blir aktuell först då det har meddelats ett avlägsnandebeslut. Det kan dock tänkas förekomma situationer då det redan vid den ursprungliga ansökningen framgår att det finns verkställighetshinder som utlänningen bidragit till, t.ex. att utlänningen självmant har av sagt sig sitt ursprungliga medborgarskap och blivit statslös.

Som utgångspunkt gäller att sökanden har att åberopa och lägga fram de omständigheter som han eller hon anser talar för att uppehållstillstånd skall beviljas av humanitära skäl. Beviskraven får emellertid anpassas något beroende på vilka omständigheter som åberopas. Det bör normalt kunna krävas att sökanden styrker förhållanden som sjukdom eller anpassning till Sverige, vilka normalt sett heller inte bör erbjuda några svårigheter ur bevishänseende. För omständigheter som främst rör sökandens hemland, t.ex. ett påstående att sökanden skulle bli socialt utstött eller att det annars råder allmänt svåra förhållanden av politisk-humanitärt slag, får det liksom för närvarande främst ankomma på de beslutande myndigheterna att genom tillgänglig länderinformation ta reda på hur det förhåller sig.

9 § För att uppehållstillstånd av humanitära skäl skall beviljas ett barn, behöver de omständigheter som föreligger i barnets ärende inte vara av samma allvar och tyngd som krävs i fråga om vuxna personer.

³ reg. 53-94

Paragrafen är ny. Den innebär ett förtydligande av portalparagrafen i 1 kap. 5 § lagrådsremissen (1 kap. 1 § andra stycket UtL) i fråga om vad hänsynen till barnets bästa kräver när det gäller barns ansökningar om uppehållstillstånd av humanitära skäl enligt 3 kap. 8 § UtL. I bestämmelsen fastslås vad som enligt praxis och förarbeten (se vidare under avsnitt 4.3.3) gäller i denna fråga, nämligen att de omständigheter som föreligger i ett barns ärende inte behöver vara av samma allvar och tyngd som krävs i fråga om vuxna personer för att uppehållstillstånd skall beviljas. På så sätt bör de intentioner som uttrycktes vid införandet av portalparagrafen för barn i 1 kap. 1 § andra stycket UtL synliggöras och göra tillämpningen av humanitära skäl i barnärenden något mer generös än i dag.

Uttrycket ”i barnets ärende” avser att understryka att barnets individuella skäl för uppehållstillstånd måste prövas särskilt och inte som en del av föräldrarnas ärende. Att så har varit fallet bör framgå av beslutet, även om detta i samlad form redovisar prövningen av hela familjens ansökan om uppehållstillstånd.

Även om tillämpningen fortfarande skall vara restriktiv för de situationer som stadgas i 3 kap. 8 § UtL, innebär bestämmelsen i 9 § att det inte behöver vara fråga om t.ex. en livshotande sjukdom för att uppehållstillstånd skall beviljas ett barn med vårdbehov då förutsättningarna i övrigt är uppfyllda enligt 3 kap. 8 § andra stycket 1 p UtL. Uppehållstillstånd skall i dessa fall kunna beviljas också då barnets levnadssituation skulle bli avsevärt förbättrad genom vården i Sverige (se kommentaren till 8 § punkten 1). Också vid en samlad bedömning enligt 3 kap. 8 § första stycket UtL innebär denna bestämmelse att styrkan i de sammantagna skälen kan vara något lägre för att tillstånd skall beviljas ett barn.

En huvudprincip i ärenden om uppehållstillstånd är också att det är till barnets bästa att hålla familjen samlad. Denna princip bör gälla även fortsättningsvis. Trots detta förekommer det, i enskilda ärenden om uppehållstillstånd, fall då avvisningsbeslut leder till familjesplittring. Detta kan exempelvis bero på att medborgarskapet för föräldrarna är oklart och att avvisning därför sker till olika länder. Också då det har förekommit misshandel inom familjen kan hänsynen till familjens enhet få träda tillbaka för att skydda barnets bästa.

Vid införandet av portalparagrafen om hänsynen till barnets bästa uttalade sig regeringen om vissa avvägningsfrågor beträffande barn. Regeringen konstaterade att principen om barnets bästa i

många ärenden fick anses tala för att medge bosättning i Sverige, dels i fråga om barn som kommer hit från krigshärjade länder och dels i fråga om barn som lider av sjukdomar eller handikapp som inte kan behandlas i hemlandet. Regeringen tog dock avstånd från den etnocentriska syn som anser att barn närmast regelmässigt skulle anses ha det bäst i Sverige, oavsett språklig, kulturell och nationell bakgrund och tillhörighet. Att ett barn som följt med sina föräldrar till Sverige följer med dem när de måste återvända till hemlandet kunde alltså inte i sig anses som negativt för barnet, och förhållandet som sådant kan enligt regeringens uttalanden inte tillmätas större betydelse som grund för permanent uppehållstillstånd. Regeringen fann alltså att det inte kan sägas att det generellt skulle allvarligt skada ett barn i dess psykosociala utveckling att följa med sina föräldrar till ett annat land, i all synnerhet då det rör sig om hemlandet. Detta anses enligt samma uttalande vara fallet även för barn som vistats i Sverige "under den betydande men dock begränsade tid som ett slutgiltigt avgörande av ansökan om uppehållstillstånd kan kräva under normala förhållanden" (prop. 1996/97:25 s. 249). Den nya bestämmelsen är inte avsedd att förändra dessa ställningstaganden.

Uppehållstillstånd på grund av arbete m.m.

10 § Uppehållstillstånd får ges till

1. utlänningar som har beviljats arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt och,
2. utlänningar som önskar vistas här i landet för studier och besök.

Uppehållstillstånd på grund av arbete beviljas också enligt 29 §.

Paragrafens andra stycke är nytt. Punkten 1 motsvaras av 2 kap. 4 § första stycket UtL och 3 kap. 6 § första stycket 7 lagrådsremissen. Punkten 2 motsvaras av 2 kap. 4 § första stycket 7 UtL och 3 kap. 6 § första stycket 8 i lagrådsremissen.

Andra stycket gäller situationer av arbetskraftsinvandring för permanent vistelse i Sverige. Grunden för uppehållstillstånd i dessa situationer har tidigare inte framgått direkt av lagtexten. Prövningen av om sökandens anställning är sådan att han eller hon skall få tillstånd att arbeta här görs i första hand enligt 3 kap. 27 §. Om sökanden är en utlänning med särskilda kvalifikationer och anställningen vid prövningen bedöms vara tillräckligt långsiktig skall

sökanden i enlighet med 3 kap. 29 §, i stället för arbetstillstånd, beviljas permanent uppehållstillstånd. Upphållstillstånd enligt första stycket punkterna 1 och 2 skall normalt vara tidsbegränsade.

Upphållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden

11 § Om inte synnerliga skäl talar emot det, skall uppehållstillstånd ges om ett internationellt organ som har av Sverige erkänd rätt att pröva klagomål från enskilda bifaller ett klagomål som har riktats mot Sverige i fråga som har samband med uppehållstillstånd.

Paragrafen saknar motsvarighet i utlänningslagen men motsvaras i huvudsak av 3 kap. 8 § i lagrådsremissen. I lagrådsremissen föreslogs att bestämmelsen även skulle omfatta att uppehållstillstånd skulle ges om det följer av ett internationellt avtal som Sverige har anslutit sig till. I Lagrådets yttrande förordades dock att den delen skulle utgå och bestämmelsen har formulerats i enlighet därmed.

Bemyndiganden

12 § Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier och besök.

Regeringen får också meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med främmande stat, samt att uppehållstillstånd får återkallas för de utlänningsar som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer även i andra fall än de som anges i 6 kap. 3 §.

Paragrafen motsvarar, förutom att det tidigare bemyndigandet avseende uppehållstillstånd för humanitära skäl har tagits bort, 2 kap. 14 § UtlL samt 3 kap. 9 § och 4 kap. 8 § i lagrådsremissen.

Särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd

13 § Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt 7–10 §§ skall det beaktas om det finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av utlänningens brottslighet eller brottslighet i

förening med annan misskötsamhet. Om det finns sådana skäl skall de vägas mot de skäl som föreligger för uppehållstillstånd.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 4 § fjärde stycket UtlL och 3 kap. 10 § i lagrådsremissen.

I femte kapitlet finns bestämmelser om de omständigheter som talar mot att bevilja uppehållstillstånd för flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt (lagrådsremissens 5 kap. 4 §). Bestämmelsen i 13 § är inte tillämplig för de fallen utan endast för övriga uppehållstillstånd.

För att utlänningens brottslighet skall kunna medföra att uppehållstillstånd inte beviljas måste det finnas en lagakraftvunnen dom. Vid bedömningen skall ses inte bara till straffets längd utan också till gärningens art. Den nuvarande bestämmelsen stadgar att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel. Uttalandena i förarbetena till bestämmelsen är inte helt klara när det gäller om uppehållstillstånd kan vägras med hänvisning till – förutom lagakraftvunna domar – enbart otvetydigt konstaterad misskötsamhet eller om det skall vara fråga om antingen brottslighet eller en kombination av brottslighet och annan misskötsamhet (prop. 1994/95:179 s. 47 f). Lagtexten har därför förtydligats så att det klart skall framgå att annan misskötsamhet än brottslighet får vägas in endast om utlänningen gjort sig skyldig till brott.

Den tyngd som anmärkningarna skall ha för att uppehållstillstånd skall vägras måste bli beroende på en bedömning i det enskilda fallet, där hänsyn tas till de skäl som utlänningen kan åberopa som grund för uppehållstillstånd (a. prop. s. 48). Det kan å ena sidan röra sig om utlänningar med humanitära skäl av sådan styrka att avslag bör kunna komma ifråga endast om det finns sådana motstående skäl som skulle kunna medföra avslag för en flykting. Det kan å andra sidan vara fråga om en utlänning som åberopar anknytning i någon form och där anknytningen ligger på gränsen till vad som skulle kunna läggas till grund för att bevilja uppehållstillstånd. I sådana fall kan det räcka med en lägre grad av misskötsamhet för att ansökan skall avslås.

Att skälen som sökanden kan åberopa för att få tillstånd skall vägas mot de skäl som talar mot att tillstånd beviljas är en mycket viktig princip. Den bör därför framgå direkt av lagtexten. En föreskrift med den innebörden har tagits in i sista meningen i paragrafen.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd

14 § Tidsbegränsat uppehållstillstånd får, utöver vad som följer av 15–21 §§ och 4 kap., beviljas endast om det föreligger särskilda skäl mot att bevilja permanent uppehållstillstånd.

Paragrafen är ny. Av nu gällande utlänningslag framgår inte att permanent uppehållstillstånd beviljas som huvudregel. Den beslutande myndigheten eller domstolen skall dock alltid ha möjlighet att välja om permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd skall beviljas beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Riktlinjerna för när ett tidsbegränsat respektive permanent uppehållstillstånd skall meddelas drogs upp i samband med 1985 års ändringar i utlänningslagen (prop. 1983/84: 144 s. 86 ff). Permanent uppehållstillstånd skulle beviljas redan från början i de fall då utlännen avsåg att bosätta sig här och accepterades för invandring. Detta gällde i huvudsak flyktingar, personer med flyktingliknande skäl, de som fick tillstånd på grund av familje- eller annan anknytning eller inom ramen för arbetskraftsinvandring liksom utlänningslag som skulle få stanna i Sverige på grund av politisk-humanitära eller allmänt humanitära skäl. Tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle utfärdas i vissa fall av familjeanknytning, s.k. uppskjuten invandrarprövning och vid vistelse för gäststudier, besök hos släktingar, tillfälligt arbete och liknande. Det betonades att Statens invandrarverk, nuvarande Migrationsverket, alltid skulle ha frihet att välja att utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, även till en utlänning som avsåg att bosätta sig här och som tilläts att göra detta. Skälet kunde vara att det rådde tveksamhet om utlänningslagens vandel och försörjningsförmåga, att vistelsen här avsågs bli begränsad till viss tid eller att utlännen själv hade begärt att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Vid tillkomsten av 1989 års utlänningslag framhölls att dessa riktlinjer alltjämt skulle vara vägledande men det ansågs inte nödvändigt att i lagtexten uttryckligen ange när ett permanent uppehållstillstånd skulle ges (prop. 1988/89:86 s. 146). Den nya paragrafen syftar inte till någon förändring när det gäller att begränsa tiden för uppehållstillstånd för utlänningslag som inte avser att bosätta sig här, t.ex. gäststuderande och internationellt utbyte.

Sedan den 15 januari 2003 gäller också att en utlänning som omfattas av bestämmelserna om tillfälligt skydd enligt 2 a kap. UtlL skall ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Enligt kommit-

téns förslag (avsnitt 6.1) skall detta kapitel införas mellan kapitlet om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd (3 kap.) och kapitlet om skyddsbehövande (5 kap.) och således bli kapitel 4.

15 § Om det på grund av en utlännings förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas, skall ett uppehållstillstånd som ges tidsbegränsas.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 b § UtlL och 3 kap. 11 § i lagrådsremissen.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd av hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt bör meddelas om omständigheterna är sådana att uppehållstillstånd borde vägras, men det för tillfället inte skulle vara möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut. Det skulle kunna te sig stötande om den som gjort sig skyldig till relativt allvarlig brottslighet omedelbart därefter beviljades ett permanent uppehållstillstånd. Bestämmelsen kan också tillämpas om det finns humanitära skäl av sådan styrka och art att utlänningen normalt skulle ha beviljats ett permanent uppehållstillstånd, men där det på grund av brottslighet eller liknande misskötsamhet råder tveksamhet om utlänningens vandel.

Av EG-rätten följer att uppehållstillstånd för EU-medborgare inte kan tidsbegränsas av skäl hänförliga till utlänningens levnadssätt.

16 § Utlänningar som med stöd av 7 § 5 eller 6 beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning skall vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detsamma gäller när uppehållstillstånd i sådant fall beviljas utlänningens barn.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 d § UtlL och 3 kap. 12 i lagrådsremissen.

17 § Ett uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 8 § på grund av sjukdom skall vara tidsbegränsat om utlänningens sjukdom eller behov av vård i Sverige är av övergående natur.

Paragrafen är ny. Uppehållstillstånd som grundas på humanitära skäl beviljas i flertalet fall som permanent uppehållstillstånd från början. Med hänsyn till den restriktiva praxis som råder för vårdbehovsfallen, är de sjukdomstillstånd som kan ge rätt till uppe-

hållstillstånd oftast så allvarliga att det inte är aktuellt med annat än permanent uppehållstillstånd. I vissa fall, då vårdbehovet är övergående, kan dock ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vara tillräckligt.

I några fall av övergående vårdbehov, t ex. då ett utländskt barn kommer hit för att genomgå en operation, är det tillräckligt att visering utfärdas för vistelsen här.

18 § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning för vilken det skulle råda ett hinder, som inte kan bedömas vara bestående, mot att verkställa ett avvisningsbeslut.

Paragrafen är ny. Då det råder ett tillfälligt verkställighetshinder finns alternativa lösningar till att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Om den beslutande myndigheten kan bedöma att avvisning eller utvisning bör ske, men ett längre rådrum krävs för verkställighet än vad som medges i normalfallet i 8 kap. 12 § UtlL, kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kombineras med ett avvisningsbeslut att verkställas efter viss tid.

Exempel på fall då ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte behöver förenas med ett avvisningsbeslut är då det råder större ovisshet om och när ett avvisningsbeslut skulle kunna verkställas, t.ex. då sökandens identitet är oklar eller då sökanden är ett ensamkommande barn och föräldrarna inte återfunnits i hemlandet.

I vissa andra fall kan anstånd beslutas i avlägsnandebeslutet, utan att förenas med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Anståndet får då beslutats till tidpunkt när verkställighet är möjlig, t.ex. med hänsyn till sökandens hälsotillstånd.

Då det råder ett tillfälligt verkställighetshinder bör valet mellan de olika beslutsalternativen även fortsättningsvis ske utifrån verkställighetshindret i det enskilda fallet.

19 § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges en utlänning som behöver vård enligt lagen (1990:252) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4c § första stycket UtlL och 3 kap. 13 § i lagrådsremissen.

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4c § andra stycket UtlL och 3 kap. 14 § i lagrådsremissen.

21 § Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd getts ett barn enligt 19 eller 20 §§, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges också till barnets vårdnadshavare.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 c tredje stycket UtlL och 3 kap. 15 § i lagrådsremissen.

Fortsatt uppehållstillstånd i vissa anknytningsfall

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

Utlänningar som har familjeanknytning enligt 7 § 5 eller 6 och som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 e § UtlL och 3 kap. 16 § i lagrådsremissen.

När uppehållstillstånd skall ha beviljats

23 § Utlänningar som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha beviljats sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Detta gäller dock inte om

1. en utlänning kan beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 4 kap. 2–4 §§ eller har rätt till uppehållstillstånd här som skyddsbehövande enligt 5 kap.,
2. en utlänning av humanitära skäl som anges i 8 § bör få bosätta sig i landet,
3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjanknytning med stöd av 7 §, eller
4. det annars finns synnerliga skäl.

Utlänningar får beviljas uppehållstillstånd trots vad som sägs i första stycket

- om de enligt 7 § har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och
- om det inte skäligen kan krävas att de återvänder till ett annat land för att lämna in ansökan där.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 5 § UtlL och 3 kap. 17 § i lagrådsremissen.

24 § En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av ett pågående besök eller någon annan tidsbegränsad vistelse här i landet får beviljas trots vad som föreskrivs i 23 § första stycket, om det finns vägande skäl för förlängningen.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 5 a § UtlL och 3 kap. 18 § i lagrådsremissen.

24 a § Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd beviljas endast om beslutet om avvisning eller utvisning har upphävts enligt 10 kap. 18, 19 eller 20 §. Detta gäller dock inte om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas med stöd av 10 kap. 18, 19 eller 20 §.

En ansökan om uppehållstillstånd får beviljas trots vad som föreskrivs i första stycket,

- om det följer av föreskrifter som regeringen meddelat enligt 12 § andra stycket, eller
 - om uppehållstillstånd beviljas med stöd av 11 §.
- Beviljas uppehållstillstånd enligt andra stycket, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 19 § lagrådsremissen. Efter lagrådsremissen har regeringen föreslagit en ändrad reglering av prövningen av ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut, prop. 2003/04:59, Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden.

Arbetsstillstånd

25 § En utlänning som vill ha arbetsstillstånd i Sverige skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om arbetsstillstånd får inte bifallas efter inresan utom i fall som avses i 23 § andra stycket och 24 §, vilka bestämmelser tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetsstillstånd.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 6 § andra stycket UtlL och 3 kap. 20 § andra stycket lagrådsremissen. För tydlighetens skull har bestämmelserna tagits upp i en särskild paragraf med angivande av huvudregeln att arbetsstillstånd skall ha ordnats före inresan i landet. I undantagsfall kan dock arbetsstillstånd beviljas även efter inresan. Beträffande undantagen hänvisas till bestämmelserna som anger när uppehållstillstånd kan beviljas efter inresan, vilket gäller även i fråga om arbetsstillstånd.

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 6 § första stycket UtlL och 3 kap. 20 § första stycket lagrådsremissen. Att arbetsstillstånd inte behövs för nordiska medborgare och inte för dem som har permanent uppehållstillstånd framgår av 2 kap. 6 och 7 §§ lagrådsremissen. Regeringen har också i utlänningsförordningen föreskrivit undantag från tillståndskravet för vissa kategorier av arbetstagare, vilka närmare beskrivs i avsnitt 3.2.3. För de arbetstagare som behöver arbetsstillstånd för att få arbeta här, är tillståndet alltid tidsbegrän-

sat. Det kan också, som vid anställningar för täckande av tillfällig brist på arbetskraft och för personer som deltar i internationellt utbyte, begränsas till arbete hos en viss arbetsgivare. Vid säsongsarbetstillstånd däremot begränsas som regel tillståndet till viss bransch. För det fall att utlänningen har fått tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning eller liknande förenas arbetstillståndet normalt inte med villkor om speciellt arbete eller särskild arbetsgivare. Faktorer som lönenivå och arbetsförhållanden anges inte som villkor i arbetstillståndet utan skall framgå av arbetserbjudandet och beaktas vid prövningen om tillstånd skall beviljas eller inte.

27 § Arbetstillstånd får, om inte arbetskraftsbehovet kan fyllas inom landet eller genom rekrytering från ett land som är anslutet till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz, ges till en utlänning som erbjudits anställning inom ett yrkesområde där det råder tillfällig brist på arbetskraft eller erbjudits säsongsarbete.

Arbetstillstånd får också ges till en utlänning som deltar i internationellt utbyte.

Vid bedömningen skall särskilt beaktas om arbetsavtalets anställningsvillkor överensstämmer med villkoren på den svenska arbetsmarknaden inom branschen, om arbetstiden är av sådan omfattning att arbetstagaren får en tillräcklig försörjning under vistelsen i landet och om bostadsfrågan är löst.

Paragrafen är ny. Den innehåller de grundläggande förutsättningarna för att arbetstillstånd skall kunna beviljas. Dessa överensstämmer med de riktlinjer riksdagen lagt fast, främst åren 1968 och 1984 och som legat till grund för gällande praxis. Även de av AMS fastställda riktlinjerna för bedömningen av arbetstillståndsärenden grundar sig på dessa tidigare riktlinjer och den praxis som utvecklats.

Första stycket avser utlänningar som erbjudits anställning inom ett yrkesområde där det råder tillfällig brist på arbetskraft eller anställning för säsongsarbete. En första förutsättning för dessa kategorier är att en arbetsmarknadsprövning skall visa att arbetskraftsbehovet inte kan fyllas genom att arbetskraften rekryteras inom landet eller från något annat EES-land eller Schweiz. Dessa länder har således företrädare framför arbetskraft från tredje land. De kategorier som kan komma i fråga för arbetstillstånd räknas upp i paragrafen. Det ankommer på AMS att göra arbetsmarknadspröv-

ningen och även att fastställa inom vilka områden det råder brist på arbetskraft.

De utlänningar som kan få arbetstillstånd för att täcka tillfällig brist skall ha ett erbjudande om anställning inom ett yrke där arbetsgivarna har svårigheter att finna kvalificerad och erfaren arbetskraft. I dessa fall begränsas normalt tillståndet till arbete hos en viss arbetsgivare.

Säsongarbetstillstånd ges i första hand för arbete inom trädgårdsnäringen med bär-, frukt- och grönsaksodling, frilandsodling av blommor och plantskoleväxter samt för ekologisk odling av sockerbetor. I vissa fall ges också arbetstillstånd för odling i växthus, skogsplantering och torvbrytning. Plockning av vilda bär kan ske utan arbetstillstånd under de tre månader som en utlänning har visering eller som är viseringsfri tid.

När det gäller säsongarbetskraften kan den vara okvalificerad. Arbetstillståndet är inte knutet till en viss arbetsgivare utan till en viss bransch. Länsarbetsnämnderna fastställer för varje bransch en länskvot, dvs. hur många säsongarbetstillstånd som får utfärdas.

Enligt *andra stycket* kan arbetstillstånd också ges till utlänningar som deltar i internationellt utbyte. Inom ramen för internationellt utbyte är arbetstillstånden begränsade, inte bara till tiden utan också till yrket och en bestämd arbetsgivare. Det är fråga om sådana anställningar som inte förekommer på den öppna arbetsmarknaden. Till denna kategori räknas bl.a. lednings- och specialistpersonal inom internationella koncerner, personer som sysslar med forskning, undervisning, kultur eller idrott. Även praktikanter inom ramen för internationella praktikantutbytesavtal och au-pairer räknas hit.

En strikt prövning görs av att ansökningsärendet kan hänföras till internationellt utbyte samt att den sökandes kvalifikationer motsvarar verksamhetens syfte. Någon egentlig arbetsmarknadsprövning görs däremot inte.

Tillstånd inom ramen för internationellt utbyte omfattas till större delen av generella yttranden från AMS till Migrationsverket. Övriga ärenden remitteras till länsarbetsnämnden för prövning.

Enligt *tredje stycket* är ytterligare förutsättningar för att arbetstillstånd skall kunna beviljas att lönen och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de som gäller på den svenska arbetsmarknaden inom branschen. Arbetstiden skall också vara så omfattande att arbetstagaren skall kunna försörja sig på arbetet under sin vistelse här. Vidare skall arbetstagaren ha sin bostadsfråga löst.

28 § Arbetstillstånd får ges till en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Paragrafen är ny. Flertalet utlänningar som har fått tidsbegränsat uppehållstillstånd, får också arbetstillstånd. Någon arbetsmarknadsprövning behöver inte göras i dessa fall. På samma sätt som det föreskrivs i 2 kap. 4 § första stycket 6 att uppehållstillstånd får ges till en utlänning som har fått arbetstillstånd, bör det i lagen anges att en utlänning som fått tidsbegränsat uppehållstillstånd också kan få arbetstillstånd.

29 § En utlänning med särskilda kvalifikationer, som uppfyller kraven för arbetstillstånd enligt 27 § och har erbjudits långsiktig anställning i Sverige får, i stället för arbetstillstånd, beviljas permanent uppehållstillstånd.

Paragrafen är ny och behandlar arbetskraftsinvandring. En utlänning som har ett långsiktigt arbetserbjudande och på grund av det får tillstånd att komma till Sverige behöver i vissa fall inte ha arbetstillstånd eftersom han eller hon i stället beviljas permanent uppehållstillstånd. Enligt AMS riktlinjer skall det vara fråga om personer med särskild kompetens inom ett visst yrke eller ett visst företag, s.k. nyckelpersoner. Permanent uppehållstillstånd bör i första hand begränsas till sådana områden som kvalificerad forskning, produktutveckling, överföring av ny teknologi etc. Enligt gällande praxis måste det vara fråga om högutbildad arbetskraft eller högt kvalificerade yrkeserfarna personer med särskild betydelse för näringslivet eller kulturlivet i regionen. Det skall också gälla sådana yrkesområden där bristen på arbetskraft är allmän utifrån ett långsiktigt arbetsmarknadsbehov och utgör ett hinder för expansion eller för att upprätthålla verksamheten hos arbetsgivaren.

Att den som har permanent uppehållstillstånd inte behöver ett separat arbetstillstånd framgår av 2 kap. 6 § lagrådsremissen. Grunderna för att bevilja uppehållstillstånd anges i 2 kap. 4 § UtlL (3 kap. 6 § lagrådsremissen). I uppräknningen finns ingen grund som uttryckligen reglerar uppehållstillstånd för permanent vistelse av arbetsmarknadsskäl. Tillståndsgrunderna i 2 kap. 4 § 6 UtlL (3 kap. 6 § 7 lagrådsremissen), dvs. att utlänningen har arbetstillstånd eller sin försörjning ordnad på annat sätt, är främst avsedd för andra

situationer. Möjligen kan sägas att den som har ett sådant långsiktigt arbetserbjudande som kan leda till att utlänningen beviljas permanent uppehållstillstånd "har sin försörjning ordnad på annat sätt", vilket dock är missvisande eftersom en arbetsmarknadsprövning också måste göras i dessa fall.

Situationen är liknande för EU-medborgare, som är undantagna från kravet på arbetstillstånd, men som behöver ett arbetserbjudande, om de inte kan visa att de har sin försörjning ordnad på annat sätt, för att kunna få uppehållstillstånd under en femårsperiod. Någon arbetsmarknadsprövning görs emellertid inte i de fallen.

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

Bestämmelsen, som motsvaras av nuvarande 11 kap 9 § UtlL och 3 kap. 21 § i lagrådsremissens förslag, har på sätt föreslagits i lagrådsremissen flyttats till 3 kap. med övriga bestämmelser om arbetstillstånd.

31 § Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd.

Bestämmelsen motsvaras av nuvarande 2 kap. 6 § tredje stycket UtlL och 3 kap. 22 § i lagrådsremissen.

32 § Beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av Migrationsverket. Beslut om visering och uppehållstillstånd får också meddelas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Paragrafen motsvaras av 2 kap. 7 § första stycket UtlL och 3 kap. 23 § i lagrådsremissen.

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

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

Regeringen får ingå överenskommelse med en stat, som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen eller som har slutit avtal

om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna, om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om visering.

Paragrafens första och andra stycke motsvaras av 2 kap. 7 § andra och tredje stycket UtlL samt 3 kap. 24 § första och andra stycket i lagrådsremissen. Paragrafens tredje stycke motsvaras av 2 kap. 7 a § andra stycket UtlL och 3 kap. 24 § tredje stycket i lagrådsremissen.

34 § Att den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning får besluta om uppehållstillstånd framgår av 7 kap. 18 §.

Paragrafen motsvaras av 2 kap. 8 § UtlL och 3 kap. 24 § i lagrådsremissen.

6 kap. Återkallelse av tillstånd

7 § Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet skall hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl av det slag som anges i 3 kap. 8 § talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

Bestämmelsen motsvaras av 2 kap. 9 § tredje stycket UtlL och 4 kap. 6 § lagrådsremissen. En hänvisning till den nya bestämmelsen om uppehållstillstånd av humanitära skäl har införts i förtydligande syfte.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer av ledamöterna Kalle Larsson (v), Erik Ullenhag (fp), Sven Brus (kd), Birgitta Carlsson (c) och Bodil Ceballos (mp)

Vår uppfattning är att 3 kap. 8 § borde ha följande lydelse:

Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

8 § Uppehållstillstånd får beviljas utlänning för vilken det vid en samlad bedömning av hans eller hennes situation föreligger sådana särskilt ömmande omständigheter att utlänningen bör tillåtas att stanna i Sverige (humanitära skäl).

Vår uppfattning är att genom användande av begreppet särskilt ömmande omständigheter bör tillämpningen av begreppet humanitära skäl bli något mindre restriktiv än i dag. Vi skulle också då säkerställa att den praktiska tillämpningen av paragrafen vid ett domstolsförfarande inte skulle bli än mer restriktiv än i dag, vilket det enligt vår mening föreligger en risk för med majoritetens förslag om att det ska krävas ”synnerligen” ömmande omständigheter för att humanitära skäl i lagens mening ska anses föreligga.

I kommitténs direktiv fastslås att uppdraget främst är att ”lämna förslag till – utifrån förarbeten och en kartläggning av praxis – hur förutsättningarna för uppehållstillstånd av humanitära skäl, arbetstillstånd samt visering skall preciseras i lag,” och vi menar att det inom ramen för detta mycket väl ryms att precisera paragrafen för uppehållstillstånd av humanitära skäl på det sätt vi föreslår. När det gäller de ekonomiska konsekvenserna av detta förslag är det vår uppfattning att det är viktigt att asylprövningen kan ske såväl rättssäkert som utan dröjsmål, eftersom det håller kostnaderna nere. Den som får sitt ärende prövat på ett rättssäkert sätt kommer enligt vår bedömning mer sällan att överklaga eller inlämna nya

ansökningar än den som själv fått möjlighet att framföra sina skäl inför en domstol. Vår bedömning är att den av oss föreslagna formuleringen kommer att innebära att det blir något fler som kommer att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl i Sverige, och att det också innebär en viss följdinvandring. Vi menar dock att de ökade kostnader som detta medför skall ses i beaktande av det faktum att i en rättssäker asylprocess färre personer kommer att ha anledning att överklaga eller inlämna nya ansökningar om asyl. Dessutom kommer en del av de personer som i dag får uppehållstillstånd av humanitära skäl efter en ofta utdragen process att kunna beviljas detta tidigare. Med en ny process och tidigare bifall i vissa ärenden kommer kostnaderna i mottagningssystemet att minska, vilket uppväger de ökade kostnaderna för något fler beviljade ansökningar.

Den av oss föreslagna lagändringar innebär att följdändringar i förarbetena till lagrummet skulle behöva göras.

Självmordsrisk

Vår uppfattning är att risken för självmord hos den som ansöker om asyl bör ges en större tyngd i den sammanvägda bedömningen och inte skall behöva kopplas till en allvarlig psykisk sjukdom för att ge rätt till uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Upplevd rädsla kan leda till självmord oavsett hur välgrundad fruktan är, och lagstiftarens avsikt måste vara att människoliv inte skall gå förlorade. Självmordsrisk, som dokumenterats av specialist i psykiatri, skall även i fortsättningen i enlighet med uttalandena i prop. 1988/89:86 s. 149 utgöra humanitärt skäl för uppehållstillstånd. Om det inte rör sig om allvarlig psykisk sjukdom eller annat liknande tillstånd får dessa fall hänföras till den sammanvägda bedömningen och bör där ges stor tyngd.

När det gäller frågan om kostnadskonsekvenser innebär vårt förslag att självmordsrisk ges en större tyngd i bedömningen av skälen till uppehållstillstånd av humanitära skäl än i dag. Vår bedömning är att den föreslagna formuleringen kommer att innebära att det blir något fler som kommer att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl i Sverige på grund av självmordsrisk, och att det också innebär en viss följdinvandring. Vi menar dock att de något ökade kostnader som detta medför skall ses i beaktande av det faktum att

i en rättssäker asylprocess färre personer kommer att ha anledning att överklaga eller inlämna nya ansökningar om asyl. Det är vidare värt att notera att kostnaderna för vård av asylsökande som är suicidala avsevärt skulle kunna minska om dessa personers självmordsbenägenhet gavs större tyngd i prövningen av rätten till uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Särskilt yttrande av ledamoten Kalle Larsson (v)

Jag har tillsammans med företrädare för andra partier avlämnat ett antal reservationer till detta betänkande. I detta särskilda yttrande har jag för avsikt att kortfattat placera kommitténs arbete i ett sammanhang och kommentera en del övriga delar av förslag och texter. I det följande delger jag en del uppfattningar som lika väl kunnat vara reservationer, men för helhetens skull har jag valt formen av ett särskilt yttrande.

Kommitténs uppdrag

Min uppfattning är att kommittén i första hand haft uppgiften att kodifiera en alltför restriktiv praxis, som skapats av lagstiftare men i första hand av myndigheterna som utvecklat denna i strid med lagstiftarens intentioner och gällande rätt. Möjligheterna för kommittén att komma fram med förslag om en mindre restriktiv hållning har ständigt bemötts med två argument, båda tjänande syftet att behålla den mycket restriktiva politiken; dels får kommittén bara syssla med en kodifiering av nuvarande praxis och dels får inget som föreslås kosta några ytterligare pengar. Arbetet har också präglats av regeringens bakomliggande önskan att förhålla den samfällt beslutade nedläggningen av utlänningsnämnden.

Det är exempelvis högst anmärkningsvärt att kommitténs uppdrag begränsats till att bara beröra humanitära skäl, eftersom denna grund för uppehållstillstånd är tätt sammanknuten med konventionsskäl och övriga skyddsgrunder. Som det anges i betänkandet är andelen som får uppehållstillstånd på flyktingkonventionens grund eller som skyddsbehövande i övrigt ur ett internationellt perspektiv mycket liten i Sverige. I stället får många av dem som trots allt får stanna göra det av humanitära skäl, vilket ger ett sämre skydd och dessutom intryck av att de får stanna på andra grunder

än att de är i behov av skydd undan förföljelse. Min uppfattning är att en stor del av dem som i dag beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl i stället förmodligen borde få stanna på konventionsgrund eller som skyddsbehövande i övrigt. Men det har kommittén genom direktivens utformning varit förhindrad att överväga eller kommentera.

Kommitténs arbete

Arbetet i kommittén har dragits med flera väsentliga problem. Sekretariatet borde redan från början varit bättre bemannat och kommittén borde ha haft större möjligheter att utöka sekretariatets storlek då arbetsbördan visade sig större än vad som mäktades med inom ordinarie tidsplan. Under de arbetsformer som nu rått har det i bästa fall fungerat, men inte alls tillfredsställande effektivt.

Under ett av kommitténs första möten föreslog jag, bland annat för att tillgodose det som i direktiven formulerats ”en kartläggning av praxis”, att kommitténs skulle ta kontakt med vetenskaplig expertis. Mitt förslag gick ut på att en jämförande studie över tid skulle göras för att söka klarlägga om praxis förändrats över tid eller inte. Vid flera på varandra följande möten fick jag lyfta denna fråga för att så småningom finna att kommitténs majoritet inte ansåg sig ha tid att genomföra en sådan studie samt att det i all fall delvis låg utanför direktiven. Hade en sådan vetenskaplig studie genomförts hade det enligt min mening varit ett mycket värdefullt bidrag till den allmänna debatten, men också en viktig del av kommitténs arbete.

Några innehållsliga synpunkter

I det följande vill jag kommentera några av de föreslag som kommittén framlägger och ge min bild av vad de innebär samt presentera en del alternativ.

Barnparagraf

En särskild barnparagraf införs nu i utlänningslagen av en enig kommitté, vilket jag välkomnar. Självfallet måste det också uppfattas som en kritik av att den övergripande formulering som åter-

finns i portalparagrafen sedan tidigare inte fått avsett genomslag, utan nu måste förtydligas. Det är bra att kommittén kunnat komma framåt på denna punkt, vilket för övrigt visar att det trots allt varit möjligt att ge positiva bidrag, om bara den politiska viljan funnits. Jag vill i detta sammanhang bara nämna också det faktum att samtliga partier varit överens om att detta bör ge en större möjlighet för barn att få stanna än vad fallet i dag är.

Särskilt/synnerligen ömmande omständigheter

I en reservation tillsammans med företrädare för fyra andra partier har jag föreslagit att kommittén borde ha valt begreppet ”särskilt ömmande omständigheter” i stället för som majoriteten nu valt ”synnerligen ömmande omständigheter” för att ett uppehållstillstånd av humanitära skäl bör beviljas. Jag finner det som ett tragiskt exempel på hur kommitténs majoritet inte velat se till individerna i den verklighet lagstiftningen är tänkt att hantera när man valt en så restriktiv hållning som denna. Det faktum att begreppet ”humanitära skäl” även i framtiden kommer att avse något annat än vanligt språkbruk befasts härmed i lag.

Självmordsrisk

Också beträffande denna fråga har en gemensam reservation fogats till betänkandet av flera partier, och jag vill bara något utveckla mina bakomliggande argument. Betydelsen av att det föreligger risk för självmord vid verkställighet av ett avvisningsbeslut behandlas i propositionen till ny utlänningslag 1988/89:86 s.149. Där uttalas beträffande självmordsrisk att en sådan skall anses utgöra synnerliga skäl av humanitär art för bifall till en ny ansökan om uppehållstillstånd efter ett tidigare lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Detta innebär självfallet att självmordsrisk också utgör ett tillräckligt skäl för bifall till en ansökan om uppehållstillstånd på humanitära skäl i grundärendet. Detta är förarbete till i dag gällande rätt. I strid med detta har Utlänningsnämnden utvecklat en praxis som går ut på att självmordsrisk måste kunna kopplas till en allvarlig psykisk störning eller annat liknande psykiskt tillstånd som påvisats i en psykiatrisk utredning för att utgöra grund för bifall till uppehållstillstånd på humanitära grunder. På senare tid har näm-

den skärpt sin praxis ytterligare, numera förekommer det att man avslår ansökningar även när dessa av nämnden uppställda tilläggs-kriterier är uppfyllda.

Kommitténs majoritet hävdar att man i övriga fall – när självdestruktiva handlingar eller uttalanden mer är uttryck för desperation eller förtvivlan efter avvisnings- eller utvisningsbesked – inte bedömer att de ensamma kan leda till bifall på humanitära skäl, men att de däremot kan få betydelse vid en sammanvägd bedömning. Detta är en falsk beskrivning av praxis, i själva verket tillmäts självmordsrisk utan koppling till allvarlig psykisk störning eller liknande tillstånd så gott som aldrig någon betydelse för frågan om uppehållstillstånd.

Professor Johan Cullberg har i ett yttrande år 1986, avgivet i egenskap av Socialstyrelsens vetenskapliga råd i allmän psykiatri, förklarat att:

Själv mord är både ”rimligt” och ”normalt” för vissa personer i skräck-situationer där dessutom en lång tid av ovisshet och psykisk smärta har underminerat den själsliga motståndskraften. Slutligen kan en person med viss konstitution och personlighetsmässig vulnerabilitet i en svår krissituation som präglas av hot och förlust, melankoliseras utan att detta kan dokumenteras som ett habituellt psykopatologiskt mönster.

Cullberg erinrade också om erfarenheter av genomförda studier vid baltutlämningen liksom vid Nürnbergrättegångarna. Vid dessa reaktioner på en förtvivlad situation har det veterligt aldrig talats om någon psykisk sjukdom.

Kön och sexuell läggning

Förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning är utredd i särskild ordning genom SOU 2004:31. I detta sammanhang är det dock värt att notera att flera av de fall som redogörs för i det betänkande detta yttrande fogas till enligt min uppfattning snarast är att hänföra till förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning och inte humanitära skäl såsom social utstötning eller dylikt. Det är vidare upprörande att medieuppmärksamhet i Sverige alltjämt tycks vara nödvändig för många som riskerar förföljelse på grund av sexuell läggning i sitt hemland. Kommittén har, som tidigare nämnts, här genom majoritetens tolkning av direktiven varit förhindrad att gå vidare i denna fråga.

Myndigheternas skärpning av praxis

I betänkande redovisas från den hearing kommittén ordnade i oktober 2003 att de då närvarande bedömde att en skärpning av praxis har skett sedan utlänningslagens tillkomst, främst genom regeringsbeslut och förordningar. Min uppfattning, vilken delades av flera närvarande flyktingorganisationer och personer med stor kunskap på området, är att också myndigheterna själva medverkat till en förskjuten praxis i mer restriktiv riktning. Det är också ett av skälen till att det finns svårigheter att enbart genom förändrad lagstiftning komma åt den restriktiva praxis som utvecklats.

Särskilt yttrande av ledamöterna Sten Tolgfors (m), Hillevi Engström (m), Erik Ullenhag (fp), Sven Brus (kd), Birgitta Carlsson (c) och Bodil Ceballos (mp)**Arbetskraftsinvandring**

Moderaterna, folkpartiet liberalerna, kristdemokraterna, centern och miljöpartiet har i riksdagen röstat igenom en reservation innehållande krav på att moderniserade regler för arbetskraftsinvandring skall tas fram. En sådan utredning har också, sent om sider, tillsatts av regeringen.

Eftersom syftet med arbetet i Kommittén för översyn av utlänningslagstiftningen har varit att snabbt anpassa utlänningslagen för en ny instansordning, har tiden inte funnits att invänta resultatet från utredningen om arbetskraftsinvandring. Enligt vår uppfattning är det ytterst angeläget att den nya instansordningen snabbt kommer på plats. Mot bakgrund härav finns det i nuvarande situation inget annat val än att låta utlänningslagen, också på detta område, utformas i enlighet med nu gällande restriktiva regler, för att fungera i en ny instansordning. Så snart nya förslag presenterats bör utlänningslagen dock ändras för att modernisera reglerna för arbetskraftsinvandring.

Invandring är i grunden en stor tillgång för ett land, givet att förutsättningarna för att ta tillvara möjligheter för mänsklig utveckling och ökat välstånd är tillräckligt goda.

Det finns starka skäl – både ekonomiska och mänskliga – att skapa regler som möjliggör vidgad arbetskraftsinvandring till Sverige. Dagens regelsystem medger endast en mycket begränsad invandring av främst utländska experter.

I en globaliserad ekonomi är det naturligt att människor kan röra sig över nationsgränser och bygga sig en ny framtid i ett annat land än födelselandet. Sverige kommer att behöva fler som arbetar för att klara framtidens välfärd och tillväxt. I Sverige råder redan partiell arbetskraftsbrist, samtidigt som en mycket stor andel människor är arbetslösa, sjukskrivna eller sjukpensionerade. Ökat välstånd bygger på att fler arbetar och att det arbete som utförs innehåller mer och mer kunskap.

Riksdagen har givit regeringen i uppdrag att mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter låta utreda hur ett vidgat regelverk för arbetskraftsinvandring skall se ut. I detta uppdrag ingår att se över hur socialförsäkringar, sociala förmåner och arbetsrätt skall utformas. Anställningsvillkoren för arbetskraftsinvandrare får inte vara sämre än vad som gäller för svensk arbetskraft.

Sambandet med asylrätten bör enligt vår mening också studeras, så att den inte urholkas. Ett EU-perspektiv bör finnas i kommitténs arbete, liksom frågan om hur reglerna för visum skall fungera tillsammans med moderna regler för arbetskraftsinvandring.

Särskilt yttrande av ledamöterna Sten Tolgfors (m) och Hillevi Engström (m)

Kommitténs bakgrund

Rättssäkerheten i samband med asylprövning styrs av hur Utlänningslagen och instansordningen för utlänningsärenden ser ut och fungerar tillsammans, dvs. lagen och hur lagen tillämpas. Lag och instansordning måste vara avpassade för varandra.

Riksdagen har tidigare sagt att Utlänningsnämnden skall avskaffas och att i stället förvaltningsdomstolar skall fatta beslut när asylärenden överklagas från Migrationsverket. Samtliga riksdagens partier har uttalat att förhandlingen vid överklagande i utlänningsärende skall ske mellan jämställda parter och med ökade möjligheter till muntlig förhandling.

Regeringens försök att omsätta riksdagens önskemål om en ny instansordning i verklighet havererade hösten 2002 i Lagrådet. Lagrådets huvudkritik var att utlänningslagen och den föreslagna instansordningen då inte var avpassade för varandra. Vi moderater krävde därför en översyn av utlänningslagen, för att anpassa den för tillämpning i en ny instansordning. Den 27 november 2002 accep-

terade statsrådet Jan O Karlsson detta. Men först ett drygt halvår senare, 4 juni 2003, kom kommitténs arbete igång.

Kommittén för översyn av utlänningslagstiftningen skulle enligt direktiven vara färdig i mitten av december 2003, för att inte den nya instansordningen för asylärenden skulle försenas. Halva tiden som stod till förfogande för att se över utlänningslagen förflöt alltså utan att den parlamentariska kommittén kom igång med sitt arbete. Ansvar för detta bar regeringen, som inte klarade att ta fram direktiv och bemanna utredningen i tid.

Kommitténs förutsättningar

Moderaterna underströk redan under våren 2003 att risken fanns att Kommittén för översyn av utlänningslagstiftningen inte skulle få tillräcklig tid till fördjupning och eftertanke, alternativt att den nya instansordningen för asylärenden starkt skulle försenas. Det var knappast en idealisk förutsättning att se över utlänningslagen inom loppet av ett halvår.

Ganska snart var det även för kommittén uppenbart att man inte skulle förmå färdigställa sitt arbete inom den avsatta tiden. I det läget hemställde vi moderater att ordföranden hos regeringen skulle begära personell förstärkning av kansliet och att betänkandet skulle få delas i två delar, för att en ny instansordning inte skulle försenas. Regeringen medgav inte detta, vilket fått till följd att kommitténs arbete försenats ett halvår.

Det är vår uppfattning att kommittén från början skulle ha givits mer tid och fått större personella resurser till sitt förfogande, för att säkerställa förslagens kvalitet.

Kommitténs uppdrag

En förutsättning för att det skulle vara möjligt att fullgöra kommitténs uppdrag inom rimlig tid var att dess arbete koncentrerades på att förändra utlänningslagen för att göra den möjlig att tillämpa i en ny instansordning. Detta var också kommitténs huvudsakliga uppgift enligt direktiven. Konsekvensen av det är i sin tur, att övriga innehållsmässiga förändringar av utlänningslagen som partierna önskar av andra skäl än övergången till ny instansordning måste lämnas utanför just denna utredning.

Som vi moderater lyfte fram redan innan kommittén tillsattes utgör portalparagrafen om barn och humanitära skäl ett undantag. Där har funnits särskilda skäl för en förändring; en syn det inom kommittén visat sig råda enighet kring.

I övrigt är det beklagansvärt att regeringen tvärtemot moderaternas önskemål valt att gå fram med särförslag, t.ex. gällande borttagande av nya ansökningar, i stället för att låta det ingå i en samlad översyn av utlänningslagen.

Vidare är det olyckligt att regeringen fortfarande låter riksdagen, kommittén, och allmänheten sväva i ovisshet om hur den avser att den nya instansordningen skall utformas. Därför har det inte möjligt att fullt ut avpassa utlänningslag och instansordning för varandra. Detta arbete får därmed slutgiltigt göras i regeringskansliet.

Regeringens förfarande har hittills inte bidragit till den helhets-syn, med en väl avvägd och sammanhållen lagstiftning och en rätts-säker instansordning, som detta rättsområde så väl behöver.

Kommitténs förslag

Humanitära skäl

Det som i dag benämns som humanitära skäl i utlänningslagens mening är i stor utsträckning skäl uppkomna eller fördjupade i Sverige, inte minst på grund av långa väntetider och brister i dagens lag och instansordning. Det handlar om livshotande sjukdom, lång väntetid eller verkställighetshinder för avvísning på det sätt som kommittén redovisar i betänkandet. Det är fråga om skäl av personlig art. Härutöver finns vad som kallas politisk-humanitära skäl, som rör situationen i ursprungslandet och inte annat än vid en sammanvägning av skäl är kopplade till personens hälsa eller anknytning till Sverige. Vi anser att regeringen bör pröva lämpligheten av att överföra politisk-humanitära skäl till övriga skyddsgrunder i utlänningslagen.

Antalet uppehållstillstånd av humanitära skäl kommer förmodligen att minska i framtiden, eftersom uppehållstillstånd på denna grund ofta medges på grund av en ny ansökan om uppehållstillstånd. Regeringen vill ta bort möjligheten till ny ansökan. Moderaterna har flaggat för att detta bör ske först i samband med att en ny instansordning införs. Rättssäkerheten för de asylsökande och allmänhetens tilltro till ordningen kommer då att stärkas. Behovet

av en möjlighet till ny ansökan om uppehållstillstånd minskar därmed.

I kommittén har en minoritet framfört ståndpunkten att det rekvisit som nu ställs upp i lagtexten för att humanitära skäl skall anses föreligga, dvs. ”synnerligen ömmande omständigheter”, skall ersättas med ”särskilt ömmande omständigheter”.

Kommitténs experter och sakkunniga har entydigt redovisat att ”synnerligen ömmande omständigheter” är det som bäst beskriver innebörden av dagens praxis och förarbeten.

I ett dokument som redovisades vid kommitténs sista sammanträde anför minoriteten:

Någon förändring i förhållande till vad som redan gäller är inte avsedd, annat än den meningen att begreppet särskilt ömmande omständigheter ger utrymme för en något mindre restriktiv bedömning än dagens praxis samt vidare att ett klargörande görs av att självmordsrisk inte, som utlänningsnämnden utvecklat praxis, nödvändigtvis behöver vara kopplat till allvarlig psykisk sjukdom för att utgöra grund för uppehållstillstånd.

Uttalandet är motsägelsefullt. Antingen vill man åstadkomma en förändring med en annan lagtext, eller inte. Det har inte i kommittén redovisats vad den förändrade skrivningen är tänkt att uppnå. Minoriteten har inte angett vilka fall och situationer som den av majoriteten föreslagna skrivningen skulle lämna utanför och som avses inkluderas i den alternativa skrivningen. I stället har ”en allmänt sänkt ribba” angetts som målsättning. Vart denna då i stället skall läggas har inte beskrivits och inte heller de kostnader en förändring kan medföra.

Frågan om självmordsrisk behandlas särskilt i majoritetstexten. Där framgår att självmordsrisk på grund av psykisk sjukdom i sig kan grunda uppehållstillstånd av humanitära skäl. Andra fall av självmordsrisk kan vägas in i den sammanvägda bedömningen av om humanitära skäl föreligger.

Övriga frågor

Som vi ser det finns skäl att nämna att det alltjämt föreligger ett antal ännu olösta problem vid formandet av en ny instansordning för utlänningsärenden.

Regeringen har ännu inte gått till botten med den svidande kritik som lagrådet, i sitt yttrande av den 9 oktober 2002, riktade mot det

senast presenterade förslaget till instansordning. Lagrådet efterlyste en allsidig probleminventering och en analys av vilka brister det presenterade förslaget avsåg att åtgärda. Om någon sådan analys genomförts av regeringen har den i vart fall inte kommit till vår kännedom.

Bland de problem som återstår att lösa återfinns formerna för praxisbildning. Lagrådet riktade skarp kritik mot den tidigare förslagna ordningen, eftersom den instans som utsetts till prejudicerande helt saknade förutsättningar för att fylla denna funktion. Eftersom regeringen inte presenterat några lösningar på de utpekade problemen eller något nytt konkret förslag om ny instansordning är det ännu oklart var och hur praxisbildning skall ske.

Vidare noterar vi att en obalans mellan parterna riskerar att uppstå då Migrationsverket dels skall svara för att ta fram länderunderlag, dels för att avgöra ärenden som första instans. Därefter skall vid överklagande Migrationsverket övergå till att vara en av två jämställda parter. Den sökandes ombud kan svårtligen ha samma möjlighet att söka information i detta avseende. Förvaltningsdomstol kan till skillnad från Utlänningsnämnden inte ha egen länderkunskap. Domstolen är beroende av det underlag som framläggs för den. Det är av stor vikt för instansordningens förtroende hos allmänheten och sökande att länderunderlagen i betydande utsträckning är öppna och offentliga.

Särskilt yttrande av ledamoten Bodil Ceballos (mp)

Uppdraget

Kommitténs uppdrag har varit att lagfästa det som redan nu enligt praxis och förarbeten gäller för en del av utlänningslagen. Andra närbesläktade områden har samtidigt lagts i andra kommittéer vilket kan leda till gränsdragningsproblem då den samlade lagstiftningen senare skall tillämpas i domstol. Särskilt gäller detta frågan om vem som ska räknas som flykting eller skyddsbehövande och vem som får stanna här av humanitära skäl.

Humanitära skäl

Det är min uppfattning att många som i nuläget får stanna av humanitära skäl egentligen skulle haft uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande om praxis inte utvecklats i en så restriktiv riktning. Vidare är praxis vad gäller humanitära skäl också mycket restriktiv och processen för att nå dit mycket lång och kostnadskrävande, förutom allt lidande de enskilda individerna utsätts för.

Den praxis som råder i dag, utifrån regeringens och Utlänningsnämndens praxisbildande beslut, är oerhört restriktiv och jag anser därför inte att man kan säga att vi i Sverige i dag har en human flyktingpolitik. Jag ifrågasätter också om utvecklingen av dagens praxis verkligen varit ett uttryck för riksdagens mening.

Att nu i lagtext nedteckna de regler som framledes skall gälla och samtidigt ta bort viss delegation till regeringen är ett steg i rätt riktning för att praxis i framtiden skall kunna utvecklas i en mer human riktning.

Barnparagraf

Jag välkomnar att kommittén åtminstone i en fråga kunnat enas om att mildra dagens praxis, dvs. när det gäller barns egna humanitära skäl. Jag hade önskat att förarbetena uttryckt att praxis skulle bli mindre restriktiv i stället för "något mindre". Med tanke på dagens situation där sondermatade barn ligger apatiska i sina sängar är det inte utan att man undrar hur portalparagrafen om barnens bästa tillämpas redan i nuläget. Med bara en "något" mindre restriktiv praxis uppnår vi kanske inte så mycket om man utgår från förhållandena i dag.

Anhöriginvandring

I kommitténs förslag står det att invandring på grund av familjeanknytning bl.a. kan ske om det förelegat hushållsgemenskap "och det föreligger ett särskilt visat beroendeförhållande mellan släktingarna". Tillämpningen av detta är redan i nuläget mycket restriktiv och utgår i huvudsak från vår svenska bild av vad beroende är. Under denna paragraf faller t.ex. barn i familjen över

18 år och föräldrar. "Beroendet" brukar räknas mer i ekonomiska termer än i känslomässiga.

Det är enligt min mening egentligen olyckligt att skriva in denna formulering i lagtexten eftersom den riskerar att minska domstolarnas handlingsutrymme. I detta fall har dock denna synpunkt kommit till uttryck redan i tidigare förarbeten och därefter tillämpats i praxis. Några oklarheter om lagstiftarens mening föreligger således inte, även om resultatet ur mitt synsätt inte är tillfredsställande.

Visering

Under rubriken enhetlig visering finns ett andra stycke som är ett uttryck för svensk praxis. Det är inte "obligatoriskt" utifrån Schengenregelverket. Kommittén har dock valt att lägga det under denna punkt trots att tillämpningen ser annorlunda ut i andra länder.

Min uppfattning är att det i stället för "sannolikt" borde vara "uppenbart" att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna för att visering ej skall beviljas. Bevisbördan bör ligga på myndigheten, inte den enskilda individen.

Under rubriken nationell visering finns det dock en möjlighet att få inresetillstånd även om den inte beviljas som enhetlig visering. I författningskommentaren ges uttryck för att det skall vara uppenbart att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna för att avslag på viseringsansökan skall övervägas. Av den anledningen kan jag med tvekan godkänna skrivningen i stycke 2 under enhetlig visering.

Slutsats

Trots att min uppfattning är att vi i dag i Sverige har en inhuman flyktingpolitik och att praxis, genom regeringens och Utlänningsnämndens beslut, utvecklats i en allt hårdare riktning ställer jag mig bakom detta lagförslag, förutom i de delar jag reserverat mig. Anledningen är naturligtvis att jag anser att det är av stor vikt att sjösätta den redan beslutade ändrade instansordningen. Min förhoppning är att domstolarna ser mer till den föreslagna lagtexten

än till tidigare praxisbildande beslut. Då kan vi kanske i slutänden gå från en inhuman till en human flyktingpolitik.

Särskilt yttrande av ledamoten Erik Ullenhag (fp)

Sedan socialdemokraterna kom till makten 1994 har svensk migrationspolitik blivit allt mer restriktiv. Resultatet kan vi se varje dag. Asylsökande barn tappar helt livsgnist och sondmatas på våra sjukhus, kvinnor som våldtagits av polis i hemlandet avvisas och människor som har ett arbete i vårt land får inte stanna här. På många sätt sviker Sverige sitt medmänskliga ansvar.

Denna kommitté har haft ett begränsat uppdrag som handlat om att föreslå nödvändiga förändringar för att möjliggöra införandet av en ny instans- och processordning. Folkpartiet liberalerna ser det som ytterst angeläget av rättssäkerhetsskäl att så snart möjligt avskaffa Utlänningsnämnden och föra asylärendena till domstol. Det var därför viktigt att denna kommitté inte fick ett alltför brett uppdrag.

Folkpartiet liberalerna arbetar dock för en genomgripande humanisering av svensk migrationspolitik enligt följande huvudlinjer.

1. Öppna Sverige för arbetskraftsinvandring. Det skulle avlasta asylsystemet och underlätta integrationen. Sverige behöver arbetskraftsinvandrare för att klara vårt framtida välstånd.

2. Sverige måste göra en korrekt och därmed mer generös tolkning av FN:s flyktingkonvention, 1951 års Genèvekonvention. Kommittén har i sitt arbete konstaterat att Sverige gör en mer restriktiv tolkning av konventionen än andra länder.

3. Vidga flyktingbegreppet så att förföljelse på grund av kön och sexuell läggning ger flyktingstatus.

4. Asylsökande barn måste behandlas betydligt värdigare än i dag och barns egna asylskäl ska alltid beaktas. Förhoppningsvis kan förslaget om en särskild barnparagraf, som glädjande nog vunnit majoritet i kommittén, öka möjligheterna för barn att få stanna i Sverige och bidra till en förbättring av de asylsökande barnens situation.

5. Vidga möjligheten att anhöriginvandra och inför ett försörjningsansvar på sätt som föreslogs av Anhörigkommittén i delbetänkandet *Vår Anhöriginvandring* (SOU 2002:13).

6. Öka antalet s.k. kvotflyktingar som ges en fristad i Sverige.

7. Arbetet med att skapa gemensamma minimiregler på EU-nivå på det migrationspolitiska området ska fortsätta. Genom ett gemensamt regelverk kan alla länder förmås ta ett ansvar. Det är dock centralt att det rör sig om just minimiregler – ett enskilt land måste ha möjlighet att ha mer solidariska regler.

8. Viseringspraxisen ska liberaliseras. I denna kommittés arbete har det återigen visat sig att Sverige använder viseringsinstrumentet som ett rent asylpolitiskt verktyg. Människor ska kunna få besök av sina anhöriga som lever i andra länder.

9. Sveriges insatser för att förebygga flykt ska öka. Det effektivaste sättet att minska antalet som tvingas att fly är att genom handel och bistånd verka för demokrati och mänskliga rättigheter. Stödet till UNHCR för hjälp i närområdet ska öka.

Dessa förslag ligger dock utanför kommitténs uppdrag. Folkpartiet liberalerna kommer dock fortsätta driva dessa liberala reformer med full kraft. Sverige får inte fortsätta svika sitt medmänskliga uppdrag.



Beslut vid regeringssammanträde den 6 mars 2003.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall göra en genomgång av utlänningslagens materiella bestämmelser och anpassa dessa till en övergång från handläggning hos förvaltningsmyndigheter och regeringen till ett system där överprövningen sker i domstol. Kommittén skall därvid utreda hur vissa materiella bestämmelser i utlänningslagen skall utformas för att säkerställa en rättssäker, förutsebar och enhetlig tillämpning i såväl första instans som i högre instans vid en reformerad instans- och processordning.

Kommittén skall, med utgångspunkt i den lagrådsremiss med förslag till ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden som regeringen beslutade om den 6 juni 2002 samt Lagrådets yttrande från den 9 oktober 2002, främst

- lämna förslag till – utifrån förarbeten och författningar samt en kartläggning av praxis – hur förutsättningarna för uppehållstillstånd av humanitära skäl, arbetstillstånd samt visering skall preciseras i lag,
- belysa hur utlänningslagens portalparagraf om barnets bästa kommer till uttryck i bedömningarna av uppehållstillstånd av humanitära skäl,
- överväga hur regeringen genom bemyndiganden eller på annat sätt skall kunna påverka rättstillämpningen utan att domstolarnas oberoende roll och självständighet skall kunna sättas i fråga och lämna förslag till eventuella lagändringar, samt
- göra en översyn av formerna för Migrationsverkets beredning av ärenden samt beslutsfattande för att det i en ny instans- och processordning skall uppfylla kraven på enhetliga och förutsebara beslut inom rimlig tid. Kommitténs eventuella förslag skall innefatta åtgärder för att säkerställa att kraven uppnås.

Bakgrund

Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden, NIPU, lade i februari 1999 fram sitt slutbetänkande Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16). Kommittén hade i uppdrag att bl.a. ta ställning till en ny instans- och processordning vid tillämpning av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen samt göra en viss översyn av utlänningslagen. Därefter fick en interdepartemental arbetsgrupp i uppgift att fortsätta att utreda vissa frågor på utlänningsrättens och medborgarskapsrättens område, främst avseende instansordningen. Det skedde genom arbetsgruppens departementspromemoria En specialdomstol för utlänningsärenden (Ds 2000:45) som lades fram i juni 2000.

Betänkandet och departementspromemorian har remissbehandlats.

Regeringen beslutade den 6 juni 2002 att inhämta Lagrådets yttrande över lagrådsremissen Ny instans- och processordning i utlänningsärenden. Lagrådsremissen byggde till stor del på vad som föreslagits av främst NIPU, men även till viss del på den promemoria som den interdepartementala arbetsgruppen utarbetat. I lagrådsremissen föreslogs en ny utlänningslag ersätta den nuvarande som trädde i kraft år 1989, detta till följd av den föreslagna nya instansordningen men även på grund av de relativt omfattande redaktionella ändringar som föreslagits. De materiella reglerna i den nuvarande utlänningslagen lämnades däremot i stort sett oförändrade. Vare sig NIPU eller den interdepartementala arbetsgruppen hade i uppdrag att lämna förslag till ändringar av dem. I kommittédirektiven (Dir. 1997:20) gavs NIPU i uppdrag att göra främst en redaktionell översyn av utlänningslagen för att lagens struktur skulle bli tydligare och mer överskådlig. I lagrådsremissen behandlades således i huvudsak processuella frågor.

I sitt yttrande den 9 oktober 2002 över förslagen, avstyrkte Lagrådet att den föreslagna nya process- och instansordningen för överprövning i utlänningsmål införs och att därmed sammanhängande lagförslag antas.

Lagrådets yttrande

Lagrådets kritik kan sammanfattas på så sätt att utlänningslagens materiella bestämmelser inte uppfyller grundläggande krav på att tillämpningen skall bli enhetlig och förutsebar.

Lagrådet påpekar att den materiella utlänningslagstiftningen har en speciell karaktär och uppbyggnad. Den har utvecklats under lång tid utifrån särskilda förutsättningar på området beträffande ansvaret för regeltillämpningen. Allmängiltigt utformade riktlinjer för tillämpningen i centrala frågor om bl.a. tillståndsgivning meddelas av statsmakterna medan förvaltningsmyndigheterna inom dessa gränser har ett förhållandevis vidsträckt utrymme för sin prövning i de enskilda ärendena. Riktlinjerna kommer till uttryck i allmänt formulerade kriterier i lagen för tillståndsgivning m.m. men också i förarbeten från skilda tider i anslutning till de olika bestämmelsernas tillkomst. Med hänsyn till lagstiftningens utformning ges regeringen möjligheter att inom vida ramar utveckla och förändra rådande allmänna riktlinjer och praxis, hittills såväl genom föreskrifter som genom beslut i enskilda ärenden.

Flera av de materiella reglerna i utlänningslagstiftningen måste enligt Lagrådet konkretiseras ytterligare för att kunna tillämpas i ett nytt provningssystem där förvaltningsdomstolar ersätter Utlänningsnämnden. Den legala grunden för domstolsprövning måste förstärkas och preciseras för att därmed skapa förutsättningar för en rimligt enhetlig och förutsebar praxis byggd på vägledande domstolsavgöranden.

Lagrådet påpekar vidare att den materiella utlänningslagstiftningen innehåller vissa särdrag. Till särdragen hör enligt Lagrådet bland annat att lagens rekvisit för tillståndsgivning är allmänt hållna i den mån de förekommer. Lagrådet anmärker särskilt att den föreslagna nya utlänningslagen inte innehåller någon definition av vad som skall avses med humanitära skäl. Inte heller ger lagen något besked om förutsättningarna för att få visering och arbetstillstånd. Åtskilliga lagbestämmelser av allmän natur förutsätts bli kompletterade genom föreskrifter av regeringen eller den centrala förvaltningsmyndigheten.

Lagrådet anför vidare att lagen upptar bemyndiganderegler i osedvanligt stor omfattning och att utrymmet för styrning genom författningar på lägre nivå inte preciseras närmare. Lagrådet pekar särskilt på bemyndigandena att besluta om föreskrifter om när uppehållstillstånd skall beviljas av humanitära skäl och när perma-

nent uppehållstillstånd skall beviljas för dem som flytt undan krig eller miljökatastrofer.

Nuvarande bestämmelser

Utlänningslagens uppbyggnad och innehåll

I utlänningslagens (1989:529) första kapitel anges i korthet de grundläggande krav som ställs för utlänningars inresa och vistelse i Sverige, nämligen att en utlänning som reser in i Sverige skall ha pass och visering eller uppehållstillstånd om utlänningen inte är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Regeringen har enligt dessa bestämmelser möjlighet att föreskriva undantag från kravet på såväl pass som visering och uppehållstillstånd.

I första paragrafens andra stycke anges att lagen skall tillämpas så att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Vidare föreskrivs att det i fall som rör barn särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

Utlänningslagens andra kapitel innehåller närmare bestämmelser om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Här föreskrivs under vilka förutsättningar uppehållstillstånd får beviljas och när givna tillstånd får återkallas.

I tredje kapitlet har bestämmelserna om asyl och andra former av skydd samlats. Många av dessa bestämmelser återspeglar Sveriges internationella åtaganden enligt 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning och FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, antagen den 4 februari 1985.

I det fjärde kapitlet anges förutsättningarna för att avvisa respektive utvisa en utlänning som befinner sig i Sverige.

Kontroll- och tvångsåtgärder behandlas i femte kapitlet. Här anges bland annat när kroppsvisitering får ske samt när pass och biljetter får omhändertas. Särskilda bestämmelser om tvångsåtgärder i form av förvar och uppsikt har däremot samlats i sjätte kapitlet.

I sjunde kapitlet anges vilka beslut som får överklagas. I kapitlets första paragraf anges att beslut av förvaltningsmyndigheter i ärenden enligt denna lag får överklagas endast om det anges i sjunde kapitlet.

Åttonde kapitlet behandlar frågor om verkställighet, såsom vart verkställighet skall ske, när verkställighet skall avbrytas och när ett beslut skall upphöra att gälla m.m. Kapitlet inleds med bestämmelser om hinder mot verkställighet, dvs. under vilka förutsättningar ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas.

Utlänningslagens nionde kapitel behandlar utlänningens respektive transportörers ansvar för resekostnader vid verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

I tionde kapitlet återfinns straffbestämmelser, förverkandebestämmelser och bestämmelser om sanktionsavgifter.

I elfte kapitlet har samlats vissa bestämmelser som tar sikte på handläggningen av utlänningsärenden, såsom bestämmelser om muntlig handläggning, motivering av beslut och offentligt biträde.

Slutligen innehåller tolfte kapitlet särskilda bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter, utöver de bemyndiganden som återfinns i tidigare kapitel.

Humanitära skäl

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 5 utlänningslagen får uppehållstillstånd beviljas en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig här.

Innebörden av humanitära skäl har behandlats bl.a. i prop. 1979/80:96 (s. 82) och prop. 1988/89:86 (s. 147). Enligt uttalanden i dessa propositioner rör det sig främst om personer som på grund av sjukdom eller andra personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd. Ett flertal vägledande beslut från regeringen och Utlänningsnämnden behandlar tillämpningen av begreppet humanitära skäl. Bland annat uttalade regeringen i ett beslut den 17 februari 1994 om uppehållstillstånd på grund av vårdbehov att uppehållstillstånd för bosättning kunde beviljas endast i undantagsfall, när det var fråga om en livshotande sjukdom för vilken vård inte kunde fås i hemlandet eller ett handikapp av synnerligen allvarlig art.

De uttalanden som gjorts i förarbeten och praxis är emellertid inte uttömmande. En bedömning måste alltid göras av den humanitära situationen sedd i dess helhet.

När det gäller barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Detta framgår av utlänningslagens portalparagraf, 1 kap. 1 § andra

stycket. Förebilden för denna bestämmelse är artikel 3 I FN:s konvention om barnets rättigheter. Enligt den artikeln skall barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig åtgärderna vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

Bestämmelsen infördes i utlänningslagen den 1 januari 1997. Regeringen underströk i prop. 1996/97:25 att en bestämmelse om hänsyn till barnets bästa skulle komma att få betydelse i en rad olika situationer. Det gäller exempelvis när det är fråga om att bedöma om tillräckligt starka humanitära skäl för uppehållstillstånd skall anses föreligga, varvid något lägre krav kan ställas på styrkan av de humanitära skälen när barn är berörda. Samtidigt framhölls i den nämnda propositionen att barnets bästa generellt inte tar över samhällsintresset att reglera invandringen. Socialförsäkringsutskottet ansåg i betänkandet 1996/97:SfU5 att det varken är möjligt eller lämpligt att på annat sätt än regeringen gjort i den nämnda propositionen ge riktlinjer för hur man bör handla i olika situationer. Det väsentliga var enligt utskottet att barn i alla fall där de berörs behandlas i enlighet med den nya bestämmelsen om barn.

Före lagändringarna den 1 januari 1997, som bl.a. även innebar att särskilda skyddsregler infördes i 3 kap. 3 § utlänningslagen, fick ett stort antal personer stanna av politisk-humanitära skäl. De nya skyddsreglerna innebar enligt uttalanden i prop. 1996/97:25 att bestämmelsen om uppehållstillstånd av humanitära skäl i fortsättningen främst skulle komma att avse personer med renodlat humanitära skäl. Vid riksdagsbehandlingen uttalade Socialförsäkringsutskottet i betänkandet 1996/97:SfU5 att utskottet inte kunde finna annat än att detta uttalande inte uteslöt att det även i fortsättningen skulle kunna förekomma någon situation där uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl kan ges.

Regeringen får enligt bemyndigande i 2 kap. 14 § första stycket 2 utlänningslagen meddela föreskrifter om uppehållstillstånd av humanitära skäl. Detta innebär att regeringen i förordningens form kan meddela generella föreskrifter om t.ex. vårdbehövande utläningar och andra mer principiella frågor.

Arbetsstillstånd

Av 2 kap. 6 § första stycket utlänningslagen framgår att arbetstillstånd skall ges för viss tid och att det får avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs. Enligt tredje stycket samma paragraf får regeringen meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd. Regeringen har i 4 kap. utlänningsförordningen (1989:547) föreskrivit en rad undantag från kravet på arbetstillstånd, bl.a. för utlänningar som är medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz. I detta kapitel återfinns även regler som tämligen detaljerat beskriver vem som får utfärda riktlinjer om arbetstillstånd, hur detta skall ske och de formella ramarna för när en ansökan om arbetstillstånd får avslås respektive bifallas.

I 4 kap. 5 § utlänningsförordningen har regeringen föreskrivit att Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnden får besluta om arbetstillstånd i den omfattning som Migrationsverket bestämmer efter samråd med Arbetsmarknadsstyrelsen. Det är enligt 4 kap. 6 § Arbetsmarknadsstyrelsen som har att besluta om riktlinjer för bedömningen av ärenden om arbetstillstånd.

När det gäller arbetstillstånd är skälet till att en ansökan inte bifalls i regel omständigheter som sökanden inte på något sätt råder över, såsom läget på arbets- och bostadsmarknaden.

Migrationsverkets beslut i fråga om arbetstillstånd får enligt gällande rätt överklagas till Utlänningsnämnden endast om frågan har behandlats i samband med beslut i fråga om avvisning eller utvisning (7 kap. 3 § första stycket utlänningslagen). Enligt huvudregeln skall en utlänning som vill ha arbetstillstånd i Sverige utverkat detta tillstånd före inresan i landet (2 kap. 5 § första stycket jämfört med 2 kap. 6 § andra stycket utlänningslagen). Av detta följer att en ansökan om arbetstillstånd normalt inte kan överklagas.

Visering

I utlänningslagen finns ett fåtal bestämmelser som behandlar visering. De flesta bestämmelserna återfinns i utlänningsförordningen. Av 1 kap. 3 § första stycket utlänningslagen följer att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha visering, om inte utlänningen har uppehållstillstånd eller är medborgare i något av de nordiska länderna. I andra stycket samma paragraf bemyndi-

gas emellertid regeringen att föreskriva andra undantag från kravet på visering och i utlänningsförordningens andra kapitel föreskrivs också en rad undantag. I 2 kap. 4 § utlänningsförordningen föreskrivs viseringsfrihet för medborgare i ett femtiotal länder, huvudsakligen sådana med vilka Sverige har ingått ömsesidiga viseringsfrihetsavtal. Gemenskapsrättens och Schengenregelverkets bestämmelser om visering har emellertid medfört att utlänningslagens bemyndigande på detta område blivit närmast obsolet.

I 2 kap. 1 § utlänningslagen definieras visering som ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid. Vidare anges det i paragrafen att visering får ges för högst tre månaders vistelse vid varje tillfälle, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen meddelar. Slutligen anges det i denna paragraf att visering får begränsas även i övrigt och förenas med de villkor som kan behövas.

Svensk viseringspolitik har som övergripande mål att skapa så stor frihet för rörelser över gränserna som möjligt. I prop. 1996/97:25, Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (s. 122) uttalades dock följande: "Det är av största vikt att kontakter mellan människor i olika länder underlättas. Det gäller såväl i fråga om släktkontakter som kommersiella och kulturella förbindelser på olika plan. Det övergripande målet måste därför vara att skapa så stor frihet för rörelser över gränserna som möjligt. Mot önskemålet om fri rörlighet måste emellertid ställas nödvändigheten av att upprätthålla den reglerade invandring som vi har. Det torde därför under överskådlig tid vara nödvändigt att ha kvar krav på visering i förhållande till ett stort antal stater."

Utgångspunkten är alltså att viseringsansökningar skall prövas i en positiv anda och inte onödigtvis hindra utlänningar att besöka Sverige.

För att kunna ta ställning till en viseringsansökan måste utlandsmyndigheten eller Migrationsverket ha tillgång till dels uppgifter, dels handlingar från sökanden, bl.a. ett giltigt pass. I vissa fall behövs en skriftlig inbjudan på en fastställd blankett från den person eller det företag som sökanden avser besöka i Sverige. Generellt förutsätts att utlänningen kan visa att han både har ett godtagbart syfte med besöket och att det avser ett i tiden begränsat besök. Dessutom förutsätts att vederbörande i princip inte skall göra anspråk på det svenska samhällets resurser.

I förordningen (1988:429) med instruktion för Migrationsverket anges i 11 § att det ankommer på verkets styrelse att besluta om

riktlinjer för Migrationsverkets beslut i ärenden om visering. Styrelsens uppgift har tidigare varit att lägga fast viseringspraxis för medborgare från olika länder. Efter Sveriges tillträde till det operativa Schengensamarbetet den 25 mars år 2001 är viseringspraxis inte längre enbart en nationell angelägenhet. En strävan är i stället att alla Schengenstater skall ha samma viseringspraxis (se Ds 2002:64, Sveriges tillträde till det operativa Schengensamarbetet, s. 83 ff.).

Efter Sveriges tillträde till det operativa Schengensamarbetet gäller särskilda regler för visering. Visering innebär sedan dess normalt ett förhandstillstånd för en utlänning att resa in i och vistas i inte bara Sverige utan i hela Schengenområdet under den tid som anges i viseringen, högst tre månader per halvår från och med den första resans inresedatum (enhetlig visering) eller att resa genom Sverige under en viss tid (genomresevisering). I viseringen anges även antalet tillåtna inresor till Schengenområdet.

Under vissa förutsättningar kan en visering utfärdas, enligt vilken utlänningen endast får resa in i och vistas i den stat som beviljat denna visering (nationell visering). Denna typ av visering kan t.ex. komma till användning om den sökande förekommer på en spärlista.

Om den sökande inte uppfyller samtliga inresevillkor i artikel 5 i Schengenkonventionen skall visering normalt inte beviljas.

Visering får inte beviljas om ändamålet med resan bedöms vara ett annat än det uppgivna eller om det kan antas att utlänningen kommer att sakna medel för vistelsen eller för återresan från Sverige eller inte kommer att lämna Schengenområdet när viseringstiden går ut.

Visering får inte heller beviljas om sökanden saknar tillstånd att åter resa in i den stat som utfärdat den resehandling han har eller om det finns särskilda skäl att inte bevilja visering.

Av 7 kap. utlänningslagen följer att ett avslag på en ansökan om visering inte får överklagas.

Regeringens bemyndiganden

Regeringens styrning av rättstillämpningen i utlänningsärenden kan i dag ske genom i huvudsak två metoder, förordningsmetoden och ärendemetoden. Förordningsmetoden innebär i korthet att regeringen i en förordning lägger fast de närmare förutsättningarna för att uppehållstillstånd skall beviljas för en viss grupp utlänningar. I

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

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

Regeringen har för det första enligt 3 kap. 8 § utlänningslagen möjlighet att ge föreskrifter om uppehållstillstånd för en viss grupp skyddsbehövande som avses i 3 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen. Vidare har regeringen möjlighet att besluta att uppehållstillstånd inte får beviljas för denna skyddskategori, om det behövs med hänsyn till uppkomna begränsningar i Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar. Regeringens föreskriftsrätt omfattar även möjligheterna att besluta om tidsbegränsade uppehållstillstånd i en massflyktsituation.

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

Ärendemetoden innebär att regeringen fattar vägledande beslut i enskilda ärenden. Ett sådant ärende uppkommer om Migrationsverket eller Utlänningsnämnden överlämnar ärendet till regeringen för avgörande enligt 7 kap. 11 § utlänningslagen.

Migrationsverkets beslutsfattande

Migrationsverket är den centrala utlänningsmyndigheten i Sverige och skall verka för att handläggningen av ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är rättssäker och effektiv. Bestämmelser om Migrationsverket finns främst i utlänningslagen och i förordningen (1988:429) med instruktion för Migrationsverket.

Beslutanderätten hos Migrationsverket delegeras från generaldirektören. Det finns en beslutandeordning, som anger på vilken nivå beslut får fattas i olika typer av ärenden. I enklare ärenden fattas beslut på handläggarnivå. I ärenden rörande avvisning eller utvisning fattas beslut alltid av en tjänsteman på högre nivå efter föredragning av en handläggare. En allmän regel är att tveksamma ärenden skall föredras på närmast högre beslutsnivå. Enstaka ärenden kan på så sätt föras upp till generaldirektören.

Migrationsverket har en regionaliserad organisation och beslut i asylärenden fattas regelmässigt på regional nivå, främst i Stockholm, Göteborg och Malmö, men också i Norrköping och inom verkets region Nord. Även ärenden som har anhängiggjorts på regional nivå kan dock föras upp till generaldirektören. Detta innebär att beslutsordningen för asylärenden i första instans uppfyller rekommendationen från UNHCR:s exekutivkommitté (rekommendation nr 8 från år 1977) att beslut i asylärenden skall fattas av en myndighet.

Beslut i andra ärenden än asylärenden fattas även på andra platser i landet än i Stockholm, Göteborg och Malmö. Beslut i medborgarskapsärenden fattas endast i Norrköping.

En ansökan om uppehållstillstånd som görs här i landet skall ges in till Migrationsverket. Det är också verket som genomför utredning i ärendet och som förordnar offentligt biträde i ärenden om avvisning eller utvisning.

Utredningsuppdraget

En parlamentarisk kommitté skall göra en översyn av de materiella reglerna i utlänningslagen. Utlänningslagstiftningen skall anpassas till en ändrad instans- och processordning där en domstolsprövning ersätter den prövning som nu sker i Utlänningsnämnden.

Lagrådet har i sitt yttrande över regeringens förslag till ny utlänningslag med anledning av en ändrad instans- och processordning i utlänningsärenden särskilt anmärkt att de i stort sett oförändrade reglerna om uppehållstillstånd av humanitära skäl, arbetstillstånd och visering, inte är utformade på ett sådant sätt att de i sig ger tillräcklig vägledning för tillämpande myndigheter och domstolar.

Såsom Lagrådet anmärkt i sitt yttrande återfinns inte i själva lagen kriterier för hur ovannämnda ansökningar skall bedömas. Lagbestämmelserna förutsätts istället kompletteras genom riktlinjer för invandringspolitiken som riksdagen vid flera tillfällen lagt fast (se främst prop. 1968:142 om riktlinjer för utlänningspolitiken m.m., prop. 1983/84:144 Invandrings- och flyktingpolitiken och prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv). Vidare förutsätts åtskilliga allmänna regler i lagen bli kompletterade genom föreskrifter av regeringen, Migrationsverket eller, i fråga om arbetstillstånd, Arbetsmarknadsstyrelsen.

Kommittén skall i första hand se över reglerna om uppehållstillstånd av humanitära skäl, arbetstillstånd och visering och lämna förslag om vad som bör regleras i lag, vad som bör regleras i form av föreskrifter och vad som bör överlåtas till rättstillämpningen. Utredningen bör därför inledas med en genomgång av praxis på nämnda områden.

En allmän utgångspunkt för kommittén skall vara att de materiella reglerna så långt möjligt skall vara utformade så att en enhetlig och förutsebar tillämpning säkerställs och att en effektiv handläggning uppnås.

Humanitära skäl

En precisering i lagen av begreppet humanitära skäl som bättre återspeglar gällande förarbeten och praxis skall eftersträvas. En sådan precisering skall då kunna medföra en tydlig och förutsebar rättstillämpning.

Att i lagtext försöka räkna upp alla de kriterier som kan ligga till grund för uppehållstillstånd av humanitära skäl är dock knappast möjligt. Humanitära skäl är ett begrepp som kan innehålla vitt skilda omständigheter som i vissa fall kan vara av avgörande betydelse men inte i andra. Det rör sig ofta om att olika faktorer vägs samman. Likväl bör det vara möjligt att ange några av de omständigheter som skall beaktas. En jämförelse kan göras med bestämmelser i de direktiv och förordningar som har beslutats eller som nu förhandlas i EU på asyl- och migrationsområdet. Vid en översyn av bestämmelsen om humanitära skäl skall kommittén rikta särskild uppmärksamhet på hur den år 1997 införda portalparagrafen i utlänningslagen om barnets bästa har kommit till uttryck i bedömningen huruvida tillräckligt starka humanitära skäl för uppehållstillstånd skall anses föreligga i ärenden där barn är berörda.

Arbetstillstånd

Såsom Lagrådet har påpekat i sitt yttrande över lagrådsremissen framgår det inte av lagen vilken prövning som skall företas i ärenden om arbetstillstånd. Vissa riktlinjer för prövningen har istället getts i förarbeten till nuvarande regler. I utlänningslagen har regeringen bemyndigats att meddela föreskrifter om arbetstillstånd. I utlänningsförordningen föreskrivs att Arbetsmarknadsstyrelsen skall utfärda riktlinjer för hur ärenden om arbetstillstånd skall bedömas.

Det bör vara möjligt att i lagen lägga fast vissa grundläggande kriterier för meddelande av beslut om arbetstillstånd, exempelvis när arbetstillstånd skall kunna beviljas av arbetsmarknadsskäl. Vidare bör det vara möjligt att närmare reglera Arbetsmarknadsstyrelsens roll i dessa frågor.

Kommittén skall lämna förslag till hur bestämmelserna kan preciseras i lag utifrån gällande praxis och förarbeten.

Visering

Förutsättningarna för att en ansökan om visering skall beviljas är idag inte preciserade i utlänningslagen. Även här torde det vara möjligt att något precisera kriterierna för detta, dvs. att i lag precisera de i förarbeten och praxis angivna förutsättningarna för

visering. Det bör exempelvis kunna anges i lagen att visering inte får beviljas om ändamålet med resan bedöms vara ett annat än det uppgivna eller om det kan antas att utlänningen kommer att sakna medel för vistelsen i eller för återresan från Sverige eller inte kommer att lämna Schengenområdet när viseringstiden går ut. Det måste dock finnas möjlighet att göra undantag även från en sådan regel, exempelvis då en utlänning skall besöka en nära anhörigs begravning. Det kan i sådana situationer finnas anledning att mistänka att den sökande inte självmant vill lämna landet när viseringstiden går ut och särskilda arrangemang kan behöva göras för att möjliggöra ett besök.

Kommittén skall i sitt arbete särskilt beakta Schengenregelverkets bestämmelser om visering och hur dessa påverkar svensk viseringspraxis. Det kan härvid finnas anledning att studera hur andra medlemsstater formulerat nationella regler om visering. Vidare skall kommittén analysera Migrationsverkets respektive regeringens roll när det gäller utformningen av viseringspraxis och lämna förslag till eventuella förändringar.

Regeringens bemyndiganden

I lagrådsremissen den 6 juni 2002 föreslogs att möjligheten att lämna över enskilda ärenden till regeringen för vägledande beslut slopas men att det däremot inte borde göras någon ändring i fråga om regeringens möjligheter att i förordningsform meddela föreskrifter om uppehållstillstånd.

Regeringens möjligheter att påverka tillämpningen av utlänningslagen skulle därmed begränsas till den nuvarande möjligheten att i föreskrifter närmare reglera förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd i vissa fall.

De föreskrifter om uppehållstillstånd som regeringen hittills har meddelat i form av förordningar har haft en generell tillämpning. Det har varit i enlighet med dels principen att författningar skall ha en generell normativ karaktär och inte avse enskilda mål eller ärenden, dels utformningen i utlänningslagen av regeringens bemyndiganden att utfärda förordningar. Förordningarna har heller aldrig getts en retroaktiv karaktär på så sätt att de skulle ha avsett även lagakraftvunna beslut.

Lagrådet förordar i sitt yttrande att, såvitt avser samtliga former av tillstånd, huvudreglerna skall framgå av lagen medan det genom

bemyndiganden ges en möjlighet för regeringen och i vissa fall Migrationsverket att föreskriva om undantag.

Såsom ovan framgått finns det många bemyndiganden utöver de som avser uppehållstillstånd i utlänningslagen. Vissa av dessa kan möjligen bli överflödiga genom att lagens kriterier preciseras. En avvägning bör dock ske – för överskådlighetens skull finns det även ett allmänt intresse av att inte tynga lagen med alltför många detaljbestämmelser. Kommittén skall se över samtliga bemyndiganden i utlänningslagen.

Kommittén skall vidare överväga hur och under vilka förutsättningar regeringen genom bemyndiganden eller på annat sätt skall kunna påverka rättstillämpningen och inströmningen av asylsökande utan att de framtida aktuella domstolarnas oberoende roll och självständighet kan ifrågasättas.

Migrationsverkets beslutsfattande

Tyngdpunkten i beslutsprocessen skall ligga hos Migrationsverket som varande den centrala utlänningsmyndigheten. Det är Migrationsverket som har de huvudsakliga utredningsresurserna och det är av stor vikt att den sökande där så snart som möjligt lägger fram alla de skäl han eller hon önskar åberopa.

Migrationsverket måste för sin verksamhet ha tillgång till en mängd information från ett flertal olika källor om de sökandes ursprungsländer för att korrekt kunna bedöma anförda skäl. Utlänningsnämnden har tillgång till samma landinformationsdatabas som Migrationsverket men har även ett eget ansvar att inhämta landinformation. Vid en övergång till en ny instansordning kommer domstolarna inte att ha motsvarande landkunskap. Det är då än mer viktigt att utredningen är komplett och att alla relevanta skäl läggs fram redan hos Migrationsverket. Kommittén bör utreda hur detta på bästa sätt skall kunna ske och lämna förslag på eventuella lagändringar.

En strävan bör vara att hålla Migrationsverkets handläggningstider så korta som möjligt med bibehållen rättssäkerhet. Kortare handläggningstider är till gagn för såväl den enskilde sökande som samhället. Det är väsentligt att Migrationsverkets beslutsfattande är enhetligt och förutsebart. I dag varierar praxis till viss del mellan verkets olika regioner. Kommittén skall därför göra en översyn av Migrationsverkets samordning av praxis och spridande av informa-

tion om denna, samt lämna förslag till eventuella förändringar som kan bidra till enhetliga, förutsebara och snabba beslut av en sådan kvalitet som erfordras i ljuset av en ny instans- och processordning.

Övrigt

Kommittén skall i sitt arbete beakta relevanta internationella åtaganden i bl.a. konventioner och avtal.

Kommittén skall särskilt beakta gemenskapsrätten och den vidare utvecklingen på det migrationspolitiska området i EU.

Kommittén skall lämna de förslag till lagändringar som den anser befogade för att skapa förutsättningar för en ändrad instans- och processordning.

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar skall göras enligt bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). Utgångspunkten skall vara att de eventuella förslag och författningsändringar som kommittén föreslår inte skall bidra till ökade kostnader på aktuella utgiftsområden.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 15 december 2003. Kommittén får redovisa uppdraget i den del det gäller översynen av Migrationsverkets beslutsfattande i särskild ordning, dock senast samtidigt med det övriga uppdraget.

(Utrikesdepartementet)



Beslut vid regeringssammanträde den 4 december 2003.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 6 mars 2003 har det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden som gäller flyktingar, mottagande av asylsökande och utlänningars rätt att vistas i landet tillkallat en parlamentarisk kommitté med uppdrag att bl.a. göra en genomgång av utlänningslagens materiella bestämmelser och anpassa dessa till en övergång från handläggning hos förvaltningsmyndigheter och regeringen, till ett system där överprövningen sker i domstol (dir. 2003:28). Kommittén skall enligt direktiven ha slutfört sitt arbete senast den 15 december 2003.

Utredningstiden förlängs, vilket innebär att kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 juni 2004.

(Utrikesdepartementet)

Lagrådsremissens författningsförslag

Förslag till utlänningslag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Lagens innehåll och tillämpning

Lagens innehåll

1 § I denna lag finns föreskrifter om

- krav för att utlänningar skall få resa in i och vistas i Sverige (2 kap.),
- visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd (3 och 4 kap.),
- skyddsbehövande (5 kap.),
- avvisning och utvisning (6 kap.),
- kontroll- och tvångsåtgärder (7 kap.),
- förvar och uppsikt (8 kap.),
- verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (9 kap.),
- verkställighet av beslut om förvar (10 kap.),
- handläggningen av ärenden hos Migrationsverket (11 kap.),
- överklagande (12 kap.),
- domstolar i utlänningsmål (13 kap.),
- skyldighet att lämna uppgifter (14 kap.),
- offentligt biträde (15 kap.),
- kostnadsansvar (16 kap.),
- straffbestämmelser (17 kap.),
- särskilda bemyndiganden (18 kap.).

Lagens tillämpning

2 § Gemenskapsrätten inom Europeiska unionen (EU) kan medföra avvikelser när det gäller tillämpningen av bestämmelserna i denna lag.

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

4 § Med barn avses i denna lag personer som är under 18 år, om inte annat sägs.

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

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

6 § I fråga om följande personer tillämpas bestämmelserna i denna lag om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd endast i den utsträckning som regeringen föreskriver:

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

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

Inresa

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

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

Utres

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

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

2 kap. Kraven för att utlänningar skall få resa in i och vistas i Sverige

Pass

1 § Utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige skall ha gällande pass.

2 § Regeringen får föreskriva undantag från kravet på innehav av pass.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Migrationsverket får föreskriva vilka handlingar som får godtas som pass. Regeringen får vidare föreskriva i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningar.

Visering

3 § Utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige skall ha visering, om de inte har uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd

4 § Utlänningar som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om de inte har gällande visering.

5 § Regeringen får föreskriva krav på uppehållstillstånd i Sverige redan efter en kortare vistelsetid i Sverige än tre månader.

Arbetsstillstånd

6 § Utlänningar skall ha tillstånd för att arbeta i Sverige (arbetsstillstånd), om de inte har permanent uppehållstillstånd.

Undantag från kraven på visering, uppehållstillstånd och arbetsstillstånd

7 § Kraven på visering, uppehållstillstånd och arbetsstillstånd enligt 3, 4 och 6 §§ för inresa, vistelse och arbete gäller inte medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Medborgare i dessa länder har rätt att utan särskilt tillstånd resa in i Sverige och att vistas och arbeta här.

8 § Regeringen får föreskriva att även andra utlänningar än medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge utan särskilt tillstånd får resa in i Sverige och vistas och arbeta här.

3 kap. Visering, uppehållstillstånd och arbetsstillstånd

Visering

1 § Visering innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid.

Visering får förenas med de villkor och begränsningar som kan behövas.

2 § Regeringen får meddela föreskrifter om visering.

3 § En enhetlig visering, som har utfärdats av en behörig myndighet i någon av de stater som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna, gäller i Sverige.

Uppehållstillstånd

4 § Uppehållstillstånd innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

5 § Uppehållstillstånd i Sverige skall enligt bestämmelserna i 5 kap. 4 § i vissa fall ges till flyktingar och till skyddsbehövande utlänningar i övrigt.

Uppehållstillstånd skall utöver vad som följer av 5 kap. 4 § ges till utlänningar som tas emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (flyktingkvot).

6 § Uppehållstillstånd får också ges till

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

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

3. barn som är ogifta och som adopterats eller som avses bli adopterade av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om utlänningen inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

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

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

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

4. utlänningar som på något annat sätt än som avses under 1–3 är nära anhöriga till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om de har ingått i samma hushåll som den personen,

5. utlänningar som annars har särskild anknytning till Sverige,

6. utlänningar som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige,

7. utlänningar som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt, och

8. utlänningar som önskar vistas här i landet för studier eller besök.

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

7 § Uppehållstillstånd får också ges till utlänningar som

1. är make, maka eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, eller

2. har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här, om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges.

8 § Om inte synnerliga skäl talar mot det, skall uppehållstillstånd ges,

– om det följer av ett internationellt avtal som Sverige har anslutit sig till, eller

– om ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda bifaller ett klagomål som har riktats mot Sverige.

9 § Regeringen får meddela föreskrifter om

– uppehållstillstånd av humanitära skäl, och

– uppehållstillstånd för studier och besök.

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

10 § När en ansökan om ett uppehållstillstånd enligt 6–7 §§ prövas skall det beaktas om det finns skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av utlänningens brottslighet eller brottslighet i förening med någon annan omständighet som hänger samman med utlänningen. Om det finns sådana skäl skall de vägas mot de skäl utlänningen anger som grund för uppehållstillstånd.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd

11 § Om det på grund av en utlännings förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas, skall ett uppehållstillstånd som ges tidsbegränsas.

12 § Utlänningar som med stöd av 7 § beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning skall vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detsamma gäller när uppehållstillstånd beviljas utlänningens barn med stöd av 6 §.

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

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

15 § Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd getts ett barn enligt 13 eller 14 §, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges också till barnets vårdnadshavare.

Fortsatt uppehållstillstånd

16 § En utlänning som med stöd av 12 § har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får ges ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består.

Utlänningar som har familjeanknytning enligt 7 § och som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om

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

När uppehållstillstånd skall ha beviljats

17 § Utlänningar som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha beviljats sådant tillstånd före inresan i landet.

Detta gäller dock inte om

1. en utlänning som flykting eller skyddsbehövande i övrigt har rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap.,
2. en utlänning av humanitära skäl bör få bosätta sig här i landet,
3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjanknytning med stöd av 6 eller 7 §, eller
4. det annars finns synnerliga skäl.

Utlänningar får beviljas uppehållstillstånd trots vad som sägs i första stycket om

- de enligt 6 § första stycket 1, 2, 3, 4, 5 eller 7 § har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och
- det skäligen inte kan krävas att de återvänder till ett annat land för att lämna in ansökan där.

18 § En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av ett besök eller någon annan tidsbegränsad vistelse här i landet får beviljas trots vad som föreskrivs i 17 § första stycket, om det finns vägande skäl för förlängningen.

Uppehållstillstånd när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning

19 § Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd beviljas endast om beslutet om avvisning eller utvisning har upphävts enligt 9 kap. 18, 19 eller 20 §. Detta gäller dock inte om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas med stöd av 9 kap. 18, 19 eller 20 §.

En ansökan om uppehållstillstånd får beviljas trots vad som föreskrivs i första stycket,

- om det följer av föreskrifter som regeringen meddelat enligt 9 § andra stycket, eller
- om uppehållstillstånd beviljas med stöd av 8 §.

Beviljas uppehållstillstånd enligt andra stycket, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla.

Arbetsstillstånd

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

Det som föreskrivs i 17 och 18 §§ om att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i landet och om när uppehållstillstånd ändå får beviljas gäller också för arbetsstillstånd.

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

22 § Regeringen får meddela föreskrifter om arbetsstillstånd.

Beslutande myndigheter

23 § Beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetsstillstånd meddelas av Migrationsverket. Beslut om visering och uppehållstillstånd får också meddelas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

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

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

Regeringen får ingå överenskommelse med en stat, som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna, om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om visering.

25 § Att den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning får besluta om uppehållstillstånd framgår av 6 kap. 18 §.

4 kap. Återkallelse av tillstånd

1 § Visering, uppehållstillstånd och arbetsstillstånd får återkallas för utlänningar som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller med-

vetet har förtigit omständigheter. Detta gäller om uppgifterna eller omständigheterna varit av betydelse för att få tillståndet.

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

2 § Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får också återkallas, om det finns andra särskilda skäl för det än som anges i 1 §.

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

3 § Uppehållstillstånd får återkallas för utlänningar som rest in i landet

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

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

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

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

5 § Permanent uppehållstillstånd skall återkallas för utlänningar som inte längre är bosatta i Sverige.

För utlänningar som har vistats här som skyddsbehövande får dock uppehållstillstånd återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att deras bosättning här i landet upphörde. Detta gäller om de har återvänt till ett land där de tidigare har varit bosatta därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats.

6 § Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet skall hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället

och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

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

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

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd får återkallas även i andra fall än de som anges i 1 och 3 §§ för de utlänningar som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer.

5 kap. Skyddsbehövande

Definitioner

1 § Med asyl avses i denna lag uppehållstillstånd som beviljas utlänningar därför att de är flyktingar.

Med asylansökan avses en ansökan om uppehållstillstånd som grundas på skäl som avses i 2 eller 3 §.

2 § Med flyktingar avses i denna lag utlänningar som

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

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

Som flyktingar skall även anses utlänningar som är statslösa och som

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

3 § Med skyddsbehövande utlänningar i övrigt avses i denna lag utlänningar som i andra fall än som avses i 2 § befinner sig utanför det land som de är medborgare i,

1. om det finns skälig anledning att tro att de skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

2. därför att de behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof, eller

3. därför att de känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sitt kön eller homosexualitet.

Som skyddsbehövande i övrigt skall även anses utlänningar som är statslösa och som

- av samma skäl lämnat det land där de tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och
- på grunder enligt första stycket 1, 2 eller 3 inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

Rätten till uppehållstillstånd

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

Uppehållstillstånd får dock vägras

1. flyktingar enligt 2 § och skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2 och 3, om det finns synnerliga skäl att inte bevilja dem uppehållstillstånd på grund av vad som är känt om deras tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet,

2. skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2, om det på grund av brottslighet finns särskilda skäl att inte bevilja dem uppehållstillstånd,

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

4. utlänningar som kan sändas till ett land som tillträtt konventionen den 15 juni 1990 rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de europeiska gemenskaperna (Dublinkonventionen) och som i det landet är skyddade mot förföljelse och mot att sändas till hemlandet eller ett annat land där de inte har motsvarande skydd,

5. utlänningar som i andra fall än som avses i 3 och 4 före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och där är skyddade på det sätt som anges i 4, och

6. utlänningar som har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddade på det sätt som anges i 4.

När flyktingskap upphör

5 § Flyktingar upphör att vara flyktingar om de

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

2. av fri vilja på nytt skaffar sig det medborgarskap som de tidigare hade förlorat,

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

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

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

Flyktingförklaring

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

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

Resedokument

7 § För flyktingar och statslösa får Migrationsverket utfärda en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument) enligt de föreskrifter som regeringen meddelar.

Bemyndiganden

8 § Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. och bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för en sammanlagd tid av högst två år. Om ett program för återvändande har inletts inom dessa två år, får uppehållstillståndet förlängas med högst två år.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts en utlänning med stöd av första stycket, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges också till en utlänning som är make, maka, sambo eller barn till den person som först beviljats tillstånd. Detsamma gäller en förälder, om barnet getts tillstånd enligt första stycket.

9 § Regeringen skall anmäla föreskrifter om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 8 § till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

10 § Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om permanent uppehållstillstånd därför att de är skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2 på grund av en väpnad konflikt eller en miljökatastrof.

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

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

12 § Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från 4 § andra stycket 4 och 5, om utlänningens anknytning till Sverige är av

sådan art att utlänningen inte bör nekas att få sin ansökan om asyl prövad här i landet.

6 kap. Avvisning och utvisning

Avvisning

1 § Utlänningar får avvisas

1. om de saknar pass när det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige,
2. om de saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,
3. om det vid ankomsten till Sverige kommer fram att de tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där,
4. om de vid inresan undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon omständighet som är av betydelse för den rätten, eller
5. om de inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.

2 § Utlänningar får vidare avvisas

1. om det kan antas att de kommer att sakna tillräckliga medel antingen för vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land som de tänker besöka eller för hemresan,
2. om det kan antas att de under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land antingen inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbets-tillstånd, utan att de har ett sådant tillstånd,
3. om de på grund av tidigare frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,
4. om de på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller
5. om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att de får avvisas.

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

3 § Migrationsverket skall pröva ärenden om avvisning om

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

I andra fall får även polismyndigheten pröva frågan om avvisning.

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

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

Utlänningar får inte avvisas, om de vid ankomsten till Sverige hade eller under en tid därefter har haft uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

5 § Migrationsverket får förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft (avvisning med omedelbar verkställighet) om

1. utlänningen inte söker asyl här, eller
2. det annars är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund.

I 9 kap. 7 § finns närmare bestämmelser om verkställigheten av beslut om avvisning med omedelbar verkställighet enligt första stycket.

Utvisning när en utlänning saknar pass eller tillstånd

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

Utvisning på grund av brott

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

Utlänningar får dock utvisas endast om de döms till en svårare påföljd än böter och

1. om det på grund av gärningens art och övriga omständigheter kan antas att de kommer att göra sig skyldiga till fortsatt brottslighet här i landet, eller

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

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

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

10 § När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Domstolen skall särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

Utlänningar som är flyktingar och som behöver en fristad i Sverige får utvisas endast om de har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta dem stanna här. De får också utvisas om de i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att de skulle fortsätta sådan verksamhet här.

Utlänningar som har flyktingförklaring skall anses som flyktingar med behov av fristad i Sverige, om det inte är uppenbart att de inte längre är flyktingar med ett sådant behov.

11 § Utlänningar får utvisas endast om det finns synnerliga skäl, om de hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd

sedan minst fyra år när åtal väcktes eller om de då varit bosatta i Sverige sedan minst fem år. Detsamma gäller för medborgare i ett annat nordiskt land som hade varit bosatta här sedan minst två år när åtalet väcktes.

Utlänningar får inte utvisas, om de kom till Sverige innan de fyllt femton år och om de vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes.

12 § En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I en dom eller ett beslut med tidsbegränsning skall utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla. I domen eller beslutet skall utlänningen också upplysas om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 17 kap.

13 § Bestämmelser om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Bestämmelser som gäller både avvisning och utvisning

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

15 § När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 9 kap. inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs.

I beslut om avvisning eller utvisning skall det ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som den prövningen kan leda till. Detta gäller dock inte utvisning enligt 7 §.

16 § När Migrationsverket beslutar om avvisning eller utvisning, får beslutet förenas med förbud för utlänningen att under viss tid återvända till Sverige utan att ha tillstånd av Migrationsverket.

17 § Utlänningar som med stöd av 12, 16 eller 18 § har förbjudits att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här i landet, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningen.

Beslut vid sidan av beslut om avvisning eller utvisning

18 § När Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller regeringen avgör ett överklagat ärende eller mål om avvisning eller utvisning, får också beslut fattas i fråga om uppehållstillstånd. Detta gäller även om denna fråga inte har tagits upp av utlänningen.

En migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen och regeringen får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning besluta att utlänningen för viss tid förbjuds att återvända till Sverige, även om ingen lägre instans har meddelat ett sådant förbud.

När Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller regeringen prövar ett beslut om avvisning eller utvisning, får samtidigt sådant beslut meddelas angående barn under 16 år som står under utlänningens vårdnad. Detta gäller även om ingen lägre instans har prövat denna fråga. I mål hos en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen och regeringen gäller detta dock inte, om det för barnet har åberopats sådana omständigheter som avses i 5 kap. 2 och 3 §§, såvida det inte är uppenbart att det inte finns grund för uppehållstillstånd enligt dessa bestämmelser.

7 kap. Kontroll- och tvångsåtgärder

Kontroll i samband med inresa och utresa

1 § Vid inresa eller utresa skall utlänningar visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen har meddelat. Utlänningarna skall också lämna polismyndigheten de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av deras rätt att resa in i och vistas i Sverige.

Tullmyndigheten och Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa polismyndigheten när den kontrollerar utlänningar som reser in eller reser ut enligt denna lag. Migrationsverket får efter överenskommelse med polismyndigheten hjälpa denna vid kontrollen. Kustbevakningen skall medverka i polismyndighetens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken.

2 § Polisman får i samband med inresekontroll kroppsvisitera utlänningar och därvid undersöka deras bagage, handresgods, handväskor och liknande i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningarnas identitet. Sådana undersökningar får också göras för att ta reda på utlänningarnas resväg till Sverige, om den är av betydelse för rätten att resa in i och vistas här i landet. Polisman får i samband med inresekontrollen även undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid med bestämmelserna i denna lag eller en författning som har utfärdats med stöd av denna lag.

När inresekontrollen sköts av särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen, skall pass och andra handlingar visas upp för dem. De har under sådana omständigheter samma befogenheter som polisman har enligt första stycket. Om Migrationsverket medverkar i kontroll vid inresa, skall pass och andra handlingar visas upp för tjänstemannen vid Migrationsverket.

Kroppsvisitation får inte göras mer ingående än vad som krävs på grund av ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Om möjligt skall ett vittne närvara. Kvinnor får inte kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Om en visitation innebär att enbart ett föremål som en kvinna har med sig undersöks, får visitationen dock genomföras och bevitnas av en man.

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

Omhändertagande av pass

3 § Om utlänningar ansöker om uppehållstillstånd när de kommer till Sverige eller därefter, får Migrationsverket eller polismyndigheten ta hand om deras pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att de får tillstånd att stanna här i landet eller lämnar det.

4 § När ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas, får den verkställande myndigheten ta hand om den avvisades eller utvisades pass eller annan identitetshandling till dess beslutet kan verkställas.

Omhändertagande av biljetter

5 § Utlänningars biljetter för resan från Sverige får tas om hand av Migrationsverket eller polismyndigheten i väntan på att utlänningarna får tillstånd att vistas här eller att de lämnar landet. Detta gäller om

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

En biljett får tas om hand endast om

- det framstår som sannolikt att utlänningen inte kommer att få tillstånd att vistas här, och
- det finns anledning att anta att utlänningen annars gör sig av med biljetten och inte själv kan betala kostnaden för sin resa från Sverige.

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

Fotografi och fingeravtryck

7 § Migrationsverket eller polismyndigheten får fotografera utlänningar och, om de fyllt 14 år, ta deras fingeravtryck om

1. de inte kan styrka sin identitet när de kommer till Sverige,
2. de ansöker om uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt och anger skäl som avses i 5 kap. 2 eller 3 §, eller
3. det finns grund för att besluta om förvar.

Kontroll under vistelsen i Sverige

8 § Utlänningar som vistas i Sverige är skyldiga att på begäran av en polisman visa upp pass eller andra handlingar som visar att de har rätt att uppehålla sig i Sverige. De är också skyldiga att efter kallelse av Migrationsverket eller polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om det på grund av en utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa kallelsen, får utlänningen hämtas utan föregående kallelse.

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

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

9 § Om en utlänning vägrar att följa ett beslut som Migrationsverket har fattat med stöd av 3, 4, 5 eller 7 §, får verket begära hjälp av polismyndigheten för att genomföra beslutet.

8 kap. Förvar och uppsikt

Skyldighet att stanna kvar för utredning

1 § Utlänningar är skyldiga att stanna kvar för utredning i samband med inresa eller utresa eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 7 kap. 8 §, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Detta gäller om inte beslut har meddelats om förvar enligt 2 eller 3 §.

En utlänning som vägrar att stanna kvar får hållas kvar.

Förvar

2 § Utlänningar som har fyllt 18 år får tas i förvar om

1. deras identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när de därefter ansöker om uppehållstillstånd,

2. de inte kan göra sannolikt att den identitet de uppger är riktig, och

3. deras rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

Utlänningar som har fyllt 18 år får också tas i förvar om

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

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

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

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

3 § Barn får tas i förvar endast om

1. det är sannolikt att de kommer att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 6 kap. 5 § eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet,

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

3. det inte är tillräckligt att de ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 8 §.

Barn får också tas i förvar om

1. ett beslut skall verkställas om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller om utvisning enligt 6 kap. 6 eller 7 §, och

2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att de ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 8 § andra stycket.

4 § Barn får inte skiljas från sin vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Detta gäller dock endast en av vårdnadshavarna, om de är flera. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

5 § En utlänning får inte hållas i förvar för utredning med stöd av 2 § andra stycket 1 längre tid än 48 timmar.

I övrigt får en utlänning som fyllt 18 år inte hållas i förvar mer än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, får utlänningen hållas i förvar i högst två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

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

Uppsikt

7 § Utlänningar som har fyllt 18 år kan, under de förutsättningar som anges i 2 §, i stället för att tas i förvar ställas under uppsikt, om detta är tillräckligt.

8 § Barn kan, under de förutsättningar som anges i 3 § första stycket, ställas under uppsikt.

Barn kan dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i andra fall än som avses i 3 § första stycket eller när beslut har meddelats om utvisning enligt 6 kap. 6 eller 7 §.

9 § Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller hos Migrationsverket. Uppsikt kan också innebära skyldighet för utlänningen att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling.

Ny prövning av förvar och uppsikt

10 § Förvar enligt 2 § första stycket skall prövas på nytt inom två veckor från den dag då det verkställdes. I de fall det finns beslut om avvisning eller utvisning skall förvaret prövas på nytt inom två månader från den dag då det verkställdes.

Uppsikt skall prövas på nytt inom sex månader från beslutet.

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

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

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

Beslutande myndigheter

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

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

14 § Polismyndigheten är handläggande myndighet

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

b) från det att myndigheten tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att verkställighet har skett, eller ärendet lämnas över till Migrationsverket enligt 9 kap. 16 §.

Migrationsverket är handläggande myndighet

a) från det att verket tar emot ett ärende som verket skall pröva och till dess att verket fattar beslut eller utlänningen har lämnat landet eller, om beslutet överklagas eller får verkställas trots att det inte vunnit laga kraft, till dess att ärendet tas emot av migrationsdomstolen eller av polismyndigheten, om ärendet lämnas över till polismyndigheten enligt 9 kap. 14 §,

b) från det att verket tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att beslutet har verkställts eller ärendet lämnas över till polismyndigheten enligt 9 kap. 14 §.

15 § Regeringen skall anses som handläggande myndighet när ärendet har tagits emot av det departement som har till uppgift att bereda ärendet. Beslut i frågor om förvar och uppsikt fattas av det statsråd som skall föredra ärendet.

Regeringen får inte fatta beslut om att ta eller hålla kvar någon i förvar eller om att ställa någon under uppsikt. Regeringen får däremot upphäva ett beslut om förvar eller uppsikt.

I ett ärende där beslut om inhibition kan meddelas med stöd av 9 kap. 11 § första stycket skall regeringen inte anses som handläggande myndighet innan beslut om inhibition har meddelats.

16 § Polismyndigheten får fatta beslut om att tillfälligt ta utlänningar i förvar eller ställa dem under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Ett sådant beslut skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla.

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

Samma rätt att ta hand om en utlänning har en tulltjänsteman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen som har medverkat vid kontrollen av utlänningar eller en särskilt förordnad passkontrollant som kontrollerar utlänningar. Omhändertagandet skall så skyndsamt som möjligt anmälas till en polisman för prövning av om åtgärden skall bestå.

Muntlig handläggning och förhandling om förvar och uppsikt

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

Bestämmelser om muntlig handläggning hos en myndighet i ärenden om förvar och uppsikt finns i 11 kap. 2–8 §§.

I fråga om muntlig förhandling inför domstol gäller bestämmelserna om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Säkerhetsärenden

18 § När regeringen handlägger ett säkerhetsärende gäller i stället för vad som sägs i 13 och 15 §§ att Migrationsverket handlägger frågor om förvar och uppsikt.

I säkerhetsärenden gäller i stället för vad som sägs i 16 § första stycket att polismyndigheten skyndsamt skall anmäla beslut om att tillfälligt ta utlänningar i förvar eller ställa dem under uppsikt till Migrationsverket om verket eller regeringen handlägger säkerhetsärendet och till Migrationsöverdomstolen om domstolen handlägger ärendet.

Vad som utgör ett säkerhetsärende framgår av 12 kap. 13 §.

9 kap. Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

Hinder mot att verkställa avvisning och utvisning

1 § Avvisning och utvisning av en utlänning får aldrig verkställas till ett land

- om det finns skäligen anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller

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

Ett beslut om avvisning eller utvisning får heller inte verkställas om det skulle strida mot humanitetens krav.

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

- om utlänningen i det landet riskerar att utsättas för förföljelse, eller

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

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

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

3 § Utlänningar som avses i 5 kap. 3 § första stycket 2 får inte sändas till sitt hemland eller till ett land där de riskerar att sändas vidare till hemlandet, om de har synnerliga skäl mot detta.

Vart avvisning eller utvisning får verkställas

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

Om det inte är möjligt att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning på detta sätt eller om det finns andra särskilda skäl, får utlänningen i stället sändas till något annat land dit utlänningen kan avvisas eller utvisas.

5 § En utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg och som avvisas enligt 6 kap. 1 § 1 eller 2 eller 2 § första stycket 1 får föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget. Utlänningen får också sättas ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma ägare eller brukare (transportören). Transportören är skyldig att ge plats på fartyget eller luftfartyget också åt bevakningspersonal, om det är nödvändigt att sådan personal följer med.

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

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlänningen inte får sändas enligt 1–3 §§.

Verkställighet av beslut som inte vunnit laga kraft

6 § En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas även om det har överklagats.

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

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

2. Migrationsverket enligt 6 kap. 5 § har förordnat att verkets beslut om avvisning får verkställas trots att det inte vunnit laga kraft.

Om Migrationsverket har meddelat beslut om avvisning enligt 6 kap. 5 § första stycket 2 och utlänningen i samband med överklagande av beslutet till migrationsdomstolen begär inhibition av verkställigheten, får beslutet dock inte verkställas förrän domstolen har prövat frågan om inhibition.

Trots vad som sägs i andra stycket får beslutet verkställas även innan en ansökan om inhibition har prövats, om

1. beslutet skall verkställas till ett land som tillträtt konventionen den 15 juni 1990 rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de europeiska gemenskaperna (Dublinkonventionen), eller

2. domstolen redan har prövat en begäran om inhibition i ärendet.

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

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

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

Att avbryta verkställighet (inhibition)

10 § Har en utlänning överklagat ett beslut om att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 6 kap. 5 § skall Migrationsverket pröva, om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas (inhibition). Samtidigt som Migrationsverket omprövar avvisningsbeslutet, skall verket pröva om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas.

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

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

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

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

Verkställande myndighet

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

Rikspolisstyrelsen skall verkställa beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats. Regeringen eller Migrationsverket får dock förordna att en annan myndighet skall ombesörja verkställigheten.

Polismyndigheten skall verkställa

1. en polismyndighets beslut om avvisning,
2. en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott enligt 6 kap. 7 §.

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

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

När ett beslut skall verkställas

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

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

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

Åtgärder vid hinder mot verkställighet

16 § 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 underätta Migrationsverket. Om utlänningen hos polismyndigheten eller Rikspolisstyrelsen åberopar att det finns sådana hinder som avses i 1, 2 eller 3 § mot verkställigheten skall myndigheten lämna över ärendet till Migrationsverket.

Migrationsverket får lämna närmare anvisningar för verkställigheten eller, om verket bedömer att det föreligger tillfälligt hinder mot verkställighet, bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

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 det kan antas att det finns sådana hinder som avses i 1, 2 eller 3 § mot verkställigheten.

Ärendet skall på motsvarande sätt lämnas över till regeringen, om verkställigheten avser ett beslut om avvísning eller utvisning där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet tidigare prövats av regeringen.

17 § Migrationsverket skall skyndsamt lämna över ett verkställighetsärende till migrationsdomstolen för prövning, om polismyndigheten har lämnat över verkställighetsärendet enligt 16 § eller Migrationsverket enligt 13 § skall verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning och verket finner antingen att verkställigheten inte kan genomföras eller att det kan antas att det finns bestående sådana hinder som avses i 1, 2 eller 3 § mot verkställigheten.

Migrationsdomstolen skall även på ansökan av utlänningen pröva frågan om verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning, om utlänningen åberopar att det finns hinder mot verkställighet på grund av omständigheter som inte prövats tidigare i ärendet.

Upphävande av beslut om avvísning och utvisning i vissa fall

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

19 § Om migrationsdomstolen finner att ett beslut om avvísning eller utvisning inte kan verkställas, får domstolen upphäva beslutet och fatta beslut om uppehållstillstånd och arbetstillstånd samt vidta de åtgärder i övrigt som behövs.

Om de nya omständigheter som utlänningen åberopar i verkställighetsärendet kan utgöra hinder mot verkställighet enligt 1 § första stycket eller 2 §, får migrationsdomstolen undanröja beslutet om avvísning eller utvisning och överlämna frågan om avvísning eller utvisning till Migrationsverket för ny prövning. Ärendet får överlämnas till Migrationsverket för ny prövning endast om ärendet inte kan avgöras utan ytterligare utredning som inte kan inhämtas i målet och det inte är möjligt att på annat sätt än genom överlämnande av ärendet få fram den utredning som krävs eller om det i

övrigt finns synnerliga skäl för att ärendet bör prövas av Migrationsverket på nytt.

I fall som avses i 16 § tredje stycket, skall migrationsdomstolen lämna över ärendet till regeringen för prövning.

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

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

När ett beslut skall anses verkställt

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

När ett beslut upphör att gälla

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

Ny verkställighet av beslut som inte har upphört att gälla

23 § Om en utlänning som har avvisats eller utvisats anträffas här i landet och beslutet om att avvisa eller utvisa utlänningen inte har upphört att gälla enligt 22 §, får beslutet verkställas.

Beslutet om avvisning eller utvisning får dock inte verkställas

1. om utlänningen återvänt till Sverige med uppehållstillstånd eller visering enligt 3 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 6 kap. 17 § under giltighetstiden för ett sådant särskilt tillstånd, eller

3. om utlänningen återvänt till Sverige och är undantagen krav på uppehållstillstånd eller visering enligt 2 kap. 7–8 §§.

Om en utlänning som har avvisats eller utvisats återkommer till Sverige utan tillstånd trots ett gällande förbud att återvända hit, tillämpas första stycket.

10 kap. Verkställighet av beslut om förvar

1 § Migrationsverket ansvarar för att beslut om förvar verkställs.

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

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

3 § Utlänningar som hålls i förvar skall behandlas humant och deras värdighet skall respekteras.

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

4 § Utlänningar som hålls i förvar enligt denna lag skall vistas i lokaler som har ordnats särskilt för dem. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler och för behandlingen av de utlänningar som vistas där.

Att utlänningar som hålls i förvar i vissa fall kan placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest framgår av 16 §.

Behandlingen av utlänningar som hålls i förvar i särskilda lokaler

5 § Utlänningar som hålls i förvar skall ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus.

6 § Utlänningar som hålls i förvar skall ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle hindra verksamheten som rör förvaret.

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

7 § Utlänningar som hålls i förvar skall ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 eller 3 § även om de inte har ansökt om ett sådant tillstånd.

Om utlänningar som hålls i förvar behöver sjukhusvård under den tid de hålls i förvar, skall de ges tillfälle till sådan vård.

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

8 § Utlänningar som hålls i förvar får hindras att lämna lokalen där de vistas och de får i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som krävs för att ändamålet med att de tagits i förvar skall tillgodoses eller som är nödvändig för ordningen och säkerheten i lokalen. Deras rörelsefrihet får också begränsas, om de utgör en allvarlig fara för sig själva eller andra.

9 § Utlänningar som hålls i förvar och har fyllt 18 år får hållas avskilda från andra som tagits i förvar, om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen eller om de utgör en allvarlig fara för sig själva eller andra.

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

Utlänningar som hålls avskilda därför att de utgör en fara för sig själva skall undersökas av läkare så snart som möjligt.

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

11 § Om det finns skälig anledning till misstanke att en utlänning som hålls i förvar bär på sig eller har med sig något som utlänningen inte får inneha enligt 10 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får utlänningen kroppsvisiteras.

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

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

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

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

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

13 § Om det inom en lokal där utlänningar hålls i förvar eller hos en utlänning som hålls i förvar påträffas egendom som inte får innehas enligt 10 § eller enligt narkotikastrafflagen (1968:64), får egendomen tas om hand.

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

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

14 § Egendom som har tagits om hand enligt 12 § andra stycket eller 13 § tredje stycket skall återlämnas till utlänningen, när beslutet om att hålla utlänningen i förvar har upphört att gälla.

15 § Utlänningar som hålls i förvar har rätt att få sådan dagersättning och sådant särskilt bidrag som avses i 17 och 18 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest

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

1. utlänningen har utvisats på grund av brott enligt 6 kap. 7 §,
2. utlänningen hålls avskild enligt 9 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 4 §, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

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

För utlänningar som enligt första stycket placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. Dessutom skall de beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

11 kap. Handläggningen av ärenden hos Migrationsverket

Muntlig handläggning

1 § En utlänning som har ansökt om asyl i Sverige får inte avvisas eller utvisas av Migrationsverket utan att det förekommit någon form av muntlig kontakt mellan den sökande och verket (muntlig handläggning).

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

3 § Myndigheten får bestämma att även andra personer än utlänningen skall höras vid muntlig handläggning.

4 § Utlänningen och andra personer som skall höras skall kallas till den muntliga handläggningen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den myndighet som genomför den muntliga handläggningen besluta om att utlänningen skall inställa sig.

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

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

6 § När utlänningar inställer sig vid en muntlig handläggning som rör frågan om de skall hållas i förvar eller stå under uppsikt skall de få ersättning av allmänna medel för resa och uppehälle, om det bedöms skäligt med hänsyn till deras ekonomiska förhållanden, den tid de har vistats i Sverige samt övriga omständigheter. Förskott får beviljas på ersättningen.

Andra personer som på kallelse har inställt sig vid handläggningen för att höras har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för kostnader och tidsspillan med anledning av inställelsen. Förskott får beviljas på ersättning för resa och uppehälle.

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

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

Parts rätt att få del av uppgifter

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

Motivering av beslut

10 § I ärenden enligt denna lag tillämpas bestämmelserna i 20 § förvaltningslagen (1986:223) om motivering av beslut med de undantag som följer av 11 §.

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

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

Tolkersättning

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

Frågan om ersättning prövas av den myndighet som handlägger ärendet.

Närmare bestämmelser om ersättning meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Rättelse av beslut

13 § En myndighet får besluta om rättelse av sitt beslut

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

Omprövning av Migrationsverkets beslut

14 § Om Migrationsverket finner att ett beslut som verket har meddelat som första instans är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall verket ändra beslutet, om det inte blir till nackdel eller skulle sakna betydelse för utlänningen.

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

12 kap. Överklagande

Allmänt om överklagande

1 § Domar och beslut i mål och ärenden enligt denna lag får överklagas endast om det anges i detta kapitel.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till Migrationsöverdomstolen, om inte något annat sägs.

Prövningstillstånd meddelas om

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

2 § Regeringen får pröva ansökningar om upphävande av ett beslut om avvisning eller utvisning endast i de fall som anges i detta kapitel.

3 § Överklagande av migrationsdomstolens dom eller beslut skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då domen eller beslutet meddelades.

Om domen eller beslutet inte har meddelats vid muntlig förhandling och det inte heller vid en sådan förhandling har tillkännagetts när domen eller beslutet kommer att meddelas, räknas dock överklagandetiden för utlänningen från den dag då han eller hon fick del av domen eller beslutet.

Beslut om avvisning och utvisning samt om uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Polismyndighetens beslut

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

Migrationsverkets beslut

5 § Migrationsverkets beslut får överklagas till migrationsdomstol, om beslutet innebär

- avvisning eller utvisning,
- avslag på en ansökan om uppehållstillstånd,

- återkallelse av ett uppehållstillstånd, eller
- avslag på en ansökan om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd i de fall frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning.

Migrationsdomstolens beslut

6 § En migrationsdomstols beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen.

En migrationsdomstols beslut som fastställer ett beslut av Migrationsverket får dock inte överklagas, om verket i sitt beslut har fastställt en polismyndighets beslut om avvisning.

Beslut om flyktingförklaring och resedokument

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

Migrationsdomstolens beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Beslut att ta hand om biljetter

8 § En polismyndighets eller Migrationsverkets beslut enligt 7 kap. 5 § att ta hand om biljetter får överklagas till en migrationsdomstol.

Migrationsdomstolens beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Beslut om offentligt biträde, ersättning, ombud och jäv

9 § Följande beslut av en polismyndighet eller av Migrationsverket får överklagas särskilt till en migrationsdomstol

1. beslut i fråga om offentligt biträde,
2. beslut om ersättning i ett ärende som handläggs enligt denna lag,
3. beslut att avvisa ett ombud eller biträde, och
4. beslut i en jävsfråga.

Migrationsdomstolens beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Beslut om förvar

10 § Ett beslut av en polismyndighet eller av Migrationsverket om förvar får överklagas till en migrationsdomstol. Migrationsdomstolens beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Om migrationsdomstolen meddelar beslut om förvar i annat fall än efter överklagande i förvarsfrågan, krävs inte prövningstillstånd vid överklagande till Migrationsöverdomstolen.

Ett statsråds beslut om förvar får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Prövningstillstånd krävs inte.

11 § Beslut om förvar får överklagas utan samband med ärendet i övrigt och utan begränsning till viss tid.

12 § Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om förvar enligt 10 kap. 5–16 §§ får överklagas till migrationsdomstol.

Migrationsdomstolens beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Beslut i säkerhetsärende

13 § I ett säkerhetsärende gäller i stället för det som sägs i 5 § att ett beslut av Migrationsverket i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Beslut i fråga om arbetstillstånd får dock överklagas endast i de fall frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning. Beslutet får överklagas även av Rikspolisstyrelsen. Något prövningstillstånd krävs inte.

Migrationsöverdomstolen skall hålla muntlig förhandling i ärendet och därefter med eget yttrande lämna handlingarna i ärendet vidare till regeringen för beslut. Migrationsöverdomstolen skall yttra sig över samtliga omständigheter av betydelse i ärendet. I yttrandet skall särskilt anges om det finns hinder mot verkställighet. Migrationsöverdomstolens yttrande får grundas även på handlingar

eller annat material som enligt 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen (1980:100) inte får lämnas ut till parter.

I fråga om sådana beslut av Migrationsverket som avses i 7–10 och 12 §§ samt beslut av polismyndighet som avses i 8 och 10 §§ gäller i ett säkerhetsärende i stället för vad som sägs i de paragraferna att beslutet får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Något prövningstillstånd krävs inte.

Säkerhetsärenden är ärenden där Rikspolisstyrelsen hos Migrationsverket av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet har begärt eller i yttrande förordat

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

Beslut om kostnadsansvar för transportör

14 § En polismyndighets eller Migrationsverkets beslut att ålägga en transportör betalningsskyldighet enligt 16 kap. 3 § får överklagas till en migrationsdomstol.

Migrationsdomstolens beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Dom eller beslut om utvisning på grund av brott

15 § En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott får överklagas enligt vad som gäller om överklagande av allmän domstols dom eller beslut i brottmål.

Nöjdförklaring

16 § Utlänningar som har rätt att överklaga en dom eller ett beslut om avvisning eller utvisning kan förklara att de avstår från att överklaga domen eller beslutet i den delen (nöjdförklaring).

17 § Nöjdförklaring får avgas inför den myndighet eller domstol som har meddelat domen eller beslutet.

Nöjdförklaring får också avgas inför

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

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

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

18 § En nöjdförklaring kan inte tas tillbaka. Om utlänningen har överklagat domen eller beslutet när nöjdförklaringen avges, skall utlänningen genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sitt överklagande av beslutet om avvisning eller utvisning. Om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, resedokument, flyktingförklaring eller främlingspass, skall utlänningen genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sin ansökan.

13 kap. Om domstolar i utlänningsmål

Domstolarna

1 § De länsrätter som regeringen bestämmer skall vara migrationsdomstolar. Regeringen föreskriver domkretsen för varje migrationsdomstol.

Kammarrätten i Stockholm skall vara Migrationsöverdomstol.

Om inte något annat följer av lag, tillämpas i fråga om migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen det som sägs i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar om länsrätt respektive kammarrätt.

2 § Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen handlägger mål och ärenden enligt vad som föreskrivs i lag.

Behörig migrationsdomstol

3 § Ett beslut av en förvaltningsmyndighet enligt denna lag överklagas till den migrationsdomstol inom vars domkrets ärendet först har behandlats, om inte regeringen för ett visst slag av mål föreskriver något annat. Samma domstol prövar också ärenden enligt 9 kap. 17 §.

Förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen

4 § Om en avdelning av Migrationsöverdomstolen vid handläggningen av ett mål finner att ett avgörande kan få stor principiell betydelse, får avdelningen besluta att målet eller, om det kan ske, endast en viss fråga i målet skall avgöras av Migrationsöverdomstolen med nio lagfarna ledamöter.

Nämndemän

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fastställa hur många nämndemän som skall finnas i domkretsen för varje migrationsdomstol för tjänstgöring i domstolen.

Förfarandet i utlänningsmål

6 § Om inte något annat följer av denna lag, tillämpas i fråga om förfarandet i utlänningsmål det som sägs i förvaltningsprocesslagen (1971:291) om rättskipningen i länsrätt och kammarrätt.

Mål som rör avvisning eller utvisning skall handläggas skyndsamt.

Motparter

7 § I ett mål om avvisning är alltid Migrationsverket och inte en polismyndighet motpart till utlänningen. Detsamma gäller vid prövning i migrationsdomstolen av ärenden enligt 9 kap. 17 §.

Vid överklagande av ett beslut i ett säkerhetsärende är i Migrationsöverdomstolen såväl Migrationsverket som Rikspolisstyrelsen motpart till utlänningen.

Återförvisning av mål till Migrationsverket

8 § Finner domstolen vid prövning av ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet som fattats med stöd av 5 kap. 4 § andra stycket 3, 4 eller 5 att ett sådant beslut inte borde ha fattats, skall domstolen, om den inte bifaller överklagandet, visa målet åter till Migrationsverket för ny prövning.

9 § Om det under handläggningen i en migrationsdomstol av ett mål som överklagats med stöd av 12 kap. 5 § framkommer att det rör sig om ett säkerhetsärende, skall domstolen visa målet åter till Migrationsverket för handläggning.

Om det under handläggningen i Migrationsöverdomstolen av ett mål som överklagats från en migrationsdomstol framkommer att det rör sig om ett säkerhetsärende och utredningen i målet av den anledningen behöver kompletteras, får domstolen visa målet åter till Migrationsverket för handläggning. Om sådan återförvisning inte sker, skall Migrationsöverdomstolen tillämpa vad som sägs i 12 kap. 13 §.

14 kap. Skyldighet att lämna uppgifter

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

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

15 kap. Offentligt biträde

1 § Ett offentligt biträde skall i följande slag av ärenden förordnas för den som ärendet gäller, om det inte måste antas att det inte behövs något biträde.

1. I ärenden om avvisning. I ärenden som handläggs av en polismyndighet skall dock offentligt biträde förordnas endast om utlänningsen enligt 8 kap. 2 eller 3 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar.

2. I ärenden om utvisning enligt 6 kap. 6 §.

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

4. I ärenden om förvar enligt 8 kap. 2 eller 3 § om utlänningen i ett verkställighetsärende hållits i förvar sedan mer än tre dagar.

5. I ärenden om hemsändande enligt 18 kap. 2 §.

Offentligt biträde skall alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt 8 kap. 3 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

2 § I ärenden som skall avgöras av regeringen prövas frågor om offentligt biträde av den departementstjänsteman som regeringen bestämmer.

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

16 kap. Kostnadsansvar

1 § Utlänningar som avvisas eller utvisas är skyldiga att betala för sin egen resa till den ort dit de sänds eller åläggs att resa.

2 § Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller luftfartyg avvisas därför att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för hemresan, är transportören skyldig att ersätta kostnaderna för utlänningens resa från Sverige. Transportören är också skyldig att ersätta reskostnaderna från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med.

3 § Om det kan antas att en transportör kommer att bli betalningsskyldig enligt 2 §, skall polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen reste in göra den utredning som krävs och yttra sig över transportörens betalningsansvar. Transportören skall ges tillfälle att yttra sig.

Betalningsskyldighet skall beslutas av Migrationsverket eller av den polismyndighet som verkställer avvisningen.

4 § Transportören kan helt eller delvis befrias från betalningsskyldigheten enligt 2 § om

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

5 § Om en utlänning som är anställd ombord på ett fartyg eller ett luftfartyg lämnar det under dess uppehåll i Sverige och olovligen reser in i Sverige och avvisas, är fartygets eller luftfartygets ägare eller brukare skyldig att

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

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

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

17 kap. Straffbestämmelser

1 § Till böter döms

1. utlänningar som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att de inom föreskriven tid har ansökt om ett sådant tillstånd, och

2. utlänningar som uppsåtligen eller av oaktsamhet har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att de har ett sådant tillstånd.

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

2 § Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader, döms utlänningar som uppsåtligen eller av oaktsamhet på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt Schengenkonventionen.

3 § Till böter döms

1. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har anställt en utlänning trots att utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd,

2. den som uppsåtligt eller av oaktsamhet inte gör anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag.

När omständigheterna är försvårande döms för brott enligt första stycket 1 till fängelse i högst ett år.

Att det skall betalas en särskild avgift vid brott enligt första stycket 1 framgår av 11–12 §§.

4 § Till böter döms den som i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning som har utfärdats med stöd av denna lag medvetet lämnar oriktiga uppgifter eller medvetet låter bli att tala om något förhållande av betydelse.

När omständigheterna är försvårande döms för brott enligt första stycket till fängelse i högst sex månader.

5 § Till fängelse i högst ett år för olovlig vistelse döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige trots att utlänningen enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 6 kap. 7 § inte har haft rätt att återvända hit. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit av skäl som avses i 5 kap. 2 eller 3 §.

När omständigheterna är mildrande döms för brott enligt första stycket till böter.

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

6 § Till fängelse i högst ett år döms den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan åtgärd försöker hindra att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs, om detta görs i vinstsyfte. Detsamma gäller om gärningen riktar sig mot någon av de stater som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna.

När omständigheterna är mildrande döms för brott enligt första stycket till böter.

7 § Till fängelse i högst sex månader eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid med föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen. Detsamma gäller, om gärningen har begåtts i vinstsyfte, om någon hjälper en utlänning att komma in i någon av de stater som har tillträtt eller anslutit sig till

konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna.

Är ett brott enligt första stycket att anse som grovt döms till fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen

1. utförts mot ersättning,
2. avsett ett stort antal personer, eller
3. utförts under hänsynslösa former.

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

8 § Till fängelse i högst fyra år döms den som i vinstsyfte planlägger och organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller utan de tillstånd som krävs för inresa i Sverige.

Om ett brott enligt första stycket är mindre allvarligt döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

För medhjälp till brott enligt första stycket döms den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller utan de tillstånd som krävs för inresa i Sverige. Detta gäller om medhjälparen insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom verksamhet enligt första stycket.

Förverkande

9 § Ersättning till den som har begått brott enligt 6, 7 eller 8 § skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Transportmedel som använts vid brott enligt 7 eller 8 § får förverkas, om ägaren eller befälhavaren eller någon annan som var i ägarens ställe begått brottet eller medverkat till det och förverkandet behövs för att förebygga brott eller det annars finns särskilda skäl till detta. Transportmedlet får dock inte förverkas om det är uppenbart oskäligt.

10 § Om ägaren till ett fartyg som kan förverkas enligt 9 § andra stycket inte är känd eller saknar känt hemvist i Sverige, får talan om förverkande föras mot befälhavaren på fartyget.

Avgifter

11 § Fysiska eller juridiska personer som har anställt utlänningar trots att dessa inte har arbetstillstånd skall betala en särskild avgift oavsett om ansvar krävs ut enligt 3 § eller inte. Avgiften tillfaller staten.

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

12 § Allmän domstol prövar efter ansökan om särskild avgift skall tas ut enligt 11 § eller inte. Ansökan skall göras av allmän åklagare inom två år från det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål.

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

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

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

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

18 kap. Särskilda bemyndiganden

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

1. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige,

2. sådana inskränkningar i utlänningars rätt att vara anställda i ett visst företag eller i företag av visst slag som är nödvändiga med hänsyn till rikets säkerhet.

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

Efter avtal med annat land om behandling av fripassagerare får regeringen föreskriva avvikelser från bestämmelserna i denna lag och meddela de föreskrifter i övrigt som behövs för tillämpningen av avtalet. Sådana föreskrifter får inte avse förfarandet i domstol.

Krig och krigsfara

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

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

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

Föreskriften upphör att gälla, om den inte läggs fram för riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från den dag då den lades fram.

1. Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Utlänningslagen (1989:529) skall samtidigt upphöra att gälla.

2. Om det i en lag eller någon annan författning hänvisas till bestämmelser som har ersatts genom bestämmelser i denna lag, skall i stället de nya bestämmelserna tillämpas.
3. Mål eller ärenden som har kommit in till en domstol eller en annan myndighet innan denna lag har trätt i kraft men som ännu inte avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter, om inte annat följer av punkt 4–6.
4. Ärenden som har kommit in till Utlänningsnämnden men inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft skall överlämnas till den migrationsdomstol som är behörig enligt 13 kap. 3 §. Till samma domstol överlämnas ärenden enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen (1989:529) för att handläggas som verkställighetsärenden enligt 9 kap. 17 § denna lag.
5. Ärenden som har överlämnats till regeringen enligt 7 kap. 11 § andra stycket 1, 3 eller 4 utlänningslagen (1989:529) men ännu inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft skall överlämnas till den migrationsdomstol som är behörig enligt 13 kap. 3 § denna lag.
6. Ärenden som har överlämnats till regeringen enligt 7 kap. 11 § andra stycket 2 utlänningslagen (1989:529) men ännu inte avgjorts innan denna lag har trätt i kraft handläggs enligt äldre föreskrifter.

UD 2003:02 Hearing om praxis gällande uppehållstillstånd av humanitära skäl den 15 oktober 2003

Tid: 13.00–16.15

Plats: Skandiasalen, Riksdagshuset, Stockholm

Närvarande från inbjudna myndigheter etc.: Ola Henrikson, Ingela Fridström, Björn Berselius (Utrikesdepartementet), Håkan Sandesjö, Allan Grönwald, Olof Carlstedt (Utlänningsnämnden) Hans Emanuelsson, Rigmor Långström (Migrationsverket), Charlotte Lenman, Lisbeth Thurnell (Barnombudsmannen), Kristina Swiech (Rädda barnen), Eva Ulfvebrand, Dick Clomé (Svenska Röda korset), Eva Norström (Svenska flyktingrådet), Madeleine Seidlitz, Sara Carlestam (Amnesty) Anders Sundqvist (Rådgivningsbyrå för asylsökande och flyktingar), George Joseph (Caritas), Michael Williams, Britta Flodin, Birgitta Olsson (FARR, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd), Johanna Schiratzki (Stockholms universitet), Peter Nordström (Karolinska sjukhuset, psykiatriska kliniken), Lena Isaksson (advokat), Sten de Geer (advokat), Merit Wager (Medborgarnas flyktingombudsman)

Närvarande, Kommittén för översyn av utlänningslagen: Ola Henrikson, Ingela Fridström, Björn Berselius, Håkan Sandesjö och Hans Emanuelsson (se ovan), Göran Schäder, Göte Wahlström, Mariam Sherifay, Helena Zakariasén, Kalle Larsson, Bodil Ceballos, Hillevi Engström, Erik Ullenhag, Sven Brus, Sten Tolgfors, Birgitta Carlsson, Anders Ahlqvist, Anette Briheim Fällman, Lii Orlov-Lempert, Kerstin Eriksson

Göran Schäder hälsar samtliga välkomna och överlämnar ordet till Håkan Sandesjö.

Håkan Sandesjö, Utlänningsnämnden: Bilden av tillämpningen av humanitära skäl har påverkats genom förändringar av såväl praxis som lagstiftning. Det finns även andra förklaringar till att det görs gällande att praxis blivit mer restriktiv. Framför allt är fyra faktorer av intresse för att klargöra bilden.

1) Generösa tidsregler har upphävts.

Under åren 1989 till 1991 förekom regeringsbeslut för barnfamiljer för vilka vistelsetiden varierade från ett till två år från asylansökan. Permanent uppehållstillstånd beviljades i dessa fall på humanitära skäl. Dessa tidsregler upphävdes i slutet av år 1991 med hänvisning till svårigheten att göra en rimlig avvägning mellan motstridiga omständigheter samt att en tidsregel också lätt kan leda till orättvisa och vad som uppfattas som irrationella beslut (Regeringens förordningsmotiv 1991:8). I ett särskilt vägledande beslut förklarade regeringen att vistelsetiden i ett asylärende inte skall ha särskilt vikt vid bedömningen av humanitära skäl.

För att tillgodose de rättvisaspekter som uppkom genom detta beslut infördes en tidsförordning av övergångskaraktär. Utlänningar som före den 1 januari 1992 hade vistats i landet minst 18 månader, eller barnfamilj med barn över sex år, minst tolv månader efter asylansökan fick beviljas permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl om det inte förelåg särskilda skäl. Denna förordning upphörde givetvis att vara tillämplig successivt i takt med att inneliggande ärenden avgjordes.

Vid samma tidpunkt beslutade regeringen genom en ändring i utlänningsförordningen att permanent uppehållstillstånd skulle få beviljas barnfamiljer där något barn i familjen vid beslutstillfället hade gått minst tre terminer i svensk skola. Bestämmelsen upphävdes i november 1992.

En ny tidsförordning infördes år 1994. Den hade samma upplägg som 1991 års förordning men avsåg utlänningar som ansökt om asyl före den 1 januari 1993. Regeringen hänvisade till sin tidigare tveksamhet avseende tidsrelaterade schablonregler men ansåg att det just då fanns skäl att besluta om en ny förordning. Vid detta tillfälle fanns många personer från Kosovo i Sverige vars ärenden hade vilat en tid. Även denna förordning upphörde successivt att vara tillämplig i takt med att inneliggande ärenden avgjordes.

I mars 1998 infördes en tidsförordning som avsåg enbart medborgare i forna republiken Jugoslavien som före utgången av år

1998 vistats fyra år eller mer från det att ett lagakraftvunnet beslut fattas. Förordningen upphörde att gälla vid utgången av år 1998.

Enligt en tidsförordning från april 1999 skulle personer från Kosovo beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd som längst fram till den 30 april 2000. Motivet för detta var humanitärt. Någon avvisning skulle inte ske under vinterhalvåret. Förordningen upphörde att gälla med april månads utgång 2000.

Därefter har ofta ytterligare krav på "amnesti" förts fram. Senast besvarade Göran Persson en fråga från Maria Wetterstrand den 25 september 2003 om amnesti för gömda barn. Persson ansåg att detta inte var en bra lösning eftersom nya grupper byggs upp igen. Persson hänvisade till den reglerade invandringen och att en prövning får göras i det enskilda fallet med utgångspunkt från regelsystemet.

FARR säger att vistelsetiden förskjutits under åren från ett till fyra år. Så kan man kanske uttrycka det, men tidsförordningarna har av de olika regeringarna setts som undantag, amnestier för att rensa bordet. Det står helt klart att något fast tidsregel inte finns och inte heller har avsetts. I så fall hade det varit mycket enkelt att i en förordning slå fast detta.

Utlänningsnämndens vägledande beslut i november 1996 och november 1997 gällde barnfamiljer från Kosovo resp. Bosnien-Hercegovina. Vid denna tidpunkt fanns inga tidsrelaterade schablonregler. I besluten vägdes bl.a. in vistelsetidens längd och barns anknytning till svenska förhållanden. Detta till skillnad från tidsförordningarna, som enbart relaterar till vistelsetiden. I tidsförordningarna får vistelsetiden avgörande betydelse. I merparten av de fall som beviljades permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl av Utlänningsnämnden åren 1996 och 1997 hade barnfamiljen vistats i Sverige i över fyra år och barnen i familjen var tre år eller äldre. Detta innebär emellertid inte att varje ärende med dessa faktorer beviljas permanent uppehållstillstånd utan alla andra omständigheter som finns i ärendet vägs in, t.ex. vandelsbrister, illegal vistelse, bristande anknytning till svenska förhållanden. Å andra sidan är inte tidsaspekten avgörande om det finns andra omständigheter som talar för att permanent uppehållstillstånd skall beviljas av humanitära skäl.

Påståendet att "Utlänningsnämnden har bestämt att gömd tid inte räknas" är inte korrekt. Utlänningsnämnden har redan år 1992 i ett vägledande beslut slagit fast att i fall där barn oförskyllt kommer i kläm för att föräldrarna håller sig undan permanent uppe-

hållstillstånd kan beviljas av humanitära skäl (UN 15-92). Å andra sidan har både regering och riksdag framhållit att illegal vistelse är något som man i princip inte bör acceptera i tillståndsärenden (reg. 78-97 och prop. 2000/01:43 s. 58 samt prop. 1996/97:25 s. 253, ang. barn):

En illegal vistelsetid bör i princip inte heller i fortsättningen få tillgodoräknas. Ett bifall måste i så fall förutsätta att risken bedöms vara synnerligen betydande för självdestruktiva handlingar av utomordentligt allvarlig natur från barnets sida, eller för att barnet allvarligt skadas i sin psykosociala utveckling, om det med tvång skickas tillbaka till hemlandet eller fortsatt lever under pressade förhållanden till följd av att det av föräldrarna hålls undan myndigheterna.

2) Betydelsefulla regeringsbeslut som påverkar den allmänna bilden av humanitära skäl.

- Reg. 23-94 – fysisk och psykisk ohälsa. Regeringen hävdade att tidigare riktlinjer skulle gälla. Permanent uppehållstillstånd beviljas endast i undantagsfall, vid livshotande sjukdom där vård inte kan beredas i hemlandet eller vid handikapp av synnerligen allvarlig art. I beslutet utvecklar regeringen närmare vilka förutsättningar som bör gälla. Preciseringarna är mycket begränsande och kan uppfattas som en ytterligare skärpning.

Det är inte möjligt att ställa upp en generell regel för hur allvarlig en sjukdom måste vara för att tillstånd skall beviljas. Det är mycket svårt att göra jämförelser mellan olika sjukdomar och handikapp. De humanitära aspekterna måste vägas mot de ekonomiska åtaganden som kan bli en direkt eller indirekt följd av att tillstånd beviljas. Särskilt måste beaktas de åtaganden utöver det enskilda fallet som kan bli följden av att tillstånd beviljas. Sverige kan på många områden erbjuda en medicinsk vård på en högre nivå än många andra länder. Samtidigt är våra vårdresurser begränsade. Vi har inte möjlighet att i någon större utsträckning ta emot människor som söker sig hit från andra länder i huvudsakligt syfte att få en bättre vård här än i hemlandet. I princip bör krävas att vården eller behandlingen kan leda till en förbättring av tillståndet eller att behandlingen är livsnödvändig. Vidare måste beaktas om det föreligger någon möjlighet till vård i hemlandet. Enbart den omständigheten att vården i Sverige håller en högre kvalitetsnivå kan inte utgöra grund för tillstånd. Inte heller bör uppgivna ekonomiska svårigheter att få vård i hemlandet leda till att tillstånd beviljas. Det kan i vissa fall finnas skäl att göra en något mer generös bedömning. Det kan gälla barn när sjukdomen eller handikappet på ett livsavgörande sätt skulle påverka barnets utveckling vid ett återsändande. Det kan också gälla personer som har utvecklat sjukdomen eller handikapp-

pet efter inresan i Sverige, t.ex. på grund av en här i Sverige inträffad olyckshändelse.

Beslutet har återgetts i prop. 1996/97:25 och riksdagen har accepterat förslaget att inte ändra på regler och praxis avseende humanitära skäl (s. 116).

Det framhålls också att myndigheternas utrymme för bedömningarna styrs av den praxis som regeringen lagt fast (s. 229).

- Regeringsbeslut 11 april 2002 betr. Bosnien-Hercegovina – politisk-humanitära skäl. Regeringens tidigare beslut som innebär att s.k. minoritetsbosnier skulle kunna återvända till hemorten eller senaste vistelseort endast under vissa bestämda förutsättningar ersattes med ett beslut som innebär att internflyktalternativet kan tillämpas fullt ut, dvs. att personer från Bosnien-Hercegovina hänvisas till att bosätta sig i annan ort i Bosnien-Hercegovina. De politisk-humanitära överväganden som tidigare beslut grundats på övergavs. Numera förekommer det knappast några bifall.

3) Inskränkningar har skett i anhöriginvandringen. Efter lagändringen har ytterligare ett rekvisit tillkommit till den aktuella bestämmelsen. Bedömningen kan därigenom sägas ha blivit strängare och bifallen färre. Statistik som påvisar detta saknas, men det går att tolka lagändringen som att möjligheten till uppehållstillstånd har inskränkts.

Två lagändringar som gäller anknytningsregler men som har en direkt humanitär dimension, vilket påverkar den allmänna bilden av de beslut som fattas med stöd av lagen.

- Ändringar den 1 januari 1997 bl.a. beträffande föräldrar som vill ansluta till i Sverige bosatta vuxna barn. Före denna tidpunkt kunde föräldrar över 60 år i många fall räkna med att få permanent uppehållstillstånd oberoende av när barnen bosatt sig i Sverige. Efter lagändringen understryks kravet på beroendeförhållande och att ansökningen har gjorts i nära anslutning till att barnet bosatte sig i Sverige. I praktiken har möjligheten för äldre föräldrar att ansluta sig till barnen i Sverige stängts. Detsamma gäller s.k. sistalänk-fall. Detta är i första hand en humanitär fråga. Nu finns förslag om en uppmjukning av reglerna.

- Ändring den 1 juli 2000 av reglerna om undantag från kravet på att uppehållstillstånd skall vara ordnat före inresan i familjeanknytningsfall. Före lagändringen fanns en regel som innebar att om det var uppenbart att ansökningen skulle ha beviljats om den gjorts före inresan, behövde sökanden inte återvända till hemlandet. Efter lagändringen krävs för undantag att det är fråga om en stark anknytning och att det skäligen inte kan krävas att sökanden återvänder till hemlandet. Utöver själva anknytningsfrågan skall numera också göras en skälighetsbedömning beträffande återresan.

Eftersom det tidigare uppenbarhetsrekvisitet och det nuvarande rekvisitet om stark anknytning i princip är likvärdiga leder den nya lagstiftningen i vissa fall till avslag när det tidigare skulle varit bifall. Även detta är en humanitär fråga som kanske inte har uppmärksamats så mycket men som tillsammans med övriga ändringar bidrar till bilden.

4) Antalet humanitära fall har ökat kraftigt. Fler personer ansöker om asyl och fler svårt traumatiserade personer kommer till Sverige. Trots att fler får stanna finns det också fler fall med starka humanitära skäl som inte är tillräckliga i utlänningslagstiftningens mening.

Sammanfattningsvis är lagstiftarens intentioner beträffande humanitära skäl uppfyllda av beslutande myndigheter. Riksdagen har beslutat att nivån skall vara hög för humanitära skäl och myndigheterna har att rätta sig efter detta, vilket också sker. En viss skärpning av bifallsmöjligheten har dock förekommit under senare år, t.ex. Bosnienbeslutet. Samtidigt har anhöriginvandringen inskränkts genom lagändringar, vilket också innebär en skärpning. Det har dock inte under senare år förts in några nya omständigheter som skulle kunna sägas gå i riktning mot en mildare praxis.

Hans Emanuelsson: Den syn på praxis och förarbeten som Håkan Sandesjö har redovisat är riktig. Myndigheterna har följt och följer de intentioner som givits av lagstiftaren.

Det har skett en faktisk skärpning av de humanitära skälen under senare tid, dock inte beroende på att myndigheterna har använt en strängare tillämpning än tidigare. Under senare år har dock verkligheten i omvärlden förändrats vilket i sin tur påverkat ”humanitära skäl” fallen. Det har skett en viss praxisförändring på så sätt att

vissa sökande som tidigare klassificerats som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt gradvis har överförts till "humanitära skäl" prövningen. Andra förändringar är att skärpningar av anhörriginvandringen i Danmark har ökat tillströmningen av dessa fall till södra Sverige. Schengenreglerna har snarast inneburit en viss uppmjukning av reglerna. Många personer som tidigare avvisades direkt vid gränsen och återsändes t.ex. till Danmark kan nu i stället ansöka om asyl i Sverige.

Inom södra regionen förekommer mellan 7 000 och 8 000 asylärenden per år. Av dessa leder cirka 80 % till avslag, varav 30–35 % bedöms som uppenbart ogrundade ansökningar.

Ett stort problem i Migrationsverkets hantering är att övervinna ett kommunalt motstånd för att få fram lägenheter för boendet. På Migrationsverkets transitenheter förekommer också ett större antal sökande som lider av sjukdomar, däribland handikappade och psykiskt sjuka. Det är önskvärt att hanteringen av invandringen delas upp i flera kanaler i stället för att som nu administreras i ett sammanhang.

Det är troligt att en öppning av arbetskraftsinvandringen skulle avlasta asylsystemet i stort. De tidigare gällande tidsamnestierna ledde till djupa orättvisor och är därför olämpliga att använda. För irakier råder för närvarande ett generellt stopp i beslutsfattandet, med undantag för vissa enstaka fall där omständigheterna är så klara att bifallsbeslut skall meddelas.

Sammanfattningsvis har lagstiftarens intentioner beträffande humanitära skäl följts. De humanitära skälen har emellertid blivit mer synliggjorda under senare tid.

Rigmor Långström, Migrationsverket: Angående de tidigare gällande tidsamnestierna måste särskilt framhållas risken för att barnen hamnar i kläm och blir lidande under väntan på att familjen skall få en tillräckligt stark anknytning för att uppnå humanitära skäl.

Ett bekymmer med portalparagrafen om barnets bästa är att den inte är kopplad till de enskilda tillståndsgrunderna. Många luras genom nuvarande lagutformning att tro att barnets bästa enligt dagens lagstiftning påverkar asylprövningen och frågan om skyddsbehov i övrigt. Det kan förefalla som om utrymmet för beaktande av barnets bästa är större än vad det är i realiteten. Svårigheten med att tillämpa portalbestämmelsen är att den inte är separat kopplad till tillståndsgrunderna. I fall då det konstaterats t.ex. att hushållsgemenskap inte förelegat blir det avslag på den

grunden och man kommer egentligen aldrig in i prövningen av barnets bästa. Däremot har bestämmelsen haft en stor betydelse för handläggningen och synen på prövningen inom Migrationsverket.

För ensamkommande barn har det satts upp en tidsgräns som anger att ansökningarna skall prövas inom tre månader. Dessa ärenden har prioritet vid handläggningen men tremånadersfristen kan inte uppfyllas utan att ge avkall på utredningskravet. Utredningar från utlandsmyndigheter tar alltid så lång tid att tremånadersfristen överskrids.

Reglerna om humanitära skäl gäller formellt även för ansökningar från utlandet. I verkligheten förekommer det inte att någon ansöker om uppehållstillstånd av humanitära skäl eller att en sådan ansökan beviljas utan att sökanden först har tagit sig till Sverige. Här finns ett behov av översyn. Det har också gjorts försök att skilja ut de individuella humanitära skälen från förhållandena i vissa länder, dvs. de politisk-humanitära skälen. Dessa är endast perifert införda i gällande rätt.

Ansökningarna prövas på ett sådant sätt att man kan fylla ut lagstiftningen eller praxis med bifallsgrunder då lagstiftningen skulle leda till ett helt oönskat resultat. Så har också skett t.ex. efter tillfälliga brister i regleringen ang. adoptivbarn efter lagändringar år 1997. Däremot är det inte känt att man i något fall har fyllt ut prövningen på motsvarande sätt med avslagsgrunder.

Håkan Sandesjö: Utlänningsnämnden håller vanligtvis tremånadersfristen som anges i regleringsbrevet avseende beslut i ärenden om ensamkommande barn. Angående barnets bästa får detta stor inverkan för prövningen av humanitära skäl och gör att ribban sätts lägre i sådana ärenden.

Ola Henrikson, Utrikesdepartementet: Antalet praxisärenden som har överlämnats till regeringen har minskat avsevärt på senare tid. Inom EU och Schengensamarbetet pågår ett betydande arbete för att harmonisera reglerna för asylsökande och skyddsbehövande. Frågan om humanitära skäl ingår dock inte i detta arbete.

Charlotte Lenman, Barnombudsmannen: Flera av de fall som anses utgöra vägledande praxis är från åren 1993 och 1994, dvs. i tiden före införandet av portalbestämmelsen om barnets bästa. Enligt tidigare praxisstudier som gjorts av Barnombudsmannen kunde det inte utläsas att praxis hade ändrats efter införandet av portal-

bestämmelsen. Under senare tid har det dock förefallit som att större hänsyn tagits till portalbestämmelsen, men vägledande beslut saknas. Portalbestämmelsen ger ringa vägledning vid prövningen i dess nuvarande utformning. Det finns oklarheter i besluten dels hur barnet har kommit till tals i processen och dels på vilket sätt barnets bästa har beaktats. Besluten behöver bli mycket mer transparenta och ha utförliga motiveringar, inte endast standardfraser som "barnets bästa har beaktats". Det är önskvärt att en djupare analys och definition görs av vad som anses vara barnets bästa och att detta kopplas till relevanta artiklar i barnkonventionen. Det är också önskvärt att det införs en särskild bestämmelse om humanitära skäl för barn.

Håkan Sandesjö: Hänsynen till barnets bästa har tagits i Utlänningsnämndens beslut redan innan införandet av portalbestämmelsen. Motiveringarna i de enskilda besluten kan däremot förbättras. Lagändringen har haft stor effekt på så sätt att handläggare och beslutsfattare i varje enskilt fall påminns om den hänsyn som skall tas till barnets bästa.

Kristina Swiech, Rädda Barnen: Det är viktigt att en översyn görs av humanitära skäl i barnärenden. Barnen bör höras om sina egna skäl för uppehållstillstånd och att detta samt bedömningen av skälen tydligt framgår i besluten.

Det är önskvärt att handläggande personal hos beslutande myndigheter skall ha särskild kompetens i barnfrågor och att detta lagfästs. Likaså är det önskvärt att det lagfästs en maximal handläggningstid på tre månader för ensamma barn och sex månader för barn i barnfamiljer.

Det är viktigt att ribban sänks avseende barnets psykiska men också fysiska förutsättningar. Vidare krävs en större helhetssyn där man bättre lyfter fram barnets situation i hemlandet och beaktar svåra förhållanden ur ett barnperspektiv, samtidigt som anpassningen till Sverige vägs in. Trots att dessa omständigheter vägs in redan enligt nuvarande ordning, är det behövligt att sänka ribban vid tillståndsprövningen.

Dick Clomén, Röda korset: Det har skett en tydlig utveckling mot en strängare bedömning av begreppet humanitära skäl. Dagens begrepp innefattar en stor otydlighet. Det är svårt att veta vad som avses i ett enskilt fall eftersom så många olika situationer rymms

inom begreppet humanitära skäl. Detta innebär otydligheter och gör det omöjligt att jämföra fall då ansökningar avslagits eller bifallits.

Gränsen mellan humanitära skäl och övriga kategorier är i vissa fall flytande, t.ex. i ärenden om anhöriginvandring. Dagens nivå på sjukdom som humanitära skäl ligger också nära egentliga verkställighetshinder, dvs. att personen är så sjuk att verkställighet inte kan ske. De politisk-humanitära skälen utgör egentligen en kategori för sig, i form av en "lägre grad" av skyddsbehov, skilt från de mer individuella omständigheter som i övrigt går in under humanitära skäl. Det behövs ett förtydligande i fråga om uppehållstillstånd av humanitära skäl för t.ex. offer för trafficking.

Bättre motiverade beslut och tydligare lagstiftning med klart angivna grunder för prövningen skulle underlätta kommuniseringen av beslut med de sökande.

Eva Ulfbrand, Röda korset: Vad som sagts om behovet av systematisering och precisering för att kartlägga humanitära skäl är riktigt.

Eva Nordström, Svenska Flyktingrådet: Begreppet humanitära skäl är för vitt utformat och behöver brytas ner i mindre delar. Hela tankeprocessen hos beslutsfattarna behöver tydliggöras t.ex. genom intervjuer med dessa. Exempelvis tolkningen av läkarintyg behöver klargöras bättre, vad krävs av intygen etc. Dokumentationen är viktig; på vilket sätt framgår det till exempel att de humanitära skälen är synligare? Vidare är det intressant att ta del av vad som är känt om sökandens bakgrund i de fall där ansökningarna avslås som uppenbart ogrundade.

De flesta människor har en bild av vad som är humanitärt respektive humanitära skäl. Det är viktigt att myndigheterna då också ges möjlighet att fatta beslut på ett sådant sätt att det stämmer med den allmänna uppfattningen om vad det innebär att vara humanitär och att "humanitär" utgör ledordet för prövningen.

Anders Sundqvist, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar: Begreppet humanitära skäl innefattar "allt och inget". Detta är både en svaghet och en styrka. Klart är att begreppet kräver tid för eftertanke och reflektion. Genom att myndigheterna inte har tillräckliga resurser finns det en risk för att handläggare och beslutsfattare inte kan ge tillräcklig eftertanke åt varje enskilt ärende och

att den samlade bedömningen av humanitära skäl därför blir lidande.

Vissa enskilda komponenter som ingår i begreppet kan följas men det är problem att följa resonemanget vid en sammanvägning. Efterhand som vissa komponenter, t.ex. sjukdom, har preciserats i praxis har tillämpningen också kommit att bli strängare. Det kan alltså sägas vara en styrka att komponenterna inte är fullständigt preciserade och det är viktigt att en möjlighet till en ”öppen” prövning bibehålls. Det är alltså väsentligt att något uppsamlade rekvisit finns kvar för prövningen.

Eftersom en precisering av rekvisiten kan förutsättas leda till en strängare prövning, och en sådan precisering är nödvändig för att överflytta prövningen till domstolsförfarande, kan det inte förväntas att ett system med domstolsprövning skall leda till en generellt mildare bedömning av de humanitära skälen än vad som nu är fallet.

Nuvarande tillämpning av flyktingstatus och skyddsbehov är väl skarp, vilket innebär att vissa som egentligen kunde vara att anse som skyddsbehövande i stället faller in under prövningen av humanitära skäl. Det finns utrymme för en mer generös tillämpning av flyktingkonventionen och att klassificera fler fall som skyddsbehövande.

George Joseph, Caritas: Praxis för humanitära skäl förefaller att ha skärpts och det finns behov av att sänka ribban för prövningen av humanitära skäl.

Michael Williams, FARR: FARR har producerat en skrift ”Tid att tänka om” där det bland annat anges att ribban ligger för högt vid prövningen av humanitära skäl.

I FARR:s rapport ingår också beslut i enskilda ärenden där det sägs att barn inte kan straffas för att de har hållits gömda genom att inte få tillgodoräknas vistelsetid vid tillståndsprövningen.

Utlänningsnämnden har i beslut från år 1997 angett att en vistelsetid på fyra år eller mer skulle vara tillräckligt för att få stanna i Sverige. För närvarande finns det fall där personer har vistats mer än fyra och ett halvt år i Sverige utan att få bifall till sina ansökningar. Dublinkonventionen artikel 9 innefattar en möjlighet att ta hänsyn till humanitära skäl vid prövningen. Kommittén bör pröva om inte Sverige har en alltför sträng prövning för att uppfylla denna bestämmelse.

Läkarintygen i de enskilda ärendena bedöms alltför restriktivt. Nivån på vad som krävs i fråga om psykisk ohälsa är även här alltför hög; det krävs i stort sett att sökanden är i ett psykotiskt tillstånd för att få stanna. Suicidrisk kan förekomma även hos sökande som inte nått upp till ett psykotiskt tillstånd. Ibland ställs det krav på att patienten skall vara tvångsinskriven för att tillståndet skall anses tillräckligt allvarligt. I något fall då läkare bedömt att en tvångsinskrivning skulle öka suicidrisken har läkarintyget underkänts av just den orsaken.

Angående suicidrisken har Utlänningsnämnden i första hand ansett att de som lider av en så allvarlig psykisk störning att de är oförmögna att rå över sitt handlande skall få stanna. Den mer allmänt hållna motivering som också kan grunda uppehållstillstånd i fall med suicidhot används mer sällan eller aldrig. En vanlig avslagsgrund är att sökandens psykiska tillstånd inte är så allvarligt som anges i första stycket.

UNHCR:s handbok innehåller en tolkning av flyktingkonventionen angående återtraumatisering. Detta resonemang skulle vara lämpligt att tillämpa även vid beslutsfattande avseende humanitära skäl.

En personlig tolkning av rättsläget är att prövningen av självmordsrisk har blivit strängare men det behövs mer forskning på området.

Håkan Sandesjö: Tidigare tidsförordningar utgjorde undantag från vad som egentligen skall gälla. I Utlänningsnämndens beslut där sökande har fått stanna efter en vistelsetid på fyra år har det även vägt in andra omständigheter, till skillnad från tidsförordningarna som automatiskt gav rätt till uppehållstillstånd efter viss vistelsetid. Tidsförordningarna är alltför trubbiga i tillämpningen och det är nödvändigt att kunna väga in flera omständigheter vid tillståndsprövningen.

Den nämnda artikeln i Dublinkonventionen omfattar enbart anhörigfall.

Bedömningen av läkarintyg är en oerhört svår uppgift. Läkarintygen är av mycket skiftande kvalitet. Det stämmer att det är mycket svårt att avgöra om praxis angående självmordsrisk har skärpts.

Britta Flodin, FARR: Det tas för lite hänsyn till reella självmordshot. Det finns flera fall av sådana hot som inte kan bedömas som

grundlösa, men där sökanden inte har en sådan grad av psykisk ohälsa som krävs i praxis.

Madeleine Seidlitz, Amnesty: Det är väsentligt att se till hela indelningen mellan flyktingkonventionen, övriga skyddsbehövande och humanitära skäl. Många fall som egentligen borde anses som skyddsbehövande eller flyktingar beviljas uppehållstillstånd först på humanitära skäl.

Andelen ”uppenbart ogrundade” ansökningar har ökat på sistone. Många av fall bedöms nu som uppenbart ogrundade trots att de inte borde göra det, exempelvis romer från Östeuropa där det finns en risk för trakasserier som i enskilda fall skulle kunna utgöra tillräckliga humanitära skäl för uppehållstillstånd. Detta är ett allvarligt problem för rättssäkerheten. Det finns också en risk för att humanitära skäl inte kommer fram i ansökningar som bedöms som uppenbart ogrundade.

Hans Emanuelsson: Det stämmer inte att uppenbart ogrundade ansökningar har ökat i omfattning. Det kan också finnas viss rätt till offentligt biträde i dessa ärenden.

Michael Williams, FARR: Det bör observeras att även konventionsflyktingar i vissa fall kan hänföras till uppenbart ogrundade ansökningar då deras ansökningar skall prövas i annan stat på grund av Dublinkonventionen.

Johanna Schiratzki: Begreppet ”barnets bästa” kan ges vitt skilda betydelser beroende på vilka frågor som diskuteras. Begreppet är alltför flexibelt utformat för att få rätt genomslag.

En avvägning måste ofta göras gentemot begränsade resurser. Detta förhållande är speciellt framträdande i utlänningsrätten. Inför införandet av portalbestämmelsen om barnets bästa gavs tydliga begränsningar i förarbetena på så sätt att det inte kan vara ett eget skäl för uppehållstillstånd att vara barn, att myndigheterna inte skall tillämpa en etnocentrisk prövning och att intresset av en begränsad invandring inte får efterges. Införandet av portalbestämmelsen har egentligen enbart inneburit att ribban kan sänkas för vad som skall utgöra humanitära skäl i ärenden som rör barn.

Det har tidigare, under åren 1997 – 1998, gjorts en mindre studie inom forskningen utifrån barnets bästa. Studien grundades på beslut från Utlänningsnämnden (smånamndsbeslut). Av denna

studie kan utläsas att barnet har blivit mer synligt i processen efter att portalbestämmelsen införts. Däremot kan det inte tydligt utläsas någon egentlig påverkan på antalet beviljade uppehållstillstånd efter lagändringen. I stället har myndigheterna fallit tillbaka på enskilda rekvisit såsom anpassning etc.

Pressen på barn är generellt stor i utlänningsärendena. Då sökandena använder alla möjligheter som finns för att få stanna i Sverige kan specialregleringen för barn utgöra skillnaden mellan att få stanna eller inte för hela familjen. Det förekommer fler och fler barn med suicidrisk.

Rigmor Långström, Migrationsverket: Migrationsverket har nyligen inrättat ett barnråd. Syftet med detta är att ta ansvar för barnets bästa och att bördan inte skall läggas på enskilda barn. Myndigheter och de olika instanser som kommer i kontakt med barnet skall sträva efter att se till barnets bästa utifrån ett brett perspektiv och inte enbart till ett beviljande av uppehållstillstånd. Det finns ett stort behov av att konkretisera "barnets bästa" i utlänningslagen liksom i föräldrabalken och övrig lagstiftning.

En möjlighet skulle vara att "vikta" enskilda omständigheter så att ribban sänks för varje grund där barn är berörda. Det är en tänkbar lösning att ange enskilda omständigheter.

Allan Grönwall, Utlänningsnämnden: Utlänningsnämnden har fastslagit en motivering i ärenden där prövningen innefattar påstående om självmordsrisk hos sökanden. Det första ledet av beslutsmotiveringen tar sikte på situationer då sökanden lider av en allvarlig psykisk sjukdom. Det andra ledet ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd i dessa fall även då uttalanden eller handlingar i andra fall innebär att helhetsbilden når upp till humanitära skäl i utlänningslagstiftningens mening.

Vid tillfälliga krisreaktioner krävs en bedömning även av möjligheten till vård eller behandling i hemlandet.

Peter Nordström, Karolinska sjukhuset: I egenskap av förtroendeläkare kan man få ett femtiotal utlänningsärenden för prövning under ett år. Prövningen görs utifrån allt material från underinstanserna, ett eget sammanträffande med sökanden och en konferens med behandlande läkare.

De allra flesta som har en hög självmordsrisk lider också av en allvarlig psykisk störning. Samma sak gäller för barn. De faktorer

som driver människor till självmord är desamma oavsett om det gäller asylsökande eller andra grupper av uppehållstillståndssökande. Det är mycket svårt att från myndigheter och liknande bedöma risken för "rationellt grundade" självmord, dvs. där någon psykisk störning inte har påvisats. Det är dock inte så att en allvarlig psykisk störning har förelegat i alla fall av allvarligt menade självmordsförsök.

Den formulering som Utlänningsnämnden har valt i ärenden där självmordsrisk bedöms framstår som väl avvägd.

Kvaliteten på läkarintygen är generellt bättre nu. För ett tiotal år sedan rådde en större förtroendebrist.

Håkan Sandesjö: Det är ett fåtal av läkarintygen som utgör rena partsinlagor. Däremot finns det flera intyg där läkaren personligen har engagerat sig mycket i ärendet och främst redovisar sökandens egna uppgifter och syn på sin situation, följt av ett ställningstagande i frågan om uppehållstillstånd, i stället för en objektiv, medicinskt grundad sjukdomsanalys.

Sten de Geer: I en artikel av Johan Cullberg har en tidigare förtroendeläkare (Struwe) uttalat sig om att självmordsrisk ofta förekommer även i andra fall än då det förelegat psykisk sjukdom.

Eva Nordström, Svenska Flyktingrådet: Metoder för självmord eller självmordsförsök kan kopplas samman med tidigare trauman som individen har varit utsatt för. Det kan vara ett helt rationellt beslut utan påverkan av psykisk störning som leder någon till att ta sitt liv.

Michael Williams: Socialstyrelsen har gett anvisningar för intyg i asylärenden. Dessa är emellertid ganska gamla och det finns behov av att överväga en omarbetning.

Lena Isaksson: De bedömningar som görs av förtroendeläkarna förefaller att vara noggrant gjorda. Problemet är att alltför få fall lämnas över till förtroendeläkare, speciellt jämfört med andra rättsområden som försäkringsärenden eller psykiatrisk tvångsvård.

Praxis för humanitära skäl har hårdnat både beträffande vuxna och barn. Alltsedan år 1989 har det skett en successiv höjning av ribban för humanitära skäl.

Det finns anledning att göra en helhetsbedömning av området också för flyktingar och skyddsbehövande. Även andra områden, t.ex. där det finns risk för "hedersmord", bör ses över. Uppehållstillstånd har beviljats på grund av humanitära skäl vid sådan risk. Det är orimligt att dessa fall inte har fallit in under skyddsbehövande i övrigt då det funnits "inre flykt" alternativ.

Det finns även personer som är svårt traumatiserade till följd av upplevelser i hemlandet men som inte bedöms ha asylskäl eller vara skyddsbehövande i övrigt. Även då ett tidigare krigstillstånd i hemlandet har upphört kan sökanden känna en stark oro för att återvända till hemlandet. Dessa personer får dock inte stanna i så stor utsträckning som tidigare. Det är inte rimligt att kräva att svårt traumatiserade personer skall återsändas under sådana omständigheter. Trots att vissa personer redan nu ges uppehållstillstånd av humanitära skäl i dessa fall är det önskvärt med en mer generös tillämpning.

Beträffande uppehållstillstånd för barn är det en intressant tanke att införa en speciell reglering av humanitära skäl för barn. Detta skulle på ett bättre sätt synliggöra barnen. Det har skett en ökning av antalet barn som är svårt traumatiserade eller helt okontaktbara. Barn som har en så dålig familjesituation eller så allvarlig psykisk ohälsa att de i vanliga fall skulle kunna bli föremål för tvångsvård, har i vissa fall ändå inte fått stanna i Sverige. Det är viktigt att klarlägga vilka samhällsintressen som kan ta över intresset av att tillgodose barnets bästa, i den mån det finns andra än intresset av en reglerad invandring.

Det borde finnas någon form av "stupstock" avseende vistelse-tiden i grundärendena. Om handläggningstiden inte kan läggas sökanden till last borde detta vägas in som ett självständigt rekvisit.

En tvåpartsprocess i domstol framstår som nödvändig för att komma tillrätta med nuvarande brister i systemet.

Håkan Sandesjö: I fall då sökanden bedöms som skyddsbehövande skall uppehållstillstånd beviljas på den grunden om även inre flyktalternativet har prövats och bedömts vara orimligt. Skyddsbehovet kvarstår ju i dessa fall.

Angående traumatiserande händelser i hemlandet kan en flytt till någon annan del av hemlandet bedömas inte medföra samma trauma för sökanden vid ett återvändande.

Sten de Geer: Det finns anledning att se över samtliga skyddsgrunder i utlänningslagstiftningen. Enligt Migrationsverkets statistik från år 2002 över samtliga avgjorda ärenden ledde 1,3 % till att sökanden fick stanna som flykting och 2–3 % som skyddsbehövande i övrigt. Den allra största delen av de som fått stanna har fallit in under humanitära skäl. I Danmark, Storbritannien och Belgien ligger andelen beviljade flyktingfall på 15–20 % av samtliga ansökningar. I Sverige har mycket få fall hittills bedömts som skyddsbehövande på grund av kön eller homosexualitet. Det skulle också finnas ett större utrymme för att tillämpa bestämmelsen om skyddsbehövande vid miljökatastrofer och väpnade konflikter.

Enligt Flyktingpolitiska kommittén var avsikten att inskränka de humanitära skälen till helt individuella. Därefter har de politisk-humanitära skälen likväl kommit att gå in under denna kategori.

Merit Wager: Enligt statistik från Socialstyrelsen för åren 1989 till 2002 fanns ingen psykisk diagnos för flertalet av de självmord som begåtts i Sverige. Det har förekommit fall då Utlänningsnämnden har ansett att avvisningsbeslut skall verkställas även då det rör sig om en person med mycket hög självmordsbenägenhet.

Det förekommer också fall då uppehållstillstånd av humanitära skäl inte har beviljats trots att sökanden drabbats av handikapp eller allvarlig sjukdom under vistelsen i Sverige.

Det är något allvarligt fel med nuvarande reglering och hela den aktuella bestämmelsen i utlänningslagen borde göras om totalt.

Det är mycket viktigt att sökanden får träffa handläggare och beslutsfattare personligen. Läkarintygen bör helt och hållet läggas till grund för avgörandet då de har utfärdats av legitimerad läkare. Det finns därför inte behov av någon utökad användning av för-troendeläkare.

Hearingen avslutas och Göran Schäder tackar de närvarande för visat intresse.

Praxissammanställning, visering

Exempel på hur avvägningen har skett i enskilda viseringsärenden som avgjorts av Statens Invandrarverk under åren 1999 och 2000

Som tidigare nämnts finns det ingen regelbunden publicering av Migrationsverkets avgöranden i viseringsärenden. I Migrationsverkets allmänna riktlinjer har det dock tagits in exempel på några enskilda avgöranden för att illustrera hur man har löst svåra avvägningar mellan motstående intressen. Besluten, som i samtliga fall har meddelats av SIV:s visumenhet, hade nyligen avgjorts vid tiden då verkets allmänna riktlinjer meddelades år 2000.

Migrationsverket har regelmässigt använt uttrycket ”avhoppsrisk”. Med uttrycket avses risken för att sökanden inte skall lämna Sverige efter viseringstidens utgång.

1. Bifall till visering avseende pojke från Irak och hans mor då syftet med besöket uppgavs vara en operation som förväntades höja barnets livskvalitet betydligt.

Pojken A, 6 år, var statslös (palestinier) och ansökte om visering tillsammans med sin mor. Syftet med besöket i Sverige var att pojken skulle genomgå en operation till följd av en penis- och blåsmissbildning. A hade tidigare opererats i Jordanien, men med misslyckat resultat. Det var inte möjligt att genomföra en ny operation med svenska läkare i Jordanien. Genom frivilligorganisationer hade medel samlats in för att bekosta vårdkostnaderna och vistelsen i Sverige. Pojkens far, även han statslös, fanns kvar i hemlandet liksom en syster. Pojkens farfar och andra släktingar var bosatta i Sverige.

Visering beviljades då de humanitära inslagen övervägde och det var frågan om att höja livskvaliteten betydligt för ett litet barn.

2. *Bifall till visering avseende vuxen kvinna från Irak då syftet med besöket uppgavs vara att genomgå undersökningar inför en eventuell njurdonation till en bror, bosatt i Sverige.*

Kvinnan A, 44 år, ansökte om visering tillsammans med sin sex-årige son. Syftet med besöket var att A skulle genomgå undersökningar på ett sjukhus i Sverige angående en njurdonation till brodern. Undersökningar hade påbörjats i Jordanien men måste slutföras i Sverige, där brodern befann sig.

Brodern B hade kommit till Sverige som kvotflykting och sedermera blivit svensk medborgare. Av intyg från Röda korsets center för torterade flyktingar framgick det att han behandlades för extremtraumatiska upplevelser och att han på grund av sina tidigare upplevelser tidvis hade svårt att genomgå dialysbehandling.

A:s make och deras två andra barn fanns kvar i Irak.

Visering beviljades. Det bedömdes vara den enda möjligheten att rädda livet på B att ge systemen visering för att kunna slutföra undersökningen.

3. *Bifall till visering avseende vuxen man från Iran då syftet med besöket uppgavs vara att besöka dennes mycket svårt sjuka moder (tidigare meddelade avslag i samma ärende).*

Mannen A, 27 år, ansökte om visering för att kunna besöka sin mor och sina tre minderåriga syskon. Modern och syskonen kom till Sverige under år 1993 och fick stanna här som flyktingar. Då modern lämnade Iran ville hon även ta med sig A till Sverige, vilket dock inte var ekonomiskt möjligt. Utöver modern och syskonen fanns även A:s mormor samt mostrar och kusiner i Sverige.

A:s far fanns kvar i Iran. Denne missbrukade narkotika och hade enligt uppgift misshandlat modern, vilket haft betydelse för hennes beslut att lämna hemlandet. Risker för att A skulle stanna kvar i Sverige bedömdes vara mycket stor.

A gjorde under år 1996 en första ansökan om visering, vilken avslogs. Efter att det senare framkommit att modern drabbats av en hjärntumör och att hon skulle opereras återopades även detta till stöd för en ny viseringsansökning. Även denna avslogs dock, liksom en begäran om omprövning av det senaste beslutet. Modern tog därefter en överdos av den medicin som hon behandlades med för sin cancersjukdom; enligt uppgift från ett ombud berodde detta på att hon blivit djupt deprimerad över beskedet att sonen inte fick komma till Sverige. Vid tiden för den aktuella ansökningen vistades

hon på en intensivvårdsavdelning och hennes tillstånd var mycket kritiskt.

Visering beviljades då det ansågs föreligga mycket starka humanitära skäl. Det konstaterades vidare att inget hade sagts i ärendet om politiska problem i hemlandet samt att det skulle finnas möjlighet att verkställa ett avvisningsbeslut till Iran.

4. Bifall till visering avseende vuxen kvinna från Irak då syftet uppgavs vara att besöka kvinnans döende mor.

Kvinnan A, 65 år, ansökte om visering för att besöka sin mor B i Sverige, bosatt i Sverige sedan år 1996. Dessförinnan hade fem av A:s sex syskon bosatt sig i Sverige. Vid tiden för A:s ansökan hade B drabbats av cancer med utvecklade dottertumörer i levern. Hon hade även haft en hjärtinfarkt och utvecklat hjärtsvikt. Hon behandlades med morfin och det fanns inte längre någon möjlighet till operation. A:s make, född 1915, fanns kvar i hemlandet. Paret hade fyra vuxna barn, varav ett var bosatt i Kanada.

Visering beviljades. Avhoppsriskens bedömdes som liten. A:s äldre make och andra släktingar fanns kvar i hemlandet och familjen levde under goda förhållanden.

5. Bifall till visering avseende jugoslaviskt/albanskt föräldrapar då syftet uppgavs vara att besöka en son i Sverige i samband med en minneshögtid för dennes bortgångna barn.

Mannen A och kvinnan B ansökte om visering för att besöka sin vuxne son C, bosatt i Sverige. A hade tidigare vistats i Sverige en tid för att hjälpa och stödja C och hans familj, detta sedan ett av C:s barn hade omkommit vid brandkatastrofen i Göteborg. B var då kvar i Jugoslavien på grund av sjukdom.

A och B ville nu gemensamt besöka C och få möjlighet att närvara vid en minneshögtid i samband med årsdagen av barnbarnets bortgång. De planerade att stanna i Sverige under fem veckor och C skulle svara för deras uppehälle och bostad. Inget var känt om A:s och B:s förhållanden i Kosovo.

Visering beviljades. Beslutet fattades under den tid då Kosovo-albaner gavs tillfälligt skydd.

6. *Avslag på ansökan om visering avseende äldre man från Turkiet och hans vuxna dotter då syftet uppgavs vara att besöka två i Sverige bosatta söner/bröder.*

Mannen A, som uppgavs vara i vart fall 74 år, men bedömdes vara över 80 år, och hans familj var kurder från östra Turkiet. A:s två söner kom till Sverige år 1992 och beviljades permanent uppehållstillstånd år 1997. Sönerna led av fysiska och psykiska problem efter att ha utsatts för tortyr i hemlandet. Då de reste till Sverige fick deras barn bo hos farfadern, A, och fastern B i Turkiet. Barnen återförenades med sina fäder i Sverige först under år 1998.

A och B ansökte om visering för att besöka släktingarna i Sverige. B var 39 år och ogift. A hade sex barn kvar i Turkiet. Han anförde till stöd för sin ansökan att han hade haft två hjärnblödningar och att han ville träffa sina barn och barnbarn i Sverige en sista gång.

Visering vägrades då sönerna respektive bröderna hade fått stanna i Sverige på andra grunder än skyddsbehov. De ansågs därigenom ha möjlighet att besöka släkten i Turkiet. Avhoppsriskens bedömdes som mycket stor.

7. *Avslag på viseringsansökan avseende en vuxen kvinna från Irak då syftet med besöket uppgavs vara att besöka en i Sverige bosatt dotter som stöd och hjälp vid dennas förlossning.*

Kvinnan A, 55 år, ansökte om visering för att besöka sin dotter B i Sverige. B hade sedan cirka två år tillbaka uppehållstillstånd i Sverige grundat på anknytning. B väntade sitt andra barn och hennes första förlossning hade varit mycket svår. Hon kände stark oro inför den förestående förlossningen och ville därför att modern skulle närvara som stöd. Enligt ett intyg från vårdcentralen saknade B socialt umgänge i Sverige. Hon umgicks inte med sina landsmän på grund av rädsla för att de skulle ange henne för irakiska myndigheter eller att föräldrarna skulle trakasseras i hemlandet, vilket tidigare hade skett. A hade sin make och två vuxna barn kvar i hemlandet.

Visering vägrades då dottern hade sin make här till stöd och då de humanitära inslagen inte ansågs vara tillräckligt starka. Avhoppsriskens för A ansågs vara mycket stor utifrån uttalanden om att hon och maken hade utsatts för trakasserier i Irak.

8. *Avslag på ansökan avseende en vuxen man från Syrien då syftet med besöket har uppgetts vara att besöka mannens två barn, bosatta tillsammans med modern i Sverige. Avslag meddelades trots att det inte bedömdes vara någon risk för avhopp till Sverige.*

Mannen A ansökte om visering för att besöka sina två barn. Barnens mor, B, hade under vintern 1995 flytt till Sverige med den äldsta dottern, född år 1991. Det andra barnet föddes efter ankomsten till Sverige. B uppgav i sin ansökan om uppehållstillstånd att hon hade tvingats gifta sig med A vid sexton års ålder, att hon blivit misshandlad av honom alltsedan början av äktenskapet och att A haft sexuellt umgänge med minderåriga släktingar. A skulle även ha försökt utnyttja den äldsta dottern sexuellt. Vidare uppgav B att hennes bror hade utsatts för ett mordförsök sedan han försökt tala A tillrätta och förmå denne till att gå med på äktenskapsskillnad. A troddes ligga bakom mordförsöket. Beslut om äktenskapsskillnad meddelades av svensk domstol år 1999. B fick samtidigt ensam vårdnad om barnen.

A:s ansökan om att få resa in i Sverige för att besöka barnen tillstyrktes av B. Det uppgavs att barnen mådde dåligt av att inte ha någon kontakt med sin far och att de trodde att han inte ville träffa dem. De blev även retade av andra barn för att de inte hade någon kontakt med sin far. A hade i sitt hemland en ny hustru som väntade parets första barn.

Visering vägrades eftersom barnen kunde träffa sin far i Syrien. Någon risk för avhopp ansågs visserligen inte finnas, men vandelsfrågan vägdes in i den samlade bedömningen.

Praxissammanställning, arbetstillstånd

Uppehållstillstånd och/eller arbetstillstånd på grund av särskild anknytning som arbetstagare (etablering i arbetslivet). Tredjelandsmedborgare

UN 409-01 Avslag på ansökan om uppehållstillstånd då åberopad anknytning till arbetsmarknaden inte uppkommit under tid då sökanden haft uppehållstillstånd.

I ärendet hade sökanden, som inledningsvis ansökt om asyl, vistats i Sverige i ett och ett halvt års tid. Under denna tid hade han inlett ett förhållande med en svensk kvinna och åberopade anknytningsskäl. Han åberopade också anknytning till den svenska arbetsmarknaden. Eftersom han inte hade eller hade haft uppehållstillstånd kunde han inte beviljas uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till den svenska arbetsmarknaden. Asylskäl ansågs inte finnas. Då det rörde oklarhet om sökandens identitet var inte heller anknytningen till den i Sverige bosatta kvinnan tillräcklig för att frånga huvudregeln om att tillstånd skall sökas från hemlandet. Ansökan avslogs därför.

UN 22-92 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd då sökanden haft tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av s.k. uppskjuten invandringsprövning samt fast anställning.

Utlänningsnämnden har i några ärenden prövat om sökanden fått sådan "annan särskild anknytning till Sverige" som avses i 2 kap. 4 § p 4 UtlL. I ett ärende hade sökanden, en kvinna, haft tidsbegränsat uppehållstillstånd under ett och ett halvt år på grund av anknytning, samt fast anställning i Sverige sedan två år tillbaka. Anknytningen hade senare brustit. Nämnden bedömde att de sociala skäl som hade anförts inte var tillräckligt starka för att hon på den grunden skulle medges tillstånd att stanna här men däremot att sökanden med hänsyn till den etablering i arbetslivet som hon då fått, borde beviljas permanent uppehållstillstånd.

UN 37-93 Avslag på ansökan om arbetstillstånd avseende man som dessförinnan vistats här med tidsbegränsat uppehållstillstånd under sex års tid.

Mannen A, 52 år och medborgare i Polen, vistades i Sverige med uppehållstillstånd från och med december 1986. Upphållstillståndet avsåg inledningsvis besök i Sverige och därefter vistelse som make till en kvinna med tidsbegränsad rätt att vistas här. Makans uppehållstillstånd löpte ut i maj 1991 och hon återvände till hemlandet. A ansökte om arbets- och uppehållstillstånd grundat på arbetserbjudande. Han åberopade att han och maken tidigare vistats länge i landet. Han anförde vidare att han hade specialkunskaper för den erbjudna anställningen och att arbetsgivaren trots annonser inte hade fått lämpliga sökanden till hans tjänst.

Utlänningsnämnden (en ordförande och två ledamöter) avslog ansökan efter att länsarbetsnämnden hade avstyrkt bifall till A:s ansökan om arbetstillstånd. UN:s beslut meddelades den 22 november 1993.

UN 76-93 Avslag på ansökan om uppehållstillstånd då sökanden haft tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av s.k. uppskjuten invandringssprövning samt deltidsanställningar.

I ett ärende där det förekom en s.k. brusten anknytning efter uppskjuten invandringssprövning hade sökanden, en man, vistats i Sverige under knappt två år och haft deltidsanställningar. Detta ansågs inte tillräckligt för att grunda sådan särskild anknytning till Sverige som kan medföra uppehållstillstånd. Ansökan avslogs därför.

UN 77-93 Avslag på ansökan om förlängt arbetstillstånd avseende man som dessförinnan haft tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd under tre års tid.

Mannen A, 35 år och medborgare i Polen, vistades i Sverige med uppehålls- och arbetstillstånd från och med juni 1989 till och med februari 1992. Han ansökte därefter i första hand om att beviljas permanent uppehållstillstånd och i andra hand förlängda tidsbegränsade tillstånd. Han anförde att han hade etablerat sig på den svenska arbetsmarknaden och att han hade fått yrkesutbildning under sin anställning i Sverige. I Utlänningsnämnden åberopades ett intyg till styrkande av att A hade antagits till en ettårig kurs för heltidsstudier i Sverige från och med september 1993.

Utlänningsnämnden (en ordförande och ytterligare två ledamöter) avslog ansökan.

reg. 43-94 Bifall till ansökan om uppehållstillstånd på grund av lång vistelsetid och stark anknytning (humanitära skäl). Täckande av tillfällig brist på arbetskraft ansågs ej tillräckligt som skäl för det ursprungligen beviljade arbetstillståndet.

Mannen A, 30 år och medborgare i Polen kom till Sverige i juli 1988. Han beviljades ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd t.o.m. oktober 1992. A:s hustru B, 27 år och medborgare i Polen, i augusti 1988 och beviljades uppehållstillstånd för studier t.o.m. december 1988 samt uppehålls- och arbetstillstånd fr.o.m. juni 1989 t.o.m. oktober 1992. Under vistelsen i Sverige fick A och B barnet C, medborgare i Polen och tre år vid tiden för den aktuella ansökan. Efter utvisningsbeslut av Statens invandrarverk under år 1993 gav familjen in en ny ansökan som avslogs. Ytterligare en ny ansökan gjordes, vilken överlämnades till regeringen i maj 1994 för prövning.

Regeringen framhöll att något gästarbetarsystem inte skall förekomma i Sverige och att arbetstillstånd överhuvudtaget inte bör beviljas för täckande av tillfällig brist på arbetskraft utom då det är fråga om specialister eller nyckelpersoner eller internationellt utbyte i någon form. Regeringen konstaterade att något arbetstillstånd aldrig borde ha beviljats i de aktuella fallen. Dock ansågs den tid som makarna vistats i Sverige förenat med den anknytning de fått till det svenska samhället tillsammans utgöra tillräckliga skäl för att bevilja uppehållstillstånd på humanitär grund.

UN 215-94 Avslag på ansökan om uppehållstillstånd avseende ett par från Kroatien som tidigare – i egenskap av asylsökande – meddelats undantag från kravet på arbetstillstånd.

Mannen A, 27 år och hans fästmö B, 23 år, båda från Kroatien, kom till Sverige i maj 1992. De ansökte om asyl bl.a. på grund av etniska trakasserier samt att A riskerade ett strängt straff efter att han olovligen uteblivit från militärtjänstgöring. De åberopade vidare att de rotat sig starkt i det svenska samhället, inte minst genom att A hade förvärvsarbetat sedan augusti 1993 och fått fast anställning.

Asylskäl bedömdes inte föreligga. Utlänningsnämnden anförde vidare att undantagsmöjligheten från arbetstillstånd hade tillkommit för att bereda i första hand asylsökande möjlighet till

meningsfull sysselsättning under väntetiden i Sverige. Undantaget upphörde emellertid att gälla vid ett lagakraftvunnet beslut i ärendet och kunde därigenom inte grunda någon rätt till bosättning. Inte heller kunde rätt till uppehållstillstånd grundas på en anställning som möjliggjorts via undantagsbestämmelsen. Ansökan avslogs därför.

UN 334-98 Bifall till ansökan om uppehållstillstånd av humanitära skäl. Då tidigare uppehållstillstånd för sökanden har grundats på annat än s.k. uppskjuten invandringsprövning har vistelsen i Sverige inte i sig grundat någon sådan särskild anknytning som berättigar till fortsatt uppehållstillstånd, oavsett att sökanden också arbetat här under förhållanden som inte stått i strid med utlänningslagen.

Ärendet gällde en man som vistats i Sverige under fem års tid och som i första hand ansökt om asyl. Flyktingskäl ansågs dock inte finnas. Mannen åberopade även att han skulle beviljas fortsatt uppehålls- och arbetstillstånd med hänsyn till att han vunnit anknytning till Sverige genom etablering på arbetsmarknaden. Utlänningsnämnden fann att han inte kunde beviljas uppehållstillstånd på den grunden, men att det vid en sammantagen bedömning, varvid särskilt beaktades den långa vistelsetiden samt den anknytning han fick anses ha fått till svenska förhållanden, fanns humanitära skäl enligt 2 kap. 4 § första stycket 5 UtlL. Mannen beviljades därför ett permanent uppehållstillstånd.

UN 433-02 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd då sökanden haft tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av s.k. uppskjuten invandringsprövning samt anställning. Etablering på den svenska arbetsmarknaden har ansetts föreligga.

Utlänningsnämnden prövade i det rubricerade ärendet två fall rörande frågan om uppehållstillstånd med hänvisning till att sökanden etablerat sig på den svenska arbetsmarknaden.

I det första av dessa var det fråga om en man som beviljats uppehållstillstånd grundat på anknytning inom ramen för s.k. uppskjuten invandringsprövning. Sedan anknytningen brustit ansökte han om fortsatt uppehålls- och arbetstillstånd och åberopade att han hade två fasta deltidsanställningar sedan två år tillbaka. Efter en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet, varvid särskilt beaktades mannens etablering på den svenska arbetsmarknaden, beviljades han permanent uppehållstillstånd.

I det andra ärendet hade sökanden vistats i Sverige under fyra års tid, först med uppskjuten invandringsprövning på grund av anknytning. Sedan det första förhållandet brustit återopade sökanden anknytning till en ny man i Sverige. Utlänningsnämnden fann vid sin prövning av ärendet att det andra förhållandet inte framstod som seriöst och att sökanden inte kunde beviljas uppehållstillstånd under återopande av denna anknytning. Däremot konstaterade nämnden att sökanden hade vistats legalt i Sverige i fyra år och att hon sedan två år tillbaka hade anställning här. Vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet, där sökandens etablering på den svenska arbetsmarknaden beaktades särskilt, beviljades därför permanent uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd som egen företagare. Tredjellandsmedborgare

UN 245-94 Avslag på ansökan om uppehållstillstånd som egen företagare avseende man som dessförinnan haft tidsbegränsat uppehållstillstånd under två års tid med egen verksamhet.

Mannen A, 57 år och medborgare i Pakistan, vistades i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd från och med oktober 1989 till och med oktober 1991 för upprättande av affärsverksamhet. Han ansökte därefter om uppehållstillstånd som egen företagare.

Under den tid då A haft tidsbegränsade uppehållstillstånd var han delägare i olika aktiebolag som ägnade sig åt import- och exportverksamhet. Utredning om företagets lönsamhet visade bl.a. låg omsättning och negativ lönsamhet samt att ett stort antal betalningsanmärkningar fanns registrerade beträffande båda företagen. Båda företagen var likvidationspliktiga på grund av brott mot aktiebolagslagens bestämmelser. Externa bedömningar av företagen talade för att tillräcklig lönsamhet inte skulle kunna uppnås. A invände bl.a. att han, delvis med hjälp av lånade pengar från släktingar i Pakistan, hade investerat mycket pengar i bolagen och att bolagens avkastning skulle komma att öka.

Utlänningsnämnden (en ordförande och ytterligare två ledamöter) fann vid en samlad bedömning att A hade åsidosatt de elementära skyldigheter som åvilat honom i egenskap av företagare och att det därigenom saknades förutsättningar att bevilja honom uppehållstillstånd som egen företagare.

UN 368-99 Avslag på ansökan avseende familj med två barn där maken ansökt om uppehållstillstånd som egen företagare.

Mannen A, 46 år och medborgare i Bangladesh, kom till Sverige i augusti 1984 med tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier. A:s hustru B, 33 år och medborgare i Bangladesh, kom till Sverige i augusti 1988 och fick tidsbegränsat uppehållstillstånd såsom anhängig till A. Tiden för A:s och B:s uppehållstillstånd löpte ut vid årsskiftet 1994/95. Under vistelsen i Sverige fick makarna barnet C, född 1991 och barnet D, född 1993. Vid tiden för prövningen av den aktuella ansökan var B gravid med ytterligare ett barn.

I januari 1995 ansökte A och B om permanent uppehållstillstånd, A i egenskap av egen företagare. A anförde att han hade bildat ett aktiebolag och att familjen skulle kunna försörja sig genom inkomsterna från detta. A anförde att omsättningen i bolaget uppgick till drygt två miljoner kr år 1997 och beräknades öka till cirka fyra miljoner kr år 1998. Rörelsen medgav ett löneuttag på cirka 7 000 kr per månad, vilket familjen ansåg tillräckligt för att klara sig på.

Utlänningsnämnden (en ordförande och ytterligare två ledamöter) hänvisade till Statens invandrarverks interna riktlinjer för prövningen av uppehållstillstånd avseende utländska medborgare som vill bli egna företagare i Sverige. Dessa riktlinjer innebar bl.a. att sökanden måste kunna styrka tillgång till kapital som behövs för att köpa företaget. Vidare måste sökanden kunna styrka sin försörjning genom egna medel under minst ett år. Försörjningskravet skulle motsvara socialstyrelsens normer för skälig levnadsnivå (socialbidrag) samt boendekostnad, i förekommande fall för hela familjen.

Utlänningsnämnden konstaterade att den lön som A uppgav sig kunna ta ut från företaget – 7 000 kr per månad – understeg socialstyrelsens riksnorm för skäliga levnadskostnader för en familj av aktuell storlek. Därutöver tillkom även boendekostnader. Utlänningsnämnden ansåg alltså att A inte visat att försörjningskravet var uppfyllt. Inte heller ansågs de handlingar som hade getts in i ärendet tillräckliga som underlag för att kunna göra en företagsekonomisk bedömning. Enbart den omständigheten att familjen vistats en lång tid i Sverige ansågs inte utgöra tillräcklig grund för uppehållstillstånd av humanitära skäl. Någon särskild anknytning till svenska förhållanden hade inte åberopats och en direkt förfrågan om barnen hade anpassat sig till svenska förhållanden hade lämnats obesvarad. Inte heller hade det framkommit att barnens

psykosociala utveckling skulle bli bestående skadad genom en flyttning till Bangladesh. Ansökan avslogs därför. På grund av den långa vistelsetiden i Sverige samt den beräknade nedkomsten förordnades dock om uppskov med verkställighet av beslutet.

Uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl (klagorätt). Tredje-landsmedborgare

UN 360-99 Avslag på ansökan om uppehållstillstånd med anställning som åberopad grund efter tidigare avslag på ansökan om arbetstillstånd.

Mannen A, 41 år och medborgare i Iran, beviljades tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd under år 1996 på grund av arbetsmarknadsskäl. I juni 1998 ansökte han om tillstånd för bosättning i Sverige och åberopade arbetsmarknadsskäl. Aktuell anställning var i en muslimsk församling där A tidigare verkat. Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen hade inga andra sökande anmält sig till tjänsten. Länsarbetsnämnden avstyrkte ansökan och Statens invandrarverk (SIV) avslog densamma. SIV anförde att det saknades anledning att bevilja A uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl, eftersom ansökan om arbetstillstånd hade avslagits.

Utlänningsnämnden framhöll att SIV:s beslut i fråga om arbetstillstånd inte fick överklagas. Eftersom Utlänningsnämnden därmed inte var behörig att pröva frågan om arbetstillstånd, kunde A heller inte beviljas uppehållstillstånd med den åberopade anställningen som grund. Ansökan om uppehållstillstånd avslogs därför.

Uppehållstillstånd för arbetstagare. EES-medborgare och medborgare i Schweiz

UN 258-95 Avslag på ansökan om uppehållstillstånd som arbetstagare då åberopade tillfälliga anställningar haft en alltför begränsad omfattning och uppgifterna om heltidsanställning varit alltför vaga.

I ett beslut från Utlänningsnämnden hade sökanden, en man från Frankrike, gjort gällande att han dels hade haft tillfälliga och oregelbundna anställningar hos två olika arbetsgivare i Sverige, dels att han sedan några månader tillbaka hade en heltidsanställning hos en tredje svensk arbetsgivare. Av de två tillfälliga anställningarna hade den ena, enligt sökandens egna uppgifter, upphört vid tiden

för nämndens beslut. Hos den andra arbetsgivaren hade sökanden haft tillfälliga timanställningar sedan ett par år tillbaka, motsvarande ett par dagar i månaden. Detta ansågs, enligt EG-domstolens terminologi, vara verksamhet av ”marginell och underordnad betydelse” och kunde inte kvalificera sökanden som arbetstagare. Det bolag som var arbetsgivare för heltidsanställningen fanns inte registrerat i något avseende hos skattemyndigheten. Utlänningsnämnden ansåg mot den bakgrunden att uppgiften om arbete inte kunde bedömas som trovärdig och lämnade den utan avseende. Vid en helhetsbedömning ansågs sökanden alltså inte falla under begreppet arbetstagare i den mening som avses i artikel 48 i Romfördraget. Han tillhörde därmed inte den krets av personer som fördraget och EES-avtalet avser att garantera fri rörlighet för och bedömdes inte vara berättigad till uppehållstillstånd enligt 3 kap. 5 a § UtlF.

Upphållstillstånd för egen företagare, EES-medborgare och medborgare i Schweiz

UN 230-94 Bifall till ansökan om uppehållstillstånd för egen företagare trots motstående omständigheter

Skillnaden i prövningen mellan EES-medborgare och schweiziska medborgare respektive andra medborgare åskådliggörs genom rubricerat beslut från Utlänningsnämnden, där Migrationsverket i tiden före Sveriges EES-anslutning hade avslagit en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd från en italiensk medborgare. Migrationsverket anförde att mannen inte hade visat att han uppfyllde försörjningskravet för egen företagare. Dessutom hade han dömts för brott, grov stöld från arbetsgivaren, under sin vistelse i Sverige. Vid tiden för Utlänningsnämndens prövning hade Sverige tillträtt EES-avtalet. Mannen hade gett in identitetshandlingar och en handling som visade att han var egen företagare. Detta utgjorde då grund för att ändra Migrationsverkets beslut och mannen beviljades ett femårigt uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd för arbetstagare eller egenföretagare enligt EU:s associeringsavtal

UN dnr 02/06563 och 02/08325 (stornämndsbeslut). Avslag på ansökan där sökanden åberopat EU:s associeringsavtal med Polen respektive Litauen som grund för att få arbeta i Sverige som anställd respektive egen företagare

Utlänningsnämnden har i de två rubricerade stornämndsbesluten prövat invändningar om associeringsavtal, dvs. tillämpning av Europaavtalen mellan EU och kandidatländer, i dessa fall gällande sökande från Polen och Litauen.

Det ena beslutet gällde en polsk medborgare som hade anställning i Sverige och ansökte om förlängning av sitt uppehållstillstånd. Sökanden åberopade Polens associeringsavtal som grund för förlängningen. Länsarbetsnämnden avstyrkte ytterligare tillstånd. Migrationsverket avlog ansökan och beslutade om utvisning. Utlänningsnämnden konstaterade att associeringsavtalet inte medför någon rätt att uppehålla sig i Sverige eller få uppehållstillstånd här och att sökandens rätt till arbets- och uppehållstillstånd skall prövas enligt utlänningslagen. Då det saknades skäl att bevilja uppehållstillstånd avslogs överklagandet.

Det andra beslutet gällde en litauisk medborgare som åberopade att han hade rätt att verka som egen företagare i Sverige med stöd av Litauens associeringsavtal. Migrationsverket avlog ansökan och beslutade om avvisning med omedelbar verkställighet. Utlänningsnämnden fastställde avvisningsbeslutet men upphävde förordnandet om omedelbar verkställighet. Nämnden påpekade att det följer av det aktuella Europaavtalet att nationella bestämmelser skall tillämpas angående rätten till inresa, uppehåll och arbete. Vid en samlad bedömning av omständigheterna ansåg nämnden att sökanden var att betrakta som arbetstagare och att han därför skulle vara skyldig att ha arbetstillstånd.

Praxissammanställning, humanitära skäl för uppehållstillstånd

Vårdbehov m.m, barn

UN 15-92 Bifall – trots att familjen hållit sin undan – till ansökan avseende minderåriga barn som till följd av pressande psykiska förhållanden utanför sitt hemland under fyra år blivit i stort behov av barnpsykiatrisk vård.

Familjen A från Kosovo, makar med fyra minderåriga barn i åldrarna 16, 13, 10 och 7 år reste in i Sverige i augusti 1991 och ansökte om asyl här sedan de avvisats från Finland. Familjen anförde också humanitära skäl för att få stanna. De hade tidigare ansökt om asyl här och fått avslag på sin ansökan dels i maj och november 1989, dels i januari och maj 1990. Familjen hade även ansökt om asyl i Norge och Finland. Ansökningarna hade avslagits. I ärendet framgick att familjen hade hållit sig undan långa tiden såväl i Sverige som i Norge.

Sedan Statens invandrarverk (SIV) avslagit deras ansökan överklagade familjen avvisningsbeslutet. Makarna åberopade bl.a. sex läkarintyg avseende barnens hälsotillstånd samt uppgifter om barnens skolgång.

UN fann att de asylskäl som hade framförts i ärendet, särskilt mot bakgrund av att makarna hade givit in en falsk handling, brast i trovärdighet och att familjen inte var att anse som flyktingar.

UN, som menade att familjen enbart med hänsyn till barnen kunde beviljas uppehållstillstånd, upphävde avvisningen och anförde:

Det framgår av det ingivna medicinska materialet att barnen är i stort behov av barnpsykiatrisk vård samt att deras nuvarande psykiska status är en direkt följd av att de levt under pressande psykiska förhållanden i samband med vistelsen utanför hemlandet. Deras nuvarande förhållanden är av sådan art att det skulle strida mot humanitetens krav att nu, efter fyra års vistelse i osäkerhet utanför hemlandet, tvångsvis förflytta dem till Kosovo, där adekvat psykiatrisk behandling inte heller torde

kunna erhållas. Å andra sidan måste framhållas att det i den föreliggande situationen, dvs. när en utlänning håller sig undan verkställighet av en avvisning eller utvisning, normalt inte bör komma i fråga att låta utlänningen stanna kvar i landet trots preskription. Hårtill kommer att den enda omständigheten som talar för att familjen skall få stanna kvar i landet – barnens nuvarande tillstånd – uppstått som en följd av just det förhållandet att familjen inte brytt sig om att efterkomma det utvisningsbeslut som meddelades av regeringen redan i november 1989.

UN:s beslut meddelades den 5 november 1992.

reg. 10-93 Avslag på ansökan avseende familj från Bulgarien med två barn (9 och 12 år), båda lidande av blödarsjuka.

Kvinnan A, 39 år, och hennes två söner kom till Sverige i november 1991 och ansökte om uppehållstillstånd för läkarvård för barnen. Sedan familjen hade beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att barnen skulle genomgå sjukvårdsbehandling under cirka sex veckors tid, ansökte familjen i stället om tillstånd för bosättning. Som skäl för att få stanna i Sverige åberopades barnens hälsotillstånd och avsaknad av adekvata behandlingsmöjligheter i Bulgarien. Ansökan avslogs och avvisningsbeslutet verkställdes den 31 juli 1992. Familjen ansökte därefter på nytt om uppehållstillstånd på samma grunder som i den tidigare ansökan. Ärendet överlämnades till regeringens prövning.

Utredningen i ärendet visade att den vård som kunde erbjudas blödarsjuka i Sverige var mycket kostnadskrävande och att endast ett fåtal länder – även inräknat länder med välutvecklad sjukvård – kunde erbjuda samma vårdalternativ.

Regeringen uttalade i detta fall:

Enligt utredning i ärendet erbjuds den vård för blödarsjuka som B och C kräver av kostnadsskäl endast i ett fåtal länder, däribland Sverige. Vården kan emellertid, förutsatt tillgång på relevant medicinskt preparat, utföras i Bulgarien. Det är upplyst i ärendet att vård i Sverige under en begränsad tid inte har någon betydande medicinsk effekt. Det skulle medföra ett betydande ekonomiskt åtagande av Sverige, med tanke på det stora antal blödarsjuka personer i olika länder som inte erbjuds den vård de kan ges i Sverige, om behov av vård för blödarsjuka skulle anses utgöra grund för uppehållstillstånd.

Regeringen fann sammantaget inte skäl att bevilja uppehållstillstånd utan avslog ansökan.

Regeringens beslut meddelades den 11 februari 1993.

UN 16-93 (I) Bifall till ansökan avseende familj från Kosovo med fyra barn (2, 3, 5 och 7 år) varav två av barnen led av diabetes.

Mannen A, 32 år, kvinnan B, 29 år, och deras fyra barn kom till Sverige i maj 1992. De ansökte om asyl och åberopade bland annat mannens politiska tillhörighet. Han uppgav sig också riskera fängelse för att han inte följt inkallelseorder till militärtjänst samt att han skulle skickas att tjänstgöra i krig vid ett återsändande. Även humanitära skäl åberopades på grund av att två av barnen led av diabetes.

SIV och UN ansåg inte att asylskäl förelåg på någon av de grunder som A gjort gällande. I ärendet hade emellertid framkommit att de två barnens diabetes var livshotande om de inte hade tillgång till insulin i tillräckliga doser. Vidare var den allmänna sjukvårdssituationen i Jugoslavien vid tillfället sådan att det kunde finnas risk för att tillfällig brist på insulin skulle uppstå. UN ansåg därför att familjen skulle få stanna i Sverige av humanitära skäl och upphävde avvisningen. UN överlät till SIV att besluta i tillståndsfrågan.

UN:s beslut meddelades den 27 december 1993.

UN 16-93 (II) Bifall till ansökan avseende familj från Kosovo med fem barn (9, 13, 14, 16 och 18 år) varav det äldsta barnet led av fysiska och psykiska handikapp och ett av de andra barnen led av stressreaktioner.

Mannen A, 43 år, kvinnan B, 36 år, och deras fem barn kom till Sverige i juni 1992. De ansökte om asyl pga. politisk tillhörighet och förföljelser från den serbiska polisen. Även humanitära skäl åberopades pga. barnens sjukdomstillstånd. Under handläggningen i UN gav A även in kopia av en häktningsorder mot honom från domstol i hemlandet. UN bedömde att häktningsordern var falsk och asylskäl ansågs inte föreligga.

Utredningen i ärendet visade att flickan D led av stressreaktioner med bl.a. buksmärter, kräkningar, huvudvärk och frånvaroattacker. Ingen av dessa reaktioner ansågs vara av livshotande karaktär. Inte heller i övrigt ansågs hon vara i behov av sådan vård som inte stod att få i hemlandet. Beträffande det äldsta av barnen, pojken C, framgick det däremot att han hade behov av basal vård och hjälp i den dagliga tillvaron samt kontinuerlig tillsyn genom professionell medicinsk vård till följd av ett hormonbristtillstånd och ett magsårsliknande sår i strupen. Vid bristande behandling skulle såväl hormonbristtillståndet som det magsårsliknande såret kunna bli

livshotande. Enligt utredningen bedömdes att hemlandet inte skulle kunna erbjuda adekvat vård i dessa avseenden.

UN ansåg därför att familjen skulle få stanna i Sverige av humanitära skäl och upphävde avvisningen. UN överlät till SIV att besluta i tillståndsfrågan.

UN:s beslut meddelades den 27 december 1993.

UN 16-93 (III) Bifall till ansökan avseende familj från Kosovo med fyra barn (3, 7, 9 och 11 år) varav ett av barnen led av barnreumatisk sjukdom.

Mannen A, 34 år, kvinnan B, 38 år, och deras fyra barn kom till Sverige i december 1991. De ansökte om asyl på grund av politisk tillhörighet och risk för bestraffning efter att mannen undandragit sig militärtjänst efter inkallelse. Även humanitära skäl åberopades på grund av flickan C:s sjukdomstillstånd. Asylskäl bedömdes inte föreligga.

Utredningen visade att flickan C, då elva år, sedan fyra års ålder lidit av barnreumatisk sjukdom. För att undvika framtida handikapp skulle det krävas en intensiv behandling innefattande bl.a. medicinering och sjukgymnastik i olika former. Vid ankomsten till Sverige hade hon redan ett betydande handikapp till följd av otillräckliga vårdinsatser i hemlandet. Sedan behandling påbörjats i Sverige hade hennes tillstånd dock förbättrats. UN bedömde därigenom att C inte skulle kunna beredas tillräcklig vård i Jugoslavien utan att ett återsändande skulle innebära en risk för henne att drabbas av ett livslångt handikapp.

UN ansåg alltså att familjen skulle beviljas uppehållstillstånd och upphävde avvisningsbeslutet. Nämnden överlät till SIV att besluta i tillståndsfrågan. En ordförande var skiljaktig och ansåg inte att de humanitära skälen var tillräckligt starka för att bevilja uppehållstillstånd.

UN:s beslut meddelades den 27 december 1993.

UN 17-93 Avslag på ansökan från en i USA bosatt kvinna från Makedonien med tre barn (9, 12 och 13 år). Stressymptom hos barnen sedan kvinnan tidigare misshandlats av maken.

Kvinnan A, 31 år, och hennes tre barn kom till Sverige i oktober 1991 och ansökte om uppehållstillstånd för bosättning. A åberopade anknytning till i Sverige bosatta föräldrar och två syskon. A uppgav att hon 1978, vid sjutton års ålder, ingått ett arrangerat äktenskap i Makedonien. Hon uppgav vidare att hon efter gifter-

målet åtföljde sin make, som var amerikansk medborgare av jugoslaviskt ursprung, till USA där de bosatte sig. Enligt As uppgifter hade maken misshandlat och hotat henne under hela äktenskapet tills hon och barnen lämnade landet. Dessutom hade makens bror, som var bosatt i USA, sökt upp henne i Sverige och hotat A och barnen. As make ansökte om överflyttande av barnen enligt Haagkonventionen.

Av utredningen framkom beträffande barnens hälsa att de två yngsta barnen var oroliga och hade sömnproblem samt att det yngsta barnet hade gått ner i vikt. Barnen bedömdes vara i behov av lugn och ro samt stabilitet för att deras hälsa inte skulle äventyras. Barnen gick i skola i Sverige och bedömdes ha anpassat sig väl här.

UN ansåg i och för sig att humanitära skäl av avsevärd styrka förelåg, inte minst gällande barnen. Eftersom det emellertid ansågs åvila de amerikanska myndigheterna att lösa de sociala problemen och ge A och barnen det skydd och den omvårdnad som behövdes, avslogs ansökan om uppehållstillstånd. Två ledamöter var skiljaktiga och ansåg att de humanitära skälen, främst i fråga om barnen, var tillräckligt starka för att uppehållstillstånd skulle beviljas.

UN:s beslut meddelades den 3 mars 1993.

reg. 21-94 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd för familj från Libanon med två barn (0 och 5 år), varav det äldsta barnet lidit av grav hörselnedsättning och cp-skada.

Kvinnan A, 32 år, och hennes femårige son B kom till Sverige i januari 1991. Under våren 1991, medan de fortfarande vistades i Sverige, födde A sonen C. A ansökte om asyl med hänvisning till att hennes make, som varit försvunnen från Libanon en längre tid och antogs vara död, tidigare hade varit politiskt aktiv i hemlandet. Hon åberopade också att den äldste sonen led av grava handikapp. Asylskäl bedömdes inte föreligga. Sedan ansökningarna avslagits inkom A med nya ansökningar, varav två avslogs. Den tredje nya ansökningen överlämnades till regeringen i juli 1993.

Av utredningen i ärendet framgick att B vid ankomsten till Sverige hade mycket gravt störda motoriska funktioner och att han inte hade utvecklat något språk. Under sin vistelse i Sverige hade han dock genomgått intensiva vård- och träningsinsatser, vilka lett till en mycket positiv utveckling, såväl motoriskt som kommunikationsmässigt. Vidare hade han lärt sig att kommunicera med omgivningen genom det svenska teckenspråket. Vård och träning motsvarande den som B fått i Sverige kunde inte ges i Libanon.

Regeringen fann att B:s handikapp inte kunde anses vara av synnerligen allvarlig art. Med hänsyn till de speciella omständigheterna – att B i Sverige hade utvecklat sitt första och enda språk och då ett återvändande till hemlandet skulle riskera att påverka hans utveckling på ett livsavgörande sätt – ansågs dock att uppehållstillstånd skulle beviljas på grund av humanitära skäl. Vid helhetsbedömningen av om uppehållstillstånd skulle beviljas anfördes även att en mer generös bedömning kan göras i fråga om barn.

Regeringens beslut meddelades den 17 februari 1994.

reg. 22-94 Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd för familj från Kosovo med tre barn (0, 5 och 6 år) varav det yngsta barnet lidit av svårt hjärtfel.

Mannen A, 35 år, kvinnan B, 27 år, och deras två barn kom till Sverige i november 1991. Under vistelsen i Sverige fick de hösten 1992 ytterligare ett barn, dottern E. Denna föddes med Downs syndrom och hade ett medfött svårt hjärtfel, för vilket hon opererades en första gång i februari 1993.

Familjen ansökte om asyl på grund av att mannen undandragit sig krigstjänstgöring och pga. den svåra situationen för etniska albaner i Kosovo. Även humanitära skäl åberopades på grund av dottern E:s sjukdomstillstånd. Asylskäl bedömdes inte föreligga.

Av utredningen framgick att flickan E till följd av hjärtfelet skulle genomgå en andra operation vid ett års ålder, förutsatt att hon då hade uppnått tillräcklig vikt. Behandlande läkare bedömde att E efter en andra operation skulle kunna klara sig med den vård som kunde erbjudas i hemlandet, trots att den var undermålig med svenska mått mätt; vid ett återsändande skulle hon däremot avlida. SIV bedömde att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd borde ges för att möjliggöra ytterligare en operation av E i Sverige. UN instämde i bedömningen.

Regeringen uttryckte i detta fall allmänt:

Enligt regeringens mening bör de riktlinjer som tidigare dragits upp och som kommit till uttryck i ovannämnda regeringsbeslut (avs. reg 10-93) alltjämt gälla vid bedömning av om uppehållstillstånd bör beviljas för en utlänning som har behov av vård. Det innebär att tillstånd för bosättning kan beviljas endast i undantagsfall, när det är fråga om en livshotande sjukdom för vilken vård inte kan beredas i hemlandet eller när det föreligger ett handikapp av synnerligen allvarlig art. Det är inte möjligt att ställa upp en generell regel för hur allvarlig en sjukdom måste vara för att tillstånd skall beviljas. Det är mycket svårt att göra jämförelser mellan olika sjukdomar och handikapp. De huma-

nitära aspekterna måste vägas mot de ekonomiska åtagandena som kan bli en direkt eller indirekt följd av att tillstånd beviljas. Särskilt måste beaktas de åtaganden utöver det enskilda fallet som kan bli följden av att tillstånd beviljas. Sverige kan på många områden erbjuda en medicinsk vård på en högre nivå än många andra länder. Samtidigt är våra vårdresurser begränsade. Vi har inte möjlighet att ta emot människor som söker sig hit från andra länder i huvudsakligt syfte att få en bättre vård än i hemlandet.

I princip bör krävas att vården eller behandlingen kan leda till en förbättring av tillståndet eller att behandlingen är livsnödvändig. Vidare måste beaktas om det föreligger någon möjlighet till vård i hemlandet. Enbart den omständigheten att vården i Sverige håller en högre kvalitetsnivå kan inte utgöra grund för tillstånd. Inte heller bör uppgivna ekonomiska svårigheter att få vård i hemlandet leda till att tillstånd beviljas. Det kan i vissa fall finnas skäl att göra en något generösare bedömning. Det kan gälla barn, när sjukdomen eller handikappet på ett livsavgörande sätt skulle påverka barnets utveckling vid ett återsändande. Det kan också gälla personer som utvecklat sjukdomen eller handikappet efter inresan i Sverige, t.ex. på grund av en här inträffad olyckshändelse.

Regeringen beviljade, med hänsyn de humanitära skäl som grundade sig på den planerade operationen och efterföljande behov av vård, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för familjen och återförvisade ärendet till SIV för ytterligare utredning av de politiska skäl som åberopats.

Regeringens beslut meddelades den 17 februari 1994.

reg. 23-94 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd för familj från Kosovo med tre barn (4, 8 och 10 år), varav ett av barnen lidit av hjärntumör och ett allvarligt hjärtfel.

Mannen A, 35 år, kvinnan B, 32 år och deras tre barn kom till Sverige i juli 1991.

Familjen ansökte om asyl på grund av A:s politiska tillhörighet samt då denne undandragit sig militärtjänst för att slippa krigstjänstgöring. Under handläggningen åberopades även humanitära skäl pga. sonen D:s sjukdomstillstånd. Sjukdomarna hade såvitt framkommit upptäckts först efter ankomsten till Sverige. Asylskäl ansågs inte föreligga. SIV bedömde att uppehållstillstånd borde meddelas, men överlämnade ärendet till regeringen för avgörande.

Av utredningen i ärendet framkom i huvudsak följande. Efter ankomsten till Sverige upptäcktes det att pojken D, då åtta år, led av en elakartad hjärntumör. Han opererades för denna i mars 1992 och genomgick därefter strålbehandling. Vidare upptäcktes, även

detta efter ankomsten till Sverige, att D led av ett komplicerat hjärtfel. Behandling av hjärntumören och hjärtfelet skulle innebära återkommande kontroller och uppföljningar under flera år. För behandlingen och eftervården skulle det också krävas tillgång till högspecialiserad personal och tekniskt avancerad apparatur. Hemlandet bedömdes inte kunna ge tillräckliga vårdinsatser. Om vården avbröts skulle det kunna innebära fara för pojkens liv.

Regeringen fann att det förelåg en fara för betydande försämring av pojkens tillstånd om han inte fick nödvändig behandling och att vårdbehovet inte kunde tillgodoses i hemlandet. Mot detta anfördes att den aktuella vården var mycket kostnadskrävande. Det framhölls också att en något mer generös bedömning kan göras då det är fråga om ett barn. Dessutom konstaterade regeringen att familjen inte från början ansökt om uppehållstillstånd i syftet att söka vård för sonen, utan att sjukdomarna hade visat sig först efter ankomsten till Sverige. Efter en sammantagen bedömning av dessa omständigheter beviljades familjen permanent uppehållstillstånd.

Regeringens beslut meddelades den 17 februari 1994.

Vårdbehov m.m, vuxen

UN 4-93 Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd avseende man från Pakistan som vistades i Sverige för att hjälpa en i Sverige bosatt bror under dennes sjukdom

Mannen A, 33 år, kom till Sverige i januari 1992 med gällande visering. Efter inresan ansökte han om och beviljades uppehållstillstånd för besök till den 31 maj 1992. Därefter ansökte han om tillstånd att få stanna i Sverige tills vidare för att hjälpa sin svårt sjuke bror B som saknade andra anhöriga i Sverige.

Utredningen visade att B hade drabbats av flera hjärninfarkter, den senaste under 1992 efter att A hade kommit till Sverige. B var till följd av hjärninfarkterna huvudsakligen rullstolsbunden men rehabilitering pågick och han kunde i viss mån förflytta sig med hjälp av rollator. Utöver B:s neurologiska handikapp till följd av hjärninfarkterna led han också av en ovanlig stämbandssjukdom. Han hade genomgått en operation för detta och ytterligare en operation var planerad. Enligt läkarintyg i ärendet samt skrivelser från Neurologiskt handikappades riksförbund, en lokal stroke-förening samt en skrivelse från aktuellt socialdistrikt var A:s närvaro och

stöd ytterst angeläget och oersättligt för B:s fortsatta rehabilitering.

B, som tidigare hade varit inlagd på klinik, skrevs ut därifrån den 5 mars 1993 och genomgick därefter bl.a. arbetsterapi två gånger i veckan vid kliniken.

UN ansåg att det förelåg särskilda skäl för att pröva A:s ansökan om uppehållstillstånd trots att han befann sig i Sverige. Nämnden bedömde vidare att det på humanitär grund förelåg skäl att inte utvisa A och att det fanns vägande skäl för att bevilja honom ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd, dock längst till den 1 februari 1994, och upphävde således utvisningen.

UN:s beslut meddelades den 19 mars 1993.

UN 16-93 (IV) Avslag på ansökan avseende man från Kosovo som led av muskeldystrofi.

Mannen A, 29 år, kom till Sverige i december 1991. Han ansökte om asyl pga. politisk tillhörighet och uppgav sig ha blivit förföljd och misshandlad av serbisk polis. I UN åberopade A även att han skulle beviljas uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl eftersom han led av en obotlig sjukdom, muskeldystrofi. Asylskäl bedömdes inte föreligga.

Utredningen visade att A till följd av sjukdomen hade svårt att gå längre sträckor utan rollator samt att han hade yrselproblem och svårigheter att svälja. Prognosen förväntades innebära en gradvis försämring av A:s muskelfunktion. Utöver sjukgymnastik, som endast kunde förväntas få en marginell effekt, saknades specifik behandling för sjukdomen. Tillräckligt starka humanitära skäl ansågs inte föreligga för uppehållstillstånd och ansökan avslogs.

UN:s beslut meddelades den 24 januari 1994.

reg. 47-94 Avslag på ansökan avseende man från Etiopien som led av HIV-infektion och som utvecklat aids.

Mannen A, 30 år, kom till Sverige i augusti 1992. Han ansökte om asyl på grund av politisk tillhörighet och uppgav att han vid ett återvändande skulle riskera att gripas och eventuellt avrättas. I Utlänningsnämnden åberopade A även att han skulle beviljas uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl eftersom han hade HIV-infektion och hade utvecklat aids. Asylskäl ansågs inte föreligga.

Av utredningen i ärendet framkom att A befann sig i ett stadium av sjukdomen då han drabbades av perioder av domningskänslor i kroppen. Det aktuella sjukdomsstadiet bedömdes som sådant att

olika symptom skulle tillkomma, vilka till viss del kunde behandlas i Sverige, men inte i Etiopien. För det fall att A skulle beviljas permanent uppehållstillstånd kunde han beredas tillfälle att delta i en vaccinationsstudie mot HIV.

Regeringen inhämtade yttrande från Socialstyrelsen beträffande bedömningen av humanitära skäl i anslutning till sjukdomen HIV/aids. Socialstyrelsen, vars bedömning delades av regeringen, ansåg inte att en enskild diagnos om HIV-infektion skulle vara generellt avgörande för bedömningen av humanitära skäl, inte heller då en aids-diagnos ställts. I stället borde en individuell bedömning göras av patientens allmäntillstånd, där förekomsten av allvarliga kliniska symptom skulle vägas in. Samma individuella bedömning skulle alltså göras som för andra sjukdomar med allvarlig prognos. Regeringen bedömde att A:s hälsotillstånd inte utgjorde skäl att bevilja uppehållstillstånd på humanitär grund.

Regeringens beslut meddelades den 23 juni 1994.

UN 337-96 Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd avseende handikappad kvinna från Libanon för att möjliggöra urologisk operation.

Kvinnan B, 26 år, kom till Sverige i september 1994 tillsammans med sin bror C, 18 år. B och C ansökte därefter om asyl. En månad dessförinnan hade B:s och C:s mor A, 50 år, kommit till Sverige med visering och beviljats uppehållstillstånd för en månads vistelse här. Sedan B och C kommit till Sverige ansökte även A om asyl. En annan dotter till A var sedan tre år tillbaka bosatt i Sverige.

Som asylskäl återopade familjen att A:s make hade stött Amalmilisen i Libanon, att han hade gripits och misshandlats av Hizbollamedlemmar sedan han offentligt skrikit slagord mot dem och att han i augusti 1994 åter hade förts bort av Hizbolla. A hade dessförinnan rest till Sverige för att besöka sin här boende dotter. B och C flydde till Beirut och vidare till Sverige. Enligt vad B och C fått veta skulle Hizbolla ha sökt dem i bostaden bland annat för att få C att ansluta sig till dem. B led sedan 1973, då hon skadats av en granat, av inre skador och var lam från midjan och neråt. Hon hade genomgått njuroperationer i hemlandet och vårdats på sjukhus för komplikationer med tarmblåsa och njurar.

Asylskäl bedömdes inte föreligga för någon av A, B eller C. Beträffande B visade utredningen att hon i Libanon fått en kontinent tarmblåsa inopererad och att hon själv tappade ur denna med hjälp av kateter. Medan B fortfarande vistades i Libanon drabbades hon dock av komplikationer varefter också njurkatetrar anlades.

Hon led även av infektion i njurarna. Sedan B kommit till Sverige genomgick hon i juli 1995 en operation, varvid njurkatetrarna kunde tas bort. En ytterligare operation var planerad att äga rum under senare delen av år 1996. Enligt ett i ärendet ingivet läkarintyg hade B efter den första operationen i Sverige betydligt bättre möjligheter att klara sig själv, både inom och utom Sverige, än tidigare. B led dock fortfarande av njurinfektioner och dessa bedömdes fortsätta hela hennes liv. Någon uppenbar akut fara ansågs inte föreligga för henne. Enligt intyget var B i behov av kontinuerlig tillsyn med sjukhusvård på specialistnivå och det ansågs vara av stort värde för henne att stå i kontakt med svensk sjukvård. Bedömningen i intyget var dock att det inte förelåg något absolut hinder mot att sköta vården i annat land.

Ett ytterligare läkarintyg behandlade B:s psykiska hälsa. Av detta framgick att B led av posttraumatiska stressyndrom såsom mardrömmar, koncentrationssvårigheter m.m. Hon hade i Sverige haft samtalskontakt med psykolog och bedömdes vara i fortsatt behov av psykoterapeutisk kontakt.

UN bedömde det saknades grund att bevilja A eller C uppehållstillstånd i landet. Beträffande B fann nämnden, med hänsyn till hennes förestående operation och den vårdtid som hon därefter beräknades vara i behov av, att det fanns skäl att bevilja henne ett tidsbegränsat uppehållstillstånd till och med den 1 april 1997. Med hänsyn till vad som framkommit i den medicinska utredningen och övriga omständigheter i ärendet bedömde nämnden det dock inte troligt att det tidsbegränsade uppehållstillståndet skulle komma att förlängas och lät därför ett tidigare avvisningsbeslut för B bestå.

UN:s beslut meddelades den 7 oktober 1996.

Självmodersrisk

UN 382-00 Avslag på ansökan avseende man från Litauen som åberopat suicidrisk och gjort två suicidförsök under pågående prövning av hans ansökningar om uppehållstillstånd.

Mannen A, 22 år, kom till Sverige i november 1996. Han ansökte om asyl men fick avslag och avvisningsbeslut meddelades. Under vistelsen i Sverige ingick A äktenskap med en i Sverige bosatt kvinna. Därefter gjorde han fyra nya ansökningar om uppehållstillstånd, vilka samtliga avslogs.

I en femte ny ansökan om uppehållstillstånd återopades att A vid två tillfällen under hösten 1999 lagts in på psykiatrisk klinik efter att han i självmordssyfte tagit sömntabletter och lugnande tabletter. Det senaste självmordsförsöket uppgavs ha samband med ett beslut från UN att inte inställa verkställigheten av avvisningen. Sedan verkställigheten av avvisningen inställts genom beslut i februari 2000 inhämtades yttrande från förtroendeläkare. Av detta framgick bl.a. att A inte uppfyllde kriterierna för posttraumatiskt stressyndrom samt att hans situation främst grundades i oro över risken att förlora sin hustru och vad som skulle kunna hända honom om han kom tillbaka till Litauen. Vid ett nytt avvisningsbeslut bedömdes att det skulle föreligga en påtaglig risk för upprepning av tablettintag i självmordssyfte, medan en uttalad suicidrisk ansågs föreligga efter en avvisning. Definitiva verkställighets hinder på medicinsk grund ansågs inte föreligga.

UN anförde i sitt beslut bland annat följande.

I ärenden där det påstås att självmordsbenägenhet föreligger måste UN bedöma i vad mån självdestruktiva handlingar eller uttalanden om avsikt att utföra sådana handlingar har gjorts under inflytande av en allvarlig psykisk störning eller annat liknande tillstånd som påvisats i en psykiatrisk utredning. Om en sådan störning föreligger, kan den enskilde inte anses vara ansvarig för de handlingar som hans eller hennes förtvivlan kan leda till. Självdestruktiva handlingar eller uttalanden om avsikt att utföra sådana handlingar från en psykiskt störd person kan därför leda till att uppehållstillstånd beviljas. Handlingar eller uttalanden av detta slag kan emellertid i en del fall mer vara uttryck för besvikelse eller desperation efter besked om avvisning eller utvisning än för psykisk störning. I sådana fall kan handlingarna eller uttalandena inte ges samma tyngd vid prövningen av rätten till uppehållstillstånd. En utgångspunkt för UN är därvid att uttalanden om självdestruktiva handlingar – lika lite som när det gäller andra beslut av myndigheter eller domstolar – inte ensamma kan leda till bifall. Däremot kan sådana uttalanden och handlingar ändå få betydelse när det gäller att bedöma humanitära situationen i dess helhet.

Utredningen visade inte att A:s självdestruktiva handlingar och uttalanden tillkommit under inflytande av en allvarlig psykisk störning eller annat psykiskt tillstånd som var av så allvarlig karaktär att uppehållstillstånd borde beviljas på den grunden. A:s kristillstånd framstod i stället som väsentligen betingat av de avvisningsbeslut som meddelats mot honom. Vid en samlad bedömning ansågs inte verkställighet av avvisningen som stridande mot humanitetens krav i utlänningslagens mening.

UN:s beslut meddelades den 28 december 2000.

Sjukdom/annan nära anhörig i Sverige

reg. 86-98 Avslag på ansökan avseende 85-årig kvinna från Polen med vuxen dotter i Sverige

Kvinnan A ansökte i april 1997 om uppehållstillstånd för att bosätta sig hos dottern B, som bott i Sverige sedan år 1968 och varit svensk medborgare sedan år 1985.

Av utredningen framgick att A vid två tidigare tillfällen, åren 1986 och 1994, hade ansökt om uppehållstillstånd i Sverige men fått avslag. Däremellan hade även dottern B ansökt om uppehållstillstånd för sin mors räkning. Vid tiden för den ansökan som gjordes år 1997 bodde A i en lägenhet i Polen. Hon var frisk för sin ålder men klarade sig inte ensam. Hon hade tidigare fått hjälp av en annan dotter, bosatt i Polen, vilken avlidit i maj 1996. För det fall att A skulle beviljas uppehållstillstånd i Sverige avsåg dottern B att svara för hennes försörjning.

Regeringen fann inte att det förelåg något sådant särskilt beroendeförhållande som skulle vara tillräckligt för att bevilja uppehållstillstånd; A:s ansökan om uppehållstillstånd gjordes lång tid efter att B fått permanent uppehållstillstånd i Sverige och det beroendeförhållande som åberopats hade uppkommit först sedan A:s andra dotter avlidit. Om A:s förhållanden i Polen hade inte framkommit annat än att hon hade egen bostad och klarade sin försörjning. Vid en sammantagen bedömning ansåg regeringen inte att det förelåg sådana ömmande och udda omständigheter att uppehållstillstånd skulle beviljas.

Regeringens beslut meddelades den 17 juni 1998.

reg. 86-98 Bifall till ansökan avseende 85-årig kvinna från Ryssland med vuxen dotter i Sverige.

Kvinnan A kom till Sverige i juli 1997 med visering för tre månaders vistelse. Efter inresan i Sverige ansökte hon om uppehållstillstånd för bosättning hos sin dotter B, som bott i Sverige sedan år 1989 och varit svensk medborgare sedan år 1994.

Av utredningen framgick att A varit änka sedan år 1961, att hon en tid efter dottern B:s flytt fått hjälp av en dotterdotter som under år 1990 flyttat till Norge samt att de enda anhöriga hon hade kvar på hemorten var två systrar som båda var i behov av vård. A uppgav

att hon efter dotterdotterns flytt fått svårare och svårare att klara sig själv; hon hade långt till affären och besvärades av missbruk och kriminalitet i bostadsområdet. Dottern B hade besökt henne flera gånger per år samt däremellan skickat paket med förnödenheter. Under våren 1997 blev emellertid situationen akut, varför dottern och hennes make hämtade A till Sverige. För det fall att A skulle beviljas uppehållstillstånd i Sverige hade hon försörjning ordnad genom egna medel och genom hjälp från släktingarna.

I ett läkarintyg från november 1997 angavs att A led av ett flertal diagnostiserade hjärt- och lungsjukdomar, däribland hjärtsvikt, kronisk luftrörskatarr samt upprepade lunginflammationer. En traumatisk händelse som en avvisning från Sverige bedömdes kunna utlösa ett direkt och omedelbart livshotande tillstånd hos henne.

Regeringen angav i sin bedömning att stor vikt fick fästas vid innehållet i det ingivna läkarintyget. Mot bakgrund av A:s hälsotillstånd ansågs det därför inte rimligt att kräva att hon skulle återvända till hemlandet, utan uppehållstillstånd beviljades grundat på humanitära skäl.

Regeringens beslut meddelades den 17 juni 1998.

Anpassning till svenska förhållanden

UN 298-95 Avslag på ansökan om uppehållstillstånd – ej stridande mot humanitetens krav att verkställa avvisning av utlännings som av sagt sig sitt medborgarskap och blivit statslös.

Se referat under rubriken "Verkställighetshinder".

reg. 66-96 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd för familj med tre barn (7, 10 och 20 år) som vistats lång tid i Sverige i samband med att fadern arbetat i diplomatfamilj och haft s.k. UD-visering.

Mannen A, 47 år (medborgarskap anges ej i det refererade beslutet) kom till Sverige i mars 1976 med s.k. UD-visering för att tjänstgöra hos en diplomatfamilj. A anställdes senare för att arbeta på hemlandets ambassad när denna öppnats i Sverige. A:s hustru B, 35 år, kom till Sverige i februari 1985, även hon med giltig UD-visering. I ärendet förekom olika uppgifter om när makarnas dotter C kommit till Sverige. Enligt vad A uppgett i utredning hos polismyndigheten samt vad som angetts i ett överklagande skulle dock

C ha kommit till Sverige samtidigt som B. Under B:s vistelse i Sverige födde hon barnen D och E.

Sedan UD-viseringarna hade gått ut och makulerats ansökte familjen om uppehålls- och arbetstillstånd för bosättning. Som skäl för ansökan åberopade de att de behövde tillstånd att vistas här för att kunna försörja sig i landet. De åberopade också den tid de vistats i Sverige.

Av utredningen framgick bland annat följande om familjens förhållanden. Ambassaden där A hade varit anställd hade stängts under 1993. I juli 1995 deltog han i en datakurs men saknade anställning. B hade under vistelsen i Sverige ansökt om arbetstillstånd vid tre tillfällen under åren 1985 – 1987 men fått avslag. Enligt intyg från arbetsgivare hade hon dock under perioden 1987 – 1993 arbetat som hotellstäderska och ekonomibiträde, vilket hon fortfarande gjorde i juli 1995. C hade under vistelsen i Sverige bland annat studerat på en vårdskoleutbildning och hade i juli 1995 en termin kvar. D hade gått två årskurser i svensk skola. De två yngsta barnen talade enbart svenska. Enligt en inläga från Africa Coordination rådde stor risk för att A och hans familj, på grund av deras regionala ursprung, skulle komma att förföljas av separatisterna om de återsändes till hemlandet. A uppgav att han hade folkbokförts i Sverige redan år 1976. Kopior på röstkort för makarna hade getts in i ärendet.

Regeringen fann att familjen inte hade åberopat några omständigheter som berättigade dem till asyl i Sverige. Vidare anförde regeringen att personal vid en ambassad eller konsulat, enligt gällande internationella konventioner, normalt inte skulle betraktas som bosatt i tjänstgöringslandet. Vidare konstaterade regeringen:

Anställning vid utländsk ambassad eller utländskt konsulat medför enligt praxis normalt inte sådan anknytning till Sverige att uppehållstillstånd beviljas om anställningen upphör. Detta gäller oaktat om den diplomatiska tjänstemannens maka eller make har beviljats arbetstillstånd under den tid personen varit anställd vid den utländska beskickningen. Undantagsvis kan dock uppehållstillstånd för bosättning beviljas sedan anställningen upphört i fall där det varit fråga om en mycket långvarig anställning (jfr prop. 1983/84:144 s. 78). Detta har tillämpats när personen haft sin försörjning tryggad, exempelvis genom pension. Regeringen finner att undantag från ovan nämnda regel även kan göras i ömmande fall där det föreligger starka humanitära skäl. Regeringen konstaterar att A och hans familj inte kan anses ha varit bosatta i Sverige och, enligt praxis, att de inte kan anses ha fått sådan anknytning hit under den tid de vistats här med stöd av UD-visering att uppehållstillstånd bör beviljas enbart på denna grund.

Regeringen konstaterar dock vidare att A faktiskt vistats i Sverige under en mycket lång tid och att han och familjen i strid mot gällande bestämmelser blivit folkbokförda här. Mot denna bakgrund finner regeringen att det vore inhumant att nu tvinga A och hans familj att lämna Sverige. Familjen bör därför beviljas permanent uppehållstillstånd.

Regeringens beslut meddelades den 12 december 1996.

reg. 69-97 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd för kvinna från Turkiet och hennes barn (1 år) för att möjliggöra kontakt mellan barnet och dennes i Sverige bosatte far.

Kvinnan A, 31 år, kom till Sverige i januari 1995 och ansökte om asyl. Hon var sedan 1987 förlovad med mannen B. Denne lämnade Turkiet 1990 samt ansökte om och beviljades asyl i Sverige.

A anförde i asylansökan att polisen i Turkiet hade förhört henne om fästmannen efter att han flytt till Sverige samt att andra kurder, däribland hennes far, hade utsatts för förföljelser i hemlandet. Hon åberopade också humanitära skäl då hon enligt kurdisk sed och tradition var trolovad med B och då ett återsändande skulle innebära en risk att hon blev socialt utstött och brännmärkt.

Före A:s inresa i Sverige hade hon under 1992–1994 ansökt om visering för inresa i Sverige vid fem tillfällen, samtliga ansökningar hade dock avslagits.

A:s ansökan om uppehållstillstånd avslogs av SIV. Därefter gifte sig A och B i november 1995. I januari 1996 fick de dottern C. UN överlämnade A:s och C:s ärenden till regeringens prövning.

Av utredningen framgick följande om A:s och C:s förhållanden. A och B separerade i april 1996 och ansökte om äktenskapsskillnad. Denna ansökan återkallades senare och parterna flyttade samman igen under hösten 1996. De separerade kort därefter på nytt och ett nytt mål om äktenskapsskillnad inleddes. Enligt ett interimistiskt tingsrättsbeslut skulle A ensam ha vårdnaden om dottern, medan B skulle ha umgängesrätt fyra timmar varannan vecka. A anförde att hon ville att umgänget mellan dottern och fadern så småningom skulle utvidgas till ett normalt umgänge. Sedan ärendet överlämnats till regeringen tillkom dock uppgifter om att B under sammanboendet med A skulle ha hotat henne vid upprepade tillfällen, varav ett mycket allvarligt, samt utsatt henne för långvariga trakasserier. A och C bodde därefter på en flyktingförläggning. Tingsrätten dömde den 5 december 1997 till äktenskapsskillnad mellan A och B

och förordnade samtidigt att A skulle ha ensam vårdnad om dottern.

Ett läkarintyg avseende A angav att hon till följd av hot och trakasserier från maken led av symptom liknande posttraumatiskt stressyndrom. Även dottern C bedömdes ha fått ett mer tillbakadraget beteende. Dock hade umgänget mellan B och C fungerat väl och utökats till ett regelbundet umgänge om ett dygn per gång.

Regeringen fann att A och C inte hade rätt till asyl och att de inte heller kunde anses som skyddsbehövande i övrigt enligt utlänningslagens mening. Regeringen anförde vidare att A bott i Sverige tillsammans med sin före detta man under nästan två års tid och att A:s situation borde kunna jämföras med en s.k. sprucken anknytning där en person normalt sett har haft ett eller ett flera tidsbegränsade uppehållstillstånd när förhållandet upphör. Uppgifterna i läkarintyget talade inte för att A eller C skulle drabbas särskilt hårt av ett återvändande till Turkiet och uppehållstillstånd av humanitära skäl kunde därför inte beviljas på den grunden.

Frågan var då i stället om C borde tillåtas att stanna i Sverige på grund av sin anknytning till B som var bosatt här. Regeringen fann utrett att B och C träffades regelbundet och att de hade en fungerande relation. Vidare hänvisades till bestämmelser i föräldrabalken som talar om barnets behov av nära och goda relationer till båda sina föräldrar, trots att dessa är i konflikt med varandra. Regeringen anförde vidare bl.a.:

I görligaste mån bör utlänningslagen tolkas så att den ordning som gäller för barn som bor i Sverige, och de hänsyn som tas till dem, även ges inflytande över vad som bör gälla för barn som har åtminstone en förälder boende här. I förevarande fall är utrett att B, C:s pappa, har ett fungerande umgänge med sin dotter. Såvitt framgår av handlingarna i ärendet verkar båda föräldrarna för att umgänget skall komma till stånd och fungera. Ett synsätt innebärande att barn närmast regelmässigt anses ha det bäst i Sverige, oavsett språklig, kulturell och nationell bakgrund och tillhörighet strider inte minst mot det synsätt barnkonventionen ger uttryck för. Ett barn har dock ett grundläggande behov av ett stabilt och varaktigt förhållande till båda sina föräldrar. Regeringen bedömer att det i detta fall inte skulle vara rimligt att, mot bakgrund av de uppslitande förhållanden C redan nu varit utsatt för p.g.a. föräldrarnas situation, tvinga C att resa tillbaka till Turkiet. Regeringen beaktar även att ett barns tidsperspektiv skiljer sig från vuxnas. Ett år är för ett litet barn en oändligt lång tid då personligheten genomgår stora och dramatiska förändringar. Det står enligt regeringens bedömning helt klart att C:s umgänge med pappan skulle försvåras avsevärt om C bor i Turkiet. Regeringen finner att vikten av

att C får en fortlöpande kontakt med sin pappa är en sådan omständighet som bör väga tungt vid bedömningen. C har under sina första två levnadsår redan utsatts för flera uppslitande och för ett litet barn mycket traumatiska upplevelser. Hon har tillbringat sitt första år i en kärnfamilj för att därefter leva tillsammans med sin mamma utan någon kontakt med pappan. Umgänget med pappan har därefter återupptagits och fungerar enligt uppgift bra. Mot bakgrund härav bedömer regeringen att det skulle vara till men för C att återigen bryta med sin pappa för att bo i Turkiet, ett land som C för övrigt aldrig har bott i. Regeringen ifrågasätter inte att C skulle kunna få det bra i hemlandet. Regeringen bedömer dock att det vore olämpligt att nu frånta C möjligheten att upprätthålla kontakten med sin pappa.

Vid en sammantagen bedömning av omständigheterna fann regeringen att det förelåg sådana synnerliga skäl att C skulle beviljas permanent uppehållstillstånd och därigenom att även A skulle tillåtas att stanna här.

Regeringens beslut meddelades den 11 december 1997.

UN 312-97 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd avseende bosnien-kroatisk familj med två barn (4 och 5 år) efter bedömning av sammanvägda omständigheter i ärendet, däribland lång vistelsetid i Sverige i avvaktan på beslut.

Mannen A, 37 år, kvinnan B, 31 år och deras två barn kom till Sverige i december 1993. Deras asylansökan avslogs och ett avvisningsbeslut meddelades, men verkställdes inte. Efter att avvisningsbeslutet upphävts i juni 1995 meddelades i stället ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för tiden fram till december 1995. Familjen ansökte därefter på nytt om asyl.

Av utredningen i ärendet framgick i huvudsak följande. Familjen, som var katoliker, bedömde att de inte kunde återvända till sin hemstad som serberna kontrollerade. Vid tiden för den slutliga prövningen i ärendet – hösten 1997 – var familjen i ett mycket nedgången hälsotillstånd. Föräldrarna kände sig utbrända och avtrubbade. Båda var ordinerade lugnande medicin. Barnen hade mar-
drömmar och var ständigt oroliga.

Eftersom familjen var medborgare i såväl Bosnien-Hercegovina som Kroatien prövades deras ansökningar i förhållande till båda staterna. UN bedömde att familjen inte kunde återvända till Bosnien-Hercegovina utan risk för trakasserier, men väl till Kroatien. Vid bedömningen av om det ändå förelåg sådana humanitära skäl att familjen skulle tillåtas stanna i Sverige konstaterade nämnden till att börja med att ärendet rörde barn. Vid tiden för

nämndens prövning av ärendet var barnen fyra och nästan sex år gamla. Familjen hade vistats i Sverige i knappt fyra år och barnen fick därigenom anses ha fått en stark anknytning till svenska förhållanden.

UN fann vid en sammantagen bedömning av omständigheterna i ärendet – varvid främst beaktades vistelsetidens längd i Sverige, barnens anknytning till Sverige, föräldrarnas psykiska hälsa och det förhållandet att familjen under en tid hade haft tidsbegränsade uppehållstillstånd – att det förelåg skäl av sådan humanitär art att familjen skulle tillåtas stanna i Sverige med permanenta uppehållstillstånd.

UN:s beslut meddelades den 12 november 1997.

UN 315-97 Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd avseende man från Cuba gift med svensk kvinna och för vilken tidigare avvisningsbeslut inte kunnat verkställas.

Mannen A, 25 år, kom till Sverige i augusti 1994 tillsammans med sin far och ansökte om asyl. Asylansökan avslogs och avvisningsbeslut meddelades under år 1995. A gav vid två tillfällen in nya ansökningar om uppehållstillstånd men båda avslogs.

I april 1997 gav A in ytterligare en ny ansökan. Han anförde att han hade inlett ett förhållande med en svensk kvinna under hösten 1995, att de varit sammanboende sedan januari 1996 och att de var gifta sedan januari 1997. Han tillade att han hade försökt resa tillbaka till Cuba för att därifrån ansöka om uppehållstillstånd grundat på anknytning, men att ambassaden hade meddelat honom att han inte skulle beviljas inresetillstånd. Han tillade att både han och hustrun mådde dåligt av den osäkra situationen.

UN anförde att det fick anses uppenbart att A skulle ha beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning om han hade haft möjlighet att ge in ansökan från hemlandet. A ansågs dock inte ha visat att en verkställighet av avvisningsbeslutet skulle innebära sådant allvarligt men att verkställigheten redan på den grunden skulle upphävas. Någon lösning av verkställighetsproblematiken bedömdes emellertid inte vara nära förestående. Med hänsyn därtill och då A hade ett relativt långvarigt och till synes seriöst förhållande med en svensk kvinna fann UN att det inte var rimligt att vidhålla en verkställighet av avvisningsbeslutet. Då det alltså ansågs stridande mot humanitetens krav att verkställa avvisningen upphävdes denna. Eftersom A:s anknytning till Sverige var en grundförutsättning för

att meddela tillståndet fann UN att tillståndet skulle tidsbegränsas genom uppskjuten invandringsprövning.

UN:s beslut meddelades den 18 oktober 1997.

UN 326-97 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd för kvinna och två barn (0 och 4 år) från Kosovo. Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd under prøvotid för mannen i familjen.

Mannen A, 27 år, och kvinnan B, 25 år, kom till Sverige i september 1992 och ansökte om asyl. Under vistelsen i Sverige fick A och B barnet C, född 1993 och barnet D, född 1996. Ytterligare ett barn som fötts under vistelsen i Sverige avled som spädbarn och var begravd här.

Familjens första asylansökan avlogs, liksom en ny ansökan som gavs in i februari 1996. Familjen ansökte därefter på nytt om att beviljas uppehållstillstånd.

Av utredningen framgick att mannen A hade dömts för flera trafikbrott, bl.a. olovlig körning, under vistelsen i Sverige. Påföljden hade bestämts till dagsböter och i ett fall till villkorlig dom för enat med dagsböter. Vid tiden för prövningen av den nya ansökan var A misstänkt för ytterligare fall av olovlig körning, begånget i augusti 1996.

UN konstaterade, efter en redogörelse för de speciella hänsyn som måste tas i ärenden där barn är berörda, att de tidigare hindren för verkställighet av avvisningsbeslutet inte hade berott på familjen och att det vid tiden för prövningen av ansökan fortfarande inte gick att verkställa avvisningar till Förbundsrepubliken Jugoslavien. Vidare konstaterade UN att familjen hade vistats i Sverige i ungefär fyra och ett halvt år och att åtminstone det äldsta av de två barnen fick anses ha fått anknytning till svenska förhållanden under vistelsen här. UN fann, mot bakgrund av att hänsynen till barnens bästa skall komma i första hand, att A:s brottslighet inte skulle hindra ett bifall till uppehållstillstånd för övriga familjemedlemmar. UN bedömde också att det förelåg humanitära skäl av sådan styrka att i vart fall B och barnen skulle tillåtas att stanna i landet med permanenta uppehållstillstånd. UN prövade därefter vilken inverkan A:s brottslighet skulle ha för bedömningen av hans ansökan. Den brottslighet som A hade gjort sig skyldig till var sådan att han normalt borde avvisas. Mot bakgrund av hans mycket starka anknytning till Sverige beviljades han dock ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med en prøvotid på ett år. Det tidigare avvisningsbeslutet för A kvarstod.

UN:s beslut meddelades den 24 mars 1997.

UN 320-98 Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd för pojke (17 år) från Afghanistan som kommit ensam till Sverige och vars föräldrar inte kunnat återfinnas.

Pojken A kom till Sverige i december 1995 och ansökte om asyl. Ansökan avslogs och A gav därefter in en ny ansökan om uppehållstillstånd.

A anförde att han det var oklart om hans föräldrar befann sig i Pakistan eller i Afghanistan. De befann sig i vart fall under kortare perioder i Pakistan. För det fall att föräldrarna skulle påträffas i Afghanistan gjorde A gällande att det förelåg hinder att verkställa ett avvisningsbeslut dit.

Utredningen i ärendet visade att A:s familj hade flyttat från Islamabad och att det inte hade varit möjligt att få tag på deras nya adress eller återfinna familjen.

A anförde vidare att han hade vistats i Sverige under nästan två års tid samt att han hade anpassat sig mycket väl till det svenska samhället och lärt sig det svenska språket. Han hade klarat grundskolan utmärkt och planerade vidare studier på gymnasiet. Slutligen åberopade han att han mådde psykiskt dåligt av den rådande situationen. I ett bifogat läkarintyg angavs att A hade depressiva symptom med sömn- och ätstörningar och återkommande suicidtankar. Det bedömdes finnas risk för suicidförsök om A inte fick ett besked i frågan om uppehållstillstånd.

UN konstaterade att A hade en förhållandevis låg ålder och att han hade anpassat sig väl till Sverige. Hans anknytning till Sverige hade förstärkts sedan hans tidigare ansökan om asyl, samtidigt som han befunnit sig i en mycket prövande situation genom att avvakta en verkställighet av utvisningsbeslutet. Minderåriga barn borde visserligen beredas möjlighet att vistas hos föräldrarna men detta hade omöjliggjorts av att A:s föräldrar inte kunnat återfinnas. Avvisning kunde därför inte ske vid tiden för UN:s prövning och A beviljades ett tidsbegränsat uppehållstillstånd t.o.m. den 30 november 1998.

UN:s beslut meddelades den 15 maj 1998.

UN 334-98 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd avseende man från Kroatien och Bosnien-Hercegovina efter bedömning av sammanvägda omständigheter i ärendet, däribland lång vistelsetid och anknytning till svenska förhållanden.

Mannen A, 55 år, kom till Sverige i december 1992 med ett kroatiskt pass och ansökte om asyl.

A hade före inresan i Sverige ansökt om uppehålls- och arbetstillstånd grundat på anknytning men fått avslag. En ny ansökan, grundad på ett arbetserbjudande, avslogs i december 1992. I augusti beviljades A uppehålls- och arbetstillstånd för perioden fram till den 1 december samma år.

I en inledande utredning hade A gjort gällande att han kom från en stad i Kroatien. I en senare inlägga till SIV hävdade han att han kom från en stad i Bosnien-Hercegovina, men att han tvingats lämna den och flytta till Kroatien på grund av kriget. Han uppgav då också att han var kroat. I överklagandet av SIV:s beslut gjorde han gällande att han tvingats ansöka om kroatiskt pass enbart för att kunna lämna Bosnien-Hercegovina samt att han senare hade lämnat tillbaka passet till ambassaden och ansökt om att befrias från det kroatiska medborgarskapet.

Av utredningen framkom vidare att A sedan juli 1993 arbetade som lokalvårdare samt att han sammanlevde i Sverige med sina två söner, födda 1973 och 1974. En av sönerna hade beviljats uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige. Den andre sonen hade vid tiden för UN:s beslut meddelats ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut.

Som skäl för sin ansökan uppgav A huvudsakligen följande. Han och hans hustru hade utsatts för svåra förhållanden i hemlandet; han själv hade torterats och hustrun hade utsatts för grov våldtäkt. A och hans hustru var medborgare enbart i Bosnien-Hercegovina, inte i Kroatien. Hustrun och en av deras söner som var kvar i hemlandet var sannolikt döda. Han hade arbetat i Sverige sedan flera år tillbaka och etablerat sig på arbetsmarknaden. Han hade också helt anpassat sig till svenska förhållanden.

UN fann att A:s asylansökan skulle prövas i förhållande till både Kroatien och Bosnien-Hercegovina och att A i vart fall inte var att anse som flykting med avseende på Kroatien.

UN fann vidare inte visat att A hade levt i någon hushållsgemenskap med den son som beviljats uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige, inte heller att det förelåg något sådant beroendeförhållande att de svårligen skulle kunna leva åtskilda. Uppehållstillstånd kunde därigenom inte meddelas på den grunden.

Beträffande A:s påstående om etablering på arbetsmarknaden fann UN att han visserligen under flera års tid hade haft arbete som inte stått i strid med utlänningslagen, men att han inte hade inne-

haft uppehållstillstånd grundat på anknytning. Han kunde därför inte heller på den grunden beviljas uppehållstillstånd.

Emellertid fann UN vid en sammantagen bedömning att det fick anses föreligga sådana humanitära skäl att A skulle beviljas permanent uppehållstillstånd. Vid bedömningen beaktades särskilt den långa vistelsetiden och den anknytning A fick anses ha fått till svenska förhållanden.

UN:s beslut meddelades den 10 juli 1998.

reg. 96-01 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd för barn (8 år) som vistats lång tid i Sverige.

Kvinnan A och hennes son B kom till Sverige från Iran under år 1997. I juni 1997 dömdes A av svensk domstol till två års fängelse. I domen beslutades att hon skulle utvisas med förbud att återvända till Sverige.

A ansökte vid flera tillfällen om att utvisningen skulle upphävas och att hon skulle beviljas permanent uppehållstillstånd. Hennes ansökningar avslogs men hon beviljades samtidigt ettåriga uppehålls- och arbetstillstånd, senast fram till den 17 juni 2002. Även A:s son B ansökte om permanent uppehållstillstånd.

Som grund för B:s ansökan anfördes att han var mycket välanpassad till svenska förhållanden, att han talade bra svenska och gick i första klass i skolan. Han uppgavs inte ha någon anknytning till Iran.

Regeringen anförde att A, som var åtta år, hade vistats i Sverige under cirka fyra års tid och anpassat sig väl till svenska förhållanden. Vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet fann regeringen att A skulle beviljas ett permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Regeringens beslut meddelades den 17 maj 2001.

reg. 95-02 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd avseende man från Irak efter bedömning av sammanvägda omständigheter i ärendet, däribland lång vistelsetid i Sverige i avvaktan på beslut.

Mannen A, 44 år, kom till Sverige i oktober 1998. Han ansökte om asyl och uppgav att han inte tidigare hade ansökt om asyl i något annat land.

Under utredningen framkom att A i april 1998 hade ansökt om asyl i Tyskland, att denna ansökan hade avslagits och att de tyska myndigheterna den 20 april 1998 hade beslutat att A skulle utvisas

till Jordanien, där han enligt egna uppgifter hade bott under tre års tid sedan han lämnat Irak år 1995. A:s familj fanns även kvar i Jordanien. I anledning av dessa uppgifter framställde Migrationsverket en begäran om återtagande enligt Dublin-konventionen. Tyskland meddelade genom beslut den 25 oktober 1999 att de var beredda att återta A.

A motsatte sig att överlämnas till Tyskland och anförde bl.a. att han hade anpassat sig väl till det svenska samhället samt att han hade dåliga erfarenheter av det tyska systemet för asylprövning; han uppgav sig ha blivit fängslad under 18 dagar och hotad med att föras till den irakiska ambassaden. A anförde också att Tyskland inte var ett säkert asylland eftersom en verkställighet av beslutet att avvisa honom till Jordanien med säkerhet skulle leda till att han sändes därifrån tillbaka till Irak. I ett läkarintyg uppgavs att A led av omfattande psykosomatiska magbesvär till följd av den svåra psykosociala situationen och att det fanns risk för desperata, självdestruktiva impulshandlingar om han inte fick stanna i Sverige. I ett senare intyg uppgavs att A var frivilligt inlagd på psykiatrisk vårdavdelning pga. depression och självmordsrisk.

Angående möjligheten att avvisa asylsökande till Jordanien hade regeringen i ett antal beslut den 12 maj 1999 konstaterat att Jordanien inte kunde betraktas som ett säkert första asylland för irakiska medborgare. I den bedömningen vägdes bl.a. in att FN:s tortyrkommitté i ett avgörande från november 1998 slagit fast att ett återsändande till Jordanien av en irakisk medborgare som sökt asyl i Sverige skulle innebära ett brott mot art. 3 i FN:s tortyrkonvention.

Regeringen konstaterade att Tyskland, liksom övriga stater anslutna till Dublinkonventionen, hade tillträtt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna samt FN:s konvention mot tortyr. I normalfallet skulle därigenom en asylsökande i Tyskland ha samma skydd som i Sverige mot att sändas vidare till ett land där han eller hon riskerade förföljelse eller tortyr. Det beslut från april 1998 enligt vilket A skulle avvisas till Jordanien hade meddelats före avgörandet från FN:s tortyrkommitté och Tyskland hade uppmärksammat på avgörandet. Det ansågs därigenom inte i och för sig föreligga hinder mot att tillämpa Dublinkonventionen och låta Tyskland pröva A:s skyddsbehov gentemot Jordanien och Irak. Eftersom A vid tiden för regeringens prövning hade vistats i Sverige under tre och ett halvt års tid, ansågs det emellertid inte

rimligt att återföra honom till Tyskland. Ansökan om uppehållstillstånd skulle därför prövas av Sverige.

Asylskäl ansågs inte föreligga i förhållande till Jordanien och inte heller till Irak. Emellertid konstaterade regeringen att A kom från ett regimkontrollerat område i Irak och att han inte hade någon anknytning till den autonoma zonen i norra Irak av det slag som skulle kunna möjliggöra en smidig anpassning till förhållandena där för honom och hans hustru och barn. Vid en sammanvägd bedömning av denna omständighet tillsammans med A:s förhållandevis långa vistelse i Sverige – som till stor del uppkommit på grund av ärendets handläggningstid – samt hans och familjens sociala situation sedd i sin helhet, bedömdes de humanitära skälen som sådana att permanent uppehållstillstånd skulle beviljas.

Regeringens beslut meddelades den 11 april 2002.

Svåra förhållanden i hemlandet

UN 17-93 Avslag på ansökan från en i USA bosatt kvinna från Makedonien med tre barn (9, 12 och 13 år). Stressymptom hos barnen sedan kvinnan tidigare misshandlats av maken.

Se referat under rubriken "Vårdbehov m.m, barn"

reg.82-97 Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd avseende kosovoalbansk man vid sammanvägd bedömning av flera omständigheter, däribland lång vistelse i Sverige, anknytning till svensk maka och verkställighetsbinder.

Mannen A, 23 år och medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien, reste in i Sverige i september 1992 och ansökte om asyl.

SIV avslag asylansökan i september 1993. Sedan A överklagat beslutet och överklagandet avvisats som för sent inkommet, inkom A med tretton nya ansökningar vilka samtliga avslogs.

A gav i november 1996 in ytterligare en ny ansökan om uppehållstillstånd och åberopade att han hade anknytning till Sverige genom att han hade gift sig med kvinnan B.

Av utredningen framgick i huvudsak följande. A uppgav i sin första asylansökan att han varit politiskt aktiv i Kosovos Demokratiska Parti. A hade enligt egna uppgifter sökt ett flertal gånger för att fullgöra militärtjänst. Han fruktade att han skulle straffas för att han inte hade inställt sig samt anförde att han riskerade att sändas till en krigsskådeplats. A och B gifte sig i oktober 1996. De

hade dessförinnan varit sambor sedan januari samma år. A saknade giltigt hemlandspass. Sedan hösten 1994 rådde i princip verkställighetsstopp till Förbundsrepubliken Jugoslavien. Förhandlingar pågick mellan Sverige och den jugoslaviska regeringen angående en lösning på verkställighetsfrågan. Någon lösning hade dock ännu inte nåtts vid tiden för den aktuella prövningen.

A hänvisade, utöver till vad som anförts ovan, till den allmänna situationen för albaner i Kosovo. Han anförde som ytterligare omständigheter följande. En verkställighet av avvisningsbeslutet skulle innebära att han och hustrun skulle vara förhindrade att återförenas under lång tid och hustrun skulle lida allvarligt men därav. En avvisning av honom skulle sammantaget strida mot humanitetens krav.

Regeringen konstaterade att A hade anknytning till Sverige genom äktenskapet med B. Dock fann regeringen inte visat att en verkställighet av avvisningen skulle medföra sådant allvarligt men att uppehållstillstånd borde beviljas enbart på grund av den åberopade anknytningen. Beträffande de humanitära skälen i övrigt konstaterade regeringen att verkställighetsproblemen till Jugoslavien skulle kunna komma att lösas inom en relativt snar framtid men att A och andra i hans situation kommit att få en lång vistelse i landet på grund av de alltjämt rådande verkställighetsproblemen.

Regeringen anförde vidare att A hade vistats i Sverige i nära fyra och ett halvt år. Dock hade det första avvisningsbeslutet meddelats A vid en tid då verkställighetsproblemen ännu inte börjat. A kunde därför själv lastas för en del av den uppkomna tidsutdräkten, då han fram till våren 1994 hade haft möjlighet att frivilligt rätta sig efter avvisningsbeslutet men i stället hållit sig undan polisen. Mot denna bakgrund, samt då A hade haft möjlighet att åtminstone försöka få en ny passhandling och återvända till hemlandet, kunde vistelse-tiden i Sverige inte anses så anmärkningsvärt lång att den i sig kunde ligga till grund för bifall till A:s nya ansökan. Omständigheterna i ärendet var således sådana att varken det som kommit fram om A:s anknytning eller de skäl som var hänförliga till hans situation i övrigt, ensamma kunde utgöra grund för att bifalla ansökan. Dock var det nödvändigt att också pröva omständigheterna sammanvägda med varandra. Vid den bedömningen fäste regeringen särskild vikt vid följande omständigheter.

A, som var gift med en svensk medborgare och som vistats i Sverige under fyra och ett halvt år, hade på grund av Förbunds-

republiken Jugoslaviens förhållningssätt varit förhindrad under mer än två och ett halvt års tid att resa dit och därifrån ansöka om uppehållstillstånd. Det förhållandet att hemlandets myndigheter i Sverige ibland inte utfärdade pass för vissa av sina egna medborgare fick dessutom anses ha medfört att A inte ens kunnat ansöka om uppehållstillstånd i Sverige från något annat land.

Vidare rådde fortfarande verkställighetshinder, även om detta fick antas vara av övergående natur. Även om det inom en snar framtid skulle gå att verkställa ett avvisningsbeslut fann regeringen, vid en sammanvägning av samtliga omständigheter i ärendet, att en sådan verkställighet skulle strida mot humanitetens krav. Tungt vägande faktorer var därvid A:s anknytning till Sverige genom äktenskapet med B samt den relativt långa tid som A utan egen förskyllan hade kommit att vistas i Sverige efter det lagakraftvunna avvisningsbeslutet. Eftersom anknytningen till B var en av förutsättningarna för utgången i ärendet beviljades A ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Regeringens beslut meddelades den 6 mars 1997.

UN 317-97 Avslag på ansökan om uppehållstillstånd avseende man från Iran som åberopat anknytning till svensk sambo samt risk för långvarig separation vid ett återsändande på grund av militärtjänstgöring.

Mannen A, 22 år, kom till Sverige i januari 1993 och ansökte om asyl. Asylansökningen avslogs, varefter A gav in en ny ansökan om uppehållstillstånd.

A åberopade att han vid ett återvändande riskerade militärtjänstgöring i krigsområde under tre års tid eller att dödas av säkerhetstjänsten på grund av sin politiska verksamhet. Han uppgav att han sedan januari 1995 var sammanboende med en svensk kvinna och att de skulle lida allvarligt men av en separation om han tvingades att återvända till Iran för att ansöka om uppehållstillstånd. A åberopade ett läkarintyg som utvisade att han och sambon levde under psykisk press och att de mådde dåligt på grund av avvisningshotet.

Av utredningen framgick att A hade varit efterlyst för verkställighet av avvisningsbeslutet från april 1995 fram tills UN meddelat beslut om inhibition av avvisningen i mars 1997. Beslut om förvar av A förelåg under hela denna tid.

UN bedömde att A:s anknytning till sambon i Sverige var sådan att det var uppenbart att han skulle ha beviljats uppehållstillstånd

om han hade ansökt om det före inresan. I fråga om risken för separation för det fall att A skulle tvingas genomföra militärtjänstgöring fann UN att det inte kunde uteslutas att A skulle komma att få genomgå så mycket som två och ett halvt års militärtjänstgöring i Iran. UN hänvisade också till följande förarbetsuttalande (prop. 1994/95:179 s. 65):

En annan vanlig orsak till svårigheter att få hemlandspass är att det rör sig om en man som inte gjort värnpliktstjänstgöring. Inte heller i sådana fall bör tillstånd automatiskt beviljas. Förhållandena kan dock vara sådana att det på grund av att det är fråga om osedvanligt lång värnpliktstjänstgöring eller tjänstgöring under osedvanligt stränga förhållanden framstår som stridande mot humanitetens krav att inte bevilja tillstånd. Det finns exempel på länder där straffet för den som inte inställt sig i tid till sin militärtjänstgöring är att tiden för militärtjänstgöringen fördubblas och att tjänstgöringen på så sätt kan komma att bli mycket lång. I ett sådant fall bör det normalt anses att det skulle strida mot humanitetens krav att inte bevilja tillstånd.

Vid en samlad bedömning och mot bakgrund av det ovan anförda fann UN att den tid för militärtjänstgöring som A riskerade att få genomgå inte var så osedvanligt lång att det på grund därav kunde anses strida mot humanitetens krav att inte bevilja A uppehållstillstånd. Inte heller sammantaget med åberopad medicinsk utredning fann UN att en verkställighet skulle medföra sådant allvarligt men att det kunde utgöra hinder för avvisningen. A:s ansökan avslogs därför.

UN:s beslut meddelades den 23 maj 1997.

UN 327-97 Bifall till ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd avseende man från Turkiet som åberopat dels anknytning till gravid hustru från Sverige, dels risk för långvarig separation vid ett återsändande på grund av fängelsestraff efter utebliven militärtjänstgöring.

Mannen A, 21 år, kom till Sverige i oktober 1994. Han ansökte om asyl men denna avslogs, liksom en ny ansökan. A gav därefter in ännu en ny ansökan om uppehållstillstånd.

A åberopade att han hade inlett ett förhållande med en svensk kvinna i januari 1996, att de hade gift sig i juni 1996 och att de väntade barn i juni 1997. Han anförde vidare att han, vid ett återsändande till Turkiet, skulle löpa en överhängande risk för att straffas med en lång fängelsedom eftersom han hade uteblivit från militärtjänstgöring.

UN anförde att det inte kunde uteslutas att A, vid ett återsändande till Turkiet, skulle få ett längre fängelsestraff för utevaro från militärtjänstgöring samt att han efter avtjänat straff skulle tvingas att fullgöra sin arton månader långa militärtjänst. A skulle därigenom under lång tid att vara förhindrad att återförenas med hustrun i Sverige och det fick antas att makarna därigenom skulle lida allvarligt men.

Ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd inom ramen för s.k. uppskjuten invandringsprövning skulle därför bifallas.

UN:s beslut meddelades den 20 februari 1997.

reg. 85-98 Upphållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt till en homosexuell iransk man.

A, 27 år och medborgare i Iran, reste in i Sverige i oktober 1994. Han hade beviljats visering för att besöka sin här i landet bosatta syster. En månad därefter ansökte han om asyl och åberopade att han några dagar tidigare vid telefonsamtal med föräldrarna fått veta att hand f.d. pojkvän hade gripits och avrättats samt att myndigheterna sökt efter honom i bostaden och i samband med husrannsakan funnit bl.a. videofilmer.

SIV avslag i maj 1995 hans ansökan och beslutade att han skulle utvisas. UN fastställde i beslut i mars 1996 utvisningsbeslutet. UN fann därvid att även om uppgiften att A hade en homosexuell läggning, hade han inte gjort troligt att detta kommit till myndigheternas kännedom eller att han på grund härav eller vad han i övrigt anført skulle riskera förföljelse eller allvarliga trakasserier i Iran.

A gav därefter, i maj 1996, in en ny ansökan om uppehållstillstånd och åberopade även att det förelåg verkställighetshinder på grund av hans psykiska hälsotillstånd. Han ingav intyg från en läkare, som uppgav att det fanns en betydande självmordsrisk om A skulle utvisas.

A åberopade även en skrivelse från svenska ambassaden i Iran, rapporter från FN och Amnesty International samt nyhetstelegram m.m. angående homosexuellas situation i Iran.

UN överlämnade ärendet till regeringen för prövning.

Regeringen konstaterade att A inte kunde beviljas uppehållstillstånd som flykting på grund av sin homosexualitet och övergick till frågan om han kunde beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt.

Regeringen, som inte ifrågasatte att A var homosexuell, noterade att en person med homosexuell läggning inte riskerade förföljelse

eller myndighetsingripanden i Iran endast av den anledningen att han eller hon är homosexuell. Först när en homosexuell öppet manifesterar sin sexuella läggning kan personen i fråga löpa risk för rättsliga åtgärder eller trakasserier. Det saknades därför grund att bevilja A uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt enbart av det skälet att han var homosexuell. Fråga uppkom därefter om den uppmärksamhet A varit föremål för under sin vistelse i Sverige ändå kunde medföra att han skulle tillåtas stanna här. Regeringen anförde:

A har figurerat i massmedier och i samband därmed uttalat sig om de händelser som legat till grund för hans beslut att söka asyl i Sverige. Ärendet innehåller ett stort antal vädjanden. De har tilldragit sig stor uppmärksamhet både i Sverige och utomlands. Vidare har olika organisationer engagerat sig i A:s fall. Mot bakgrund härav bedömer regeringen att det inte kan uteslutas att A riskerar att tilldra sig de iranska myndigheternas särskilda intresse. På grund härav får A anses ha en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin homosexualitet vid en återkomst till Iran. A skall därför beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt.

Regeringen upphävde utvisningsbeslutet och beviljade A permanent uppehållstillstånd.

Regeringens beslut meddelades den 28 maj 1998.

UN 390-00 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd avseende kvinna från Iran som haft tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd på grund av anknytning. Sedan anknytningen brustit har kvinnan gjort sannolikt att separationen berott på att hon utsatts för allvarliga kränkningar från hennes make. Även risk för allmänna trakasserier vid ett återvändande till hemlandet.

Kvinnan A, 26 år, kom till Sverige i januari 1999. Hon hade ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd till juni 1999 på grund av anknytning till maken B i Sverige. A och B var gifta sedan september 1998 genom fullmakt.

Under våren 1999 åtalades B för våldtäkt, misshandel och olaga hot mot A. Han frikändes på samtliga åtalpunkter utom en som rubricerades som ringa misshandel.

A ansökte i juni om förlängning av sitt uppehålls- och arbetstillstånd. Hon uppgav i huvudsak följande. Äktenskapet med B var från början allvarligt menat från hennes sida. Hon och B hade separerat och skulle skiljas. Hennes mor var orolig för att hennes far och bror skulle döda henne om hon återvände till Iran. Hon hade

varit gift en gång tidigare i Iran och hade från det äktenskapet ett barn som hennes förra make hade vårdnaden om. Det är oacceptabelt för en kvinna i Iran att skilja sig två gånger. Familjen skulle inte känna någon samhörighet med henne och hon skulle riskera att bli socialt utstött i Iran. A hade lärt sig att tala svenska och hade egen bostad i Sverige.

UN prövade frågan om A:s rätt till uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 e § tredje stycket utlänningslagen. UN fann att A inte hade sådan anknytning till familj här eller till det svenska samhället att uppehållstillstånd kunde ges enligt bestämmelsens första punkt samt att sammanboendet mellan A och B varit så kortvarigt att uppehållstillstånd inte heller kunde beviljas enligt andra punkten i samma bestämmelse. UN ansåg emellertid att A hade gjort sannolikt att hon utsatts för mycket allvarliga kränkningar under sitt äktenskap och att det fick antas att förhållandet från A:s sida varit allvarligt menat från början. UN konstaterade vidare att det inte kunde uteslutas att A skulle komma att drabbas av allmänna trakasserier vid ett återvändande. Med hänsyn till dessa omständigheter fann UN att det förelåg sådana starka skäl att A skulle beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 e tredje stycket 3 utlänningslagen. Vidare fann UN att omständigheterna var sådana att det förelåg synnerliga skäl för att enligt 2 kap. 5 § första stycket 4 utlänningslagen bifalla ansökan om uppehållstillstånd trots att sökanden fanns i Sverige.

Två ordförande och ytterligare en ledamot var skiljaktiga och ansåg inte att uppehållstillstånd skulle beviljas. De fann mot bakgrund av utredningen om A:s levnadsförhållanden i hemlandet att hon väsentligt överdrivit sina farhågor inför hemkomsten samt att en samlad bedömning av omständigheterna inte var tillräckligt för att bevilja henne fortsatt uppehållstillstånd.

UN:s beslut meddelades den 1 november 2000.

UN 391-00 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd avseende kvinna från Iran som haft tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd på grund av anknytning. Efter att anknytningen brustit har kvinnan gjort sannolikt att separationen berott på att hon utsatts för trakasserier och förnedrande behandling från hennes make. Även risk för sociala trakasserier och utstötning vid ett återvändande till hemlandet.

Kvinnan A, 28 år, kom till Sverige i mars 1998. Hon hade ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd till juli 1998 på grund

av anknytning till maken B i Sverige. A och B var gifta sedan april 1997 genom fullmakt.

I maj 1998 gjorde A en polisanmälan mot B. Hon påstod då att B hade utsatt henne för misshandel genom att han bl.a. kopplat grepp och vridit om hennes leder samt att han förgripit sig sexuellt på henne. Vidare påstod hon att B trakasserat och förnedrat henne på olika sätt. A tog senare tillbaka sin anmälan. Då hon därefter ville återuppta anmälan beslutade åklagaren att inte ta upp frågan. A och B flyttade isär i maj 1998 och skildes i oktober 1998.

A ansökte i juli 1998 om uppehållstillstånd för bosättning. I samband med utredningen uppgav hon i mars 1999 att hon ansökte om asyl. Hon gjorde gällande i huvudsak följande. Äktenskapet med B var arrangerat. I anknytningsutredningen hade hon, på uppdrag av sin familj, ljugit och uppgett att hon hade umgåtts med B tidigare samt att de älskade varandra. I själva verket hade de inte setts förrän fem minuter före vigseln. Sedan hon kommit till Sverige utsatte maken henne för såväl fysisk som psykisk misshandel. Hon isolerades i bostaden och fick inte träffa sin syster eller några andra personer. Anledningen till att hon tog tillbaka polisanmälan var rädsla för maken. Skilda kvinnor betraktas som icke önskvärda i Iran och blir socialt utstötta. Det skulle inte finnas någon möjlighet för henne att försörja sig i hemlandet. Hennes familj och släkt tog helt avstånd från hennes äktenskapsskillnad och en bror hade meddelat att han skulle döda henne så snart hon återvände till Iran. Hon mådde psykiskt mycket dåligt och försökte i juni 1999 att begå självmord. Hon var därefter inlagd på en psykiatrisk klinik i fem dagar.

UN fann att A inte var att betrakta som flykting eller skyddsbehövande i övrigt enligt utlänningslagens mening.

UN prövade därefter frågan om A:s rätt till uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 e § tredje stycket utlänningslagen. UN fann att A inte hade sådan anknytning till familj här eller till det svenska samhället att uppehållstillstånd kunde ges enligt bestämmelsens första punkt. I fråga om A:s påståenden om misshandel respektive trakasserier fann UN att hon inte hade förmått göra sannolikt att hon utsatts för fysisk misshandel men att hennes uppgifter om trakasserier från mannen fick godtas. Dessa kunde dock inte anses utgöra en så allvarlig kränkning att det innebar rätt till uppehållstillstånd enligt andra punkten i den aktuella bestämmelsen.

Vid prövningen av om det kunde anses föreligga sådana ”andra starka skäl” som avses i 2 kap. 4 e § tredje stycket 3 utlänningslagen

beaktade UN till att börja med att A under äktenskapet hade blivit illa behandlad. UN godtog också A:s uppgifter om att hon blivit instruerad att lämna felaktiga uppgifter i anknytningsutredningen och utgick därför vid den fortsatta prövningen från att förhållandet inledningsvis hade varit allvarligt menat från A:s sida. UN konstaterade vidare att det inte kunde uteslutas att A skulle komma att drabbas av sociala trakasserier eller social utstötning vid ett återvändande till hemlandet. Slutligen beaktade UN att A varit inlagd på sjukhus och att hennes psykiska hälsa var dålig. Vid en sammantagen bedömning av dessa omständigheter fann UN att det förelåg sådana starka skäl att A skulle beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 e tredje stycket 3 utlänningslagen. Vidare fann UN att omständigheterna var sådana att det förelåg synnerliga skäl för att enligt 2 kap. 5 § första stycket 4 utlänningslagen bifalla ansökan om uppehållstillstånd trots att sökanden fanns i Sverige.

UN:s beslut meddelades den 1 november 2000.

UN 418-00 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd avseende kvinna från Kina som haft tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd på grund av anknytning. Efter att anknytningen brustit har kvinnan gjort sannolikt att separationen berott på att hon behandlats illa av maken.

Kvinnan A, 29 år, kom till Sverige i december 1994. Hon hade ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd till april 1995 på grund av anknytning till maken B, bosatt i Sverige. A och B hade gift sig i Kina i december 1993. De gifte sig i Sverige i januari 1995. A återvände till Kina tre månader efter att hon hade kommit till Sverige. Hon ansökte i november 1997 på nytt om uppehållstillstånd, kom åter till Sverige i februari 1998 och beviljades uppehållstillstånd till juni 1998 inom ramen för uppskjuten invandringsprövning. A ansökte därefter om förlängt uppehållstillstånd.

A och B skildes i september 1998.

A uppgav som skäl för sin ansökan om fortsatt uppehållstillstånd i huvudsak följande. Hon hade från början planerat att komma till Sverige för att leva i ett lyckligt äktenskap med B. Denne drack emellertid mycket alkohol, slog henne vid något tillfälle och utsatte henne för psykisk misshandel. Vid något tillfälle låste han in henne och han hotade ofta med att begå självmord. Hon reste därför tillbaka till Kina men återupptog därifrån kontakten med maken, som försäkrade henne att han hade förändrats. Då hon återvände till

Sverige började han dock att dricka alkohol och misshandla henne igen. Hon polisanmälde inte honom eftersom hon inte visste hur man skulle göra. Om hon skulle tvingas att återvända till Kina, skulle hon ha svårt att klara sig. Hon hade förlorat sin hushållsregistrering och kunde därigenom inte få bostad, arbete eller sjukvård i hemlandet. För att registreras på nytt skulle hon behöva betala mutor. Som fränskild kvinna skulle hon också få utstå allmän ringaktning.

UN prövade frågan om A:s rätt till uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 e § tredje stycket utlänningslagen. UN fann att det fick anses sannolikt att A hade behandlats illa av B och att förhållandet hade upphört på grund av dennes beteende. UN fann vidare att förhållandet mellan A och B framstod som seriöst från början. Trots att det faktiska sammanboendet varit förhållandevis kort – högst nio månader – kunde det inte sägas ha varit ”helt kortvarigt”. Det bedömdes vara tveksamt om A hade utsatts för sådant våld eller annan allvarlig kränkning som enligt bestämmelsen kunde ge rätt till uppehållstillstånd. Uppgifterna om förlorad hushållsregistrering – vilka i och för sig inte ifrågasattes – ansågs inte utgöra en sådan social utstötning som den aktuella bestämmelsen syftade på; inte heller påståendena om risk för ringaktning ansågs tillräckliga i det avseendet.

Ingen av de förekommande omständigheterna i ärendet ansågs alltså i sig tillräcklig för att utgöra grund för beviljande av uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 e § tredje stycket utlänningslagen. Emellertid ansågs omständigheterna sammantagna vara så ömmande att A skulle beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsens tredje punkt. Ordföranden var skiljaktig och ansåg inte att de sammantagna omständigheterna var tillräckliga för att bevilja uppehållstillstånd.

UN:s beslut meddelades den 19 december 2000.

Humanitära skäl beträffande annan än sökanden

UN 4-93 Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd avseende man från Pakistan som vistades i Sverige för att hjälpa en i Sverige bosatt bror under dennes sjukdom.

Se referat under rubriken ”Vårdbehov m.m, vuxen”.

reg. 63-96 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd avseende föräldrar och syskon (4 och 9 år) från Turkiet med minderårig, fysiskt handikappad, son/bror bosatt i Sverige.

Mannen A, 60 år, kvinnan B, 58 år, och deras två barn kom till Sverige i december 1994. De återopade anknytning till sin son/bror E, som var 14 år och bosatt i Sverige sedan 1986 med permanent uppehållstillstånd sedan 1987.

Familjens ursprungliga ansökan om uppehållstillstånd avslogs. De gav därefter in en ny ansökan, som överlämnades till regeringen för avgörande.

Av utredningen framkom i huvudsak följande. Vid E:s ankomst till Sverige uppgavs felaktigt två personer, F och G, som E:s föräldrar. E bodde därefter tillsammans med F och G i Sverige fram tills de biologiska föräldrarna A och B kom hit 1994. E hade dock tillbringat somrarna tillsammans med sin biologiska familj i Turkiet. – Utöver E och de två barn som rest till Sverige tillsammans med föräldrarna, fanns det ytterligare sex syskon i Turkiet. Enligt A och B var det inte aktuellt att något av dessa barn skulle flytta till Sverige.

E led av en ärftlig muskelsjukdom. Han var rullstolsbunden och beroende av assistenthjälp i alla praktiska situationer. Av läkarutlåtanden framgick att E hade tagit familjens avvisningsbeslut mycket hårt. Hans situation bedömdes vara katastrofal med stor risk för självmord. Även de övriga familjemedlemmarnas psykiska hälsa uppgavs ha försämrats drastiskt.

Regeringen fastslog att det inte finns något hinder mot att i ett ärende av detta slag beakta humanitära skäl som hänför sig till annan än sökanden. Regeringen framhöll även att E var under 18 år samt att han skulle kunna komma att lida stort men av att skiljas från föräldrarna. De humanitära skälen bedömdes därigenom vara synnerligen starka och familjen beviljades permanent uppehållstillstånd. Av regeringens beslut framgår vidare att bedömningen inte påverkats av att flera av de berörda personerna tidigare hade lämnat oriktiga uppgifter i ärendet.

Regeringens beslut meddelades den 22 augusti 1996.

Verkställighetshinder

reg. 3-92 Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd avseende pojke (15 år) från Iran vars föräldrar inte kunnat nås i hemlandet, varför avvisningsbeslutet inte kunnat verkställas.

Pojken A kom till Sverige i september 1991 och ansökte om asyl.

A anförde i huvudsak följande. Hans far var inblandad i förbjuden politisk verksamhet i hemlandet och var efterlyst av myndigheterna. Fadern hade därför varit tvungen att hålla sig gömd under många år. A riskerade att fängslas och hållas som gisslan i Iran för att få fadern att överlämna sig frivilligt. Eftersom fadern höll sig gömd och A:s mor arbetade långt hemifrån, saknade A vårdnadshavare i hemlandet. A skulle själv riskera bestraffning för illegal utresa om han tvingades att återvända.

SIV beslutade i oktober 1991 att avslå A:s asylansökan och meddelade samtidigt ett avvisningsbeslut. A överklagade beslutet till UN och åberopade handlingar som skulle visa att vårdnaden om honom hade överförts till mormodern.

UN fann att A:s uppgifter om asylskäl var vaga och diffusa och ansåg inte att han hade gjort troligt att han var i behov av skydd här. Vidare konstaterade UN att minderåriga barn bör vistas hos sina föräldrar samt att A hade bott tillsammans med i vart fall sin mor före ankomsten till Sverige. Det förhållandet att föräldrarna i samband med A:s vistelse i Sverige hade överfört vårdnaden till mormodern kunde inte anses medföra att hans anknytning till henne skulle ges försteg framför anknytningen till modern. Utredningen visade att A:s mor hade ansökt om att få komma till Sverige vid ambassaden i Ankara, men att SIV hade avslagit hennes begäran. Modern hade inte kunnat påträffas i hemlandet. Eftersom en avvisning av A för tillfället inte kunde ske, fann UN att han borde beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

UN:s beslut meddelades den 18 december 1992.

UN 66-93 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd (flyktförklaring) för statslös palestinier då verkställighet av avvisning inte kunnat ske till något land.

Mannen A, 27 år kom till Sverige i juli 1991 och ansökte om asyl. A uppgav att han hette B samt att han var född i Gaza men uppvuxen i Kuwait. Han uppgav även att han hade lämnat Kuwait i samband med Kuwait-krisen i oktober 1990 och rest vidare tills han hamnade i Polen i april 1991, varifrån han fortsatt till Sverige.

SIV, som fann att verkställighet skulle ske till Polen och att B inte var berättigad till asyl, avslog ansökan. B överklagade beslutet men avvisades från Sverige.

A reste därefter på nytt in i landet den 17 juli 1991, nu under namnet A. Vid kontroll av fingeravtryck upptäcktes det att A och

B var en och samma person. A medgav att han hade ansökt om asyl under annat namn. Han uppgav däremot att de uppgifter han i övrigt hade lämnat vid sin första ansökan var riktiga. Han anförde som ytterligare omständigheter att han med sin bakgrund som statslös palestinier, född i Gaza, inte blir mottagen i något arabiskt land. Han kunde inte återvända till Kuwait på grund av att han tidigare hade arbetat för ett irakiskt flygbolag i Förenade Arabemiraten.

UN fann att A inte var berättigad till asyl. UN bedömde däremot att A inte skulle tas emot i Gaza och att ett eventuellt avvisningsbeslut inte skulle kunna verkställas dit. Eftersom ett sådant beslut inte heller torde gå att verkställa till något annat land fann UN att A skulle tillåtas att stanna i Sverige. A bedömdes vara berättigad till resedokument och flyktingförklaring.

UN:s beslut meddelades den 23 februari 1995.

reg. 26-94 Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd för man med oklar identitet från Somalia då verkställighet av avvisningsbeslut inte ansetts möjligt på grund av det allmänna politiska läget i hemlandet.

Mannen A uppgav sig ha kommit till Sverige i maj 1990. I samband med asylansökan uppgav han att han var 25 år och medborgare i Etiopien. Sedan asylansökan avslagits av SIV och ärendet låg för prövning hos UN uppgav A att han hade ett annat namn, B, var 26 år och medborgare i Somalia. Med dessa uppgifter som grund ansökte han på nytt om asyl.

Av utredningen kunde inte fastställas vilken identitet som var den riktiga. De enda handlingar som företetts visade att B skulle vara medborgare i Somalia. Handlingarna bedömdes emellertid vara mycket lättåtkomliga och bara i Sverige var ett stort antal liknande handlingar i omlopp. B:s identitet kunde därigenom inte anses tillfredsställande styrkt. Eftersom det inte fanns några uppgifter som visade att han skulle vara medborgare i annat land eller ha en annan identitet, ansågs dock att den senast angivna somaliska identiteten måste godtas tills vidare. Verkställighet av avvisningsbeslut till Somalia kunde vid tillfället inte ske. Med hänsyn till det allmänna läget i Somalia beviljades B uppehållstillstånd pga. humanitära skäl. Eftersom det inte gått att fastställa vilken av de uppgivna identiteterna som var den riktiga meddelades endast ett tidsbegränsat tillstånd.

Regeringens beslut meddelades den 17 mars 1994.

reg. 53-94 Avslag på ansökan på ansökan om upphävande av utvisningsbeslut – hinder mot verkställighet som utlänningen själv förorsakat och som kan undanröjas genom utlänningens medverkan utgör inte sådant verkställighetshinder som skall medföra rätt att stanna i Sverige.

A, 32 år från Rumänien, utvisades av hovrätten genom dom i oktober 1990 med förbud att återvända före oktober 2000. A ansökte hos regeringen om upphävande av utvisningsbeslutet.

Regeringen avlog ansökningen och anförde följande. A har av sagt sig sitt rumänska medborgarskap och därmed blivit statslös. Genom detta har A själv medverkat till att hinder mot verkställighet uppstått. Dess hinder skulle kunna upphävas genom A:s medverkan. Regeringen anser därför inte att något sådant verkställighetshinder som kan ge rätt att stanna i landet föreligger.

UN 298-95 Avslag på ansökan om uppehållstillstånd – ej stridande mot humanitetens krav att verkställa avvisning av utlänning som av sagt sig sitt medborgarskap och blivit statslös.

Mannen A, 45 år och tidigare medborgare i Rumänien, kom till Sverige i juni 1990. A:s hustru B, 28 år och tidigare medborgare i Rumänien, kom till Sverige i november 1990. Makarna ansökte om asyl men ansökningarna avlogs och UN fastställde avvisningsbesluten i februari 1992.

Avvisningarna kunde inte verkställas eftersom A och B hade av sagt sig sina medborgarskap i Rumänien.

I en ny ansökan yrkade makarna att de skulle beviljas uppehållstillstånd, i första hand permanent och i andra hand tidsbegränsat sådant. I avvaktan på att förhandlingar mellan Sverige och Rumänien om återtagande av egna medborgare skulle slutföras, meddelades A och B tidsbegränsade uppehållstillstånd till den 5 februari 1995. Sverige och Rumänien träffade i september 1994 en överenskommelse om återtagande av egna medborgare av innebörd att ett återtagande kunde ske även om personen invände att han eller hon hade ansökt om befrielse från medborgarskap i den återtagande staten. Dock reglerades inte uttryckligen situationen att personen före avtalets ikraftträdande hade befriats från sitt tidigare medborgarskap.

UN hänvisade till ett tidigare regeringsbeslut (reg. 53-94) av vilket framgick att en person som av sagt sig sitt rumänska medborgarskap själv hade medverkat till att hinder mot verkställighet upp-

stätt, varför det inte förelåg något verkställighetshinder som kunde ge rätt att stanna i landet.

UN fann inte heller i det aktuella fallet att det förelåg något sådant verkställighetshinder som borde föranleda ytterligare ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det bedömdes alltså inte som utslutet att makarna kunde tas emot i Rumänien. Vidare konstaterade UN att makarna visserligen hade vistats i Sverige i över fyra år, men att den långa vistelsetiden till stor del berodde på omständigheter som de själva rått över; bland annat hade de hållit sig undan verkställighet av avvisningsbeslutet. De humanitära skälen var därför inte sådana att det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa avvisningsbeslutet och makarnas ansökan avslogs.

En ledamot var skiljaktig och ansåg mot bakgrund av den långa vistelsetiden i Sverige att det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa avvisningsbeslutet, varför permanent uppehållstillstånd borde beviljas.

UN:s beslut meddelades den 31 augusti 1995.

reg. 61-97 Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd för man från Estland där verkställighetshinder inte bedömts vara bestående, men där vistelsetiden i Sverige kommit att bli betydande och anknytning uppstått till kvinna bosatt i Sverige.

Mannen A, 36 år, kom till Sverige i november 1992. Han var född och uppvuxen i Estland men hade ett sovjetiskt pass. Sedan en asylansökan avslagits i februari 1995 och A därefter avvikit, gav han in en ny ansökan som också avslogs. I juni 1996 kontaktade A polismyndigheten och ställdes under uppsikt. Han gav därefter in ännu en ny ansökan i november 1996.

A uppgav att han varken kunde få estniskt medborgarskap eller uppehållstillstånd i Estland och att han var att betrakta som statslös. Genom utredningen i ärendet framkom det att Estlands utlänningslag medgav uppehållstillstånd för personer som varit bosatta i Estland före den 1 juli 1990. Ansökan om att beviljas ett sådant uppehållstillstånd skulle emellertid ske senast den 30 april 1996. Alla sovjetiska pass utfärdade i Estland blev enligt den estniska lagstiftningen ogiltiga efter den 12 juli 1996.

A uppgav att han hade gett in en ansökan om uppehållstillstånd till den estniska ambassaden i Stockholm, men att han aldrig fått något svar. A uppgav även att han sedan augusti 1996 var sammanboende med en svensk kvinna och att hon väntade barn med honom.

Regeringen bedömde att de eventuella problemen för A att få resa in i Estland inte utgjorde tillräckliga skäl för att han skulle få stanna i Sverige. Det ansågs inte visat i ärendet att Estland verkligen skulle vägra att ta emot A och de verkställighetshinder som skulle kunna uppkomma bedömdes i vart fall vara av tillfällig art. Den tid som A vistats i Sverige hade delvis förlängts genom att han själv hållit sig undan de svenska myndigheterna i över ett år. Den resterande väntetid som hade uppkommit utan hans egen förskyllan ansågs inte så anmärkningsvärt lång att det i sig var skäl för att bifalla den nya ansökan om uppehållstillstånd.

Vid en sammanvägning av samtliga omständigheter ansåg regeringen likväl att det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning. Två faktorer som angavs vara tungt vägande var dels den anknytning som A fått till en svensk medborgare, dels den verkställighetsproblematik som faktiskt fick anses föreligga och den ytterligare fördröjning som kunde förväntas uppstå före en avvisning. Eftersom A:s anknytning till Sverige var en avgörande förutsättning för bedömningen, beviljades ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med s.k. uppskjuten invandringsprövning.

Regeringens beslut meddelades den 24 april 1997.

UN 315-97 Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd avseende man från Cuba gift med svensk kvinna och för vilken tidigare avvisningsbeslut inte kunnat verkställas.

Se referat under rubriken "Anpassning till svenska förhållanden".

UN 347-97 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd för man från Iran där verkställighet inte beräknats kunna ske inom överskådlig tid.

Mannen A, 42 år, kom till Sverige i oktober 1992. Sedan han ansökt om asyl och hans ansökan avslagits, gav han in två nya ansökningar vilka båda avslogs. Under år 1997 gavs en tredje ny ansökan in.

A uppgav att han från polismyndigheten fått uppgifter om att de tills vidare inte hade för avsikt att försöka verkställa beslutet. Han tillade att han mådde psykiskt allt sämre pga. sin ovissa situation.

UN anförde att avvisningsbeslutet gentemot A inte kunnat verkställas och att detta berott på omständigheter utanför A:s kontroll. Verkställighetsproblemen kunde inte förväntas bli lösta inom överskådlig tid. Vid en samlad bedömning – där särskild hänsyn togs till

den långa tid som A vistats i Sverige och till verkställighetsproblematiken – fann UN att det inte längre var rimligt att vidhålla avvisningsbeslutet. A beviljades därför permanent uppehållstillstånd.

UN:s beslut meddelades den 15 oktober 1997.

UN 320-98 Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd för pojke (17 år) från Afghanistan som kommit ensam till Sverige och vars föräldrar inte kunnat återfinnas.

Se referat under rubriken ”Anpassning till svenska förhållanden”.

Politisk – humanitära skäl

UN 344-97 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd avseende två systrar från Irak (17 och 21 år) då den allmänna situationen i landet varit sådan att det skulle te sig stötande att sända tillbaka dem.

Syskonen A och B kom till Sverige i juli 1995. De ansökte om asyl på grund av förföljelser mot deras religiösa tillhörighet, assyrisk-ortodoxa kyrkan. De åberopade även att de skulle riskera fängelsestraff vid ett återvändande eftersom deras pass delvis hade förstörts efter utresan från Irak. Slutligen åberopade de anknytning till en i Sverige bosatt bror.

I ett tidigare avgjort ärende anförde regeringen att förhållandena i Irak var sådana att det saknades möjlighet att direkt förutsäga de irakiska myndigheternas förhållningssätt gentemot landets medborgare och att det av tillgänglig information framgick med all tydlighet att irakiska myndigheter grovt och systematiskt kränkte de mänskliga rättigheterna.

UN konstaterade att A och B inte åberopat någon egen politisk verksamhet i Irak och att de inte hade rätt till asyl som flyktingar på sådan grund. UN bedömde inte heller att A och B vid ett återvändande skulle riskera att straffas med döden eller utsättas för tortyr eller annan liknande bestraffning. Rätt till asyl på grund av skyddsbehov förelåg alltså inte heller. Emellertid fann UN, med hänsyn till den rådande situationen i Irak avseende mänskliga rättigheter och nyckfullheten i de irakiska myndigheternas agerande, att det skulle te sig inhumant att tvinga A och B att återvända till hemlandet.

UN fann sammanfattningsvis att uppehållstillstånd på humanitär grund kunde beviljas även för andra fall än som uttryckligen

angetts i förarbetena till den aktuella bestämmelsen, dvs. sjukdom eller personliga förhållanden. UN framhöll att det kan förekomma fall där den allmänna situationen i ett land är sådan att det skulle te sig stötande att skicka någon tillbaka dit, utan att det var fråga om sådana omständigheter som skulle grunda rätt till asyl som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Uppehållstillstånd på humanitär grund borde därför kunna beviljas i dessa fall även då situationen i hemlandet inte berott på krig eller inbördeskrig. Vid en samlad bedömning i ärendet fann UN att A och B skulle tillåtas stanna i Sverige på humanitär grund.

UN:s beslut meddelades den 20 februari 1997.

reg. 68-97 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd avseende tre syskon (9, 13 och 16 år) från Rwanda med anknytning till Sverige genom en här bosatt äldre syster.

Syskonen A, B och C kom till Sverige i februari 1997 och ansökte om uppehållstillstånd.

Av utredningen framgick att syskonens äldre syster D, som hade permanent uppehållstillstånd, hade bott i Sverige sedan år 1993. D uppgav vid ankomsten till Sverige att såväl hennes föräldrar som hennes tre yngre syskon hade blivit mördade i oktober 1990 och att hon inte hade några anhöriga kvar i livet. Själv tvingades hon bo hos en soldat fram till 1993, då hon lyckades fly och ta sig till Sverige. Efter att ha fått kännedom om att de tre syskonen var vid liv besökte hon dem i hemlandet under 1996.

Regeringen bedömde att syskonen A, B och C i och för sig var nära anhöriga till D, men att det inte funnits någon hushållsgemenskap omedelbart före D:s flyttning till Sverige. Vid bedömningen av om A, B och C i stället skulle beviljas uppehållstillstånd på humanitär grund beaktade regeringen att syskonens liv alltsedan år 1990 präglats av uppslitande och traumatiska händelser. A, B och C, vilka vistats hos olika familjer sedan deras föräldrar dödats, hade inga andra anhöriga i hemlandet. Den politiska situationen i Rwanda var alltjämt sådan att syskonen vid ett återvändande skulle gå en högst osäker framtid till mötes. Regeringen konstaterade att de enskilda omständigheterna i ärendet inte var för sig skulle anses utgöra tillräckliga skäl för att bevilja uppehållstillstånd på humanitär grund. Vid en sammantagen bedömning, där hänsyn även togs till att ärendet rörde barn utan föräldrar eller andra anhöriga i hemlandet, förelåg dock tillräckligt starka skäl för att bevilja uppehållstillstånd på humanitär grund.

Regeringens beslut meddelades den 20 november 1997.

Betydelsen av brottslighet då humanitära skäl talar för beviljande av uppehållstillstånd

reg. 45-94 (I) Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd för kvinna från Bosnien-Hercegovina med en dotter (2 år) där kvinnan dömts för stöldbrott vid ett tillfälle.

Kvinnan A, 34 år, och hennes dotter kom till Sverige i november 1992. A, etnisk kroat, var gift med en etnisk muslim. Maken var kvar i hemlandet. I enlighet med dåvarande praxis för asylsökande från Bosnien-Hercegovina ansågs att A och dottern hade en principiell rätt till permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl på grund av den rådande situationen i hemlandet. A hade emellertid dömts för stöld till villkorlig dom och dagsböter i mars 1993. Stölden avsåg tillgrepp av varor för cirka 3 400 kr.

Regeringen fastslog att, vid prövningen av om uppehållstillstånd skall beviljas eller inte i situationer som denna, måste den aktuella brottsligheten vägas mot styrkan av de humanitära skäl som talar för att bevilja uppehållstillstånd. I fall med humanitära skäl av avsevärd styrka borde tillstånd därigenom vägras endast i undantagsfall, då det var fråga om mycket allvarlig brottslighet. I situationer med mindre starka humanitära skäl kunde emellertid även mindre allvarlig brottslighet medföra att tillstånd inte beviljas. Vid valet mellan att bevilja tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd framhöll regeringen att tidsbegränsade uppehållstillstånd ofta innebär nackdelar för både samhället och den enskilde. Emellertid kunde tidsbegränsade uppehållstillstånd vara motiverade för att markera att brottslighet inte accepteras. Så kunde vara fallet vid brott där påföljden blivit svårare än böter eller när det är fråga om mindre allvarlig brottslighet som är upprepad och systematisk.

Beträffande A ansågs att endast ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skulle ha beviljats i normalfallet. Vid en samlad bedömning, där även A:s hälsotillstånd vägdes in, ansågs dock de humanitära skälen vara av sådan art att permanent uppehållstillstånd skulle beviljas.

Regeringens beslut meddelades den 21 april 1994.

reg. 45-94 (II) Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd för familj från Bosnien-Hercegovina med två barn (båda 8 år) där mannen dömts för snatteri vid ett tillfälle.

Mannen A, 31 år, kvinnan B, 29 år och deras barn kom till Sverige i maj 1992.

A och B var båda etniska muslimer. A lagfördes i oktober 1992 för snatteri genom godkänt strafföreläggande. Brottet avsåg tillgrepp av varor för cirka 130 kr och påföljden bestämdes till 30 dagsböter. I enlighet med dåvarande praxis för asylsökande från Bosnien-Hercegovina hade familjen en principiell rätt till permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl på grund av den rådande situationen i hemlandet.

Regeringen påpekade i sitt beslut att det brott som A gjort sig skyldig till var av mindre allvarlig art och att det inte hade upprepats. Familjen skulle därför beviljas permanent uppehållstillstånd.

Regeringens beslut meddelades den 21 april 1994.

reg. 45-94 (III) Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd för man från Bosnien-Hercegovina som dömts för snatteri vid två tillfällen och stått under åtal för ytterligare ett fall av snatteri samt polisanmälts för egenmäktighet med barn.

Mannen A, 47 år, kom till Sverige i december 1991. Hans hustru och deras fyra barn hade dessförinnan, i oktober 1991, rest in i Sverige och ansökt om asyl. Kvinnan och barnens ärende överlämnades till regeringen för prövning i januari 1993. Även A:s ärende överlämnades på grund därav i april 1993. I enlighet med dåvarande praxis för asylsökande från Bosnien-Hercegovina hade familjen en principiell rätt till permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl på grund av den rådande situationen i hemlandet.

A hade under vistelsen i Sverige dömts för snatteri vid två tillfällen, i mars och september 1993. Dessutom var han vid tiden för regeringens prövning åtalad för ytterligare ett snatteri, för vilket förundersökningen påbörjades den 3 juli 1992, samt polisanmäld för egenmäktighet med barn den 7 februari 1994.

Regeringen ansåg att A visat ett brottsbeteende under sin vistelse i Sverige och att han därför endast skulle meddelas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Regeringens beslut meddelades den 21 april 1994.

UN 326-97 Bifall till ansökan om permanent uppehållstillstånd för kvinna och två barn, 0 och 4 år, från Kosovo. Tidsbegränsat uppehållstillstånd under prövotid för mannen i familjen.

Se referat under rubriken "Anpassning till svenska förhållanden".

reg. 45-94 (IV) Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd för man från Bosnien-Hercegovina som dömts för hot mot tjänsteman vid två tillfällen, snatteri och misshandel vid vardera ett tillfälle samt som stått under misstanke för ytterligare brottslighet.

Mannen A, 33 år och etnisk muslim, kom till Sverige i november 1991. I enlighet med dåvarande praxis för asylsökande från Bosnien-Hercegovina ansågs att A hade en principiell rätt till permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl på grund av den rådande situationen i hemlandet.

Under åren 1992 och 1993 dömdes A för hot mot tjänsteman vid två tillfällen samt snatteri och misshandel vid ett tillfälle vardera. Påföljden bestämdes vid tre tillfällen till dagsböter och vid ett tillfälle fängelse en månad.

Med hänsyn till att A gjort sig skyldig till upprepad brottslighet och då han även vid ett tillfälle dömts till en frihetsberövande påföljd ansåg regeringen att han endast skulle beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Regeringens beslut meddelades den 21 april 1994.

reg. 45-94 (V) Bifall till tidsbegränsat uppehållstillstånd för man från Somalia som dömts för misshandel och grov misshandel till två års fängelse.

Mannen A, 27 år, kom till Sverige i november 1989. Han ansökte om asyl på grund av politisk verksamhet i hemlandet.

A dömdes i juni 1991 för misshandel och grov misshandel till två års fängelse. Vid tiden för regeringens prövning av ärendet var A sammanboende med en kvinna som innehade permanent uppehållstillstånd i Sverige. De väntade även barn tillsammans.

Asylskäl bedömdes inte föreligga. På grund av den rådande situationen i Somalia kunde ett avvisningsbeslut dock inte verkställas dit vid tiden för prövningen av frågan om uppehållstillstånd. Regeringen ansåg därigenom att det skulle strida mot humanitetens krav att inte låta A stanna i Sverige, men att brottslighet som han dömts för var så allvarlig att uppehållstillståndet skulle tidsbegränsas.

Regeringens beslut meddelades den 21 april 1994.

Statens offentliga utredningar 2004

Kronologisk förteckning

1. Ett nationellt program om person-säkerhet. Ju.
2. Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
3. Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård.
+ Bilagor. S.
4. Förnybara fordonsbränslen.
Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. M.
5. Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. Fö.
6. Översyn av personuppgiftslagen. Ju.
7. Ledningsrätt. Ju.
8. Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. U.
9. Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. Ku.
10. Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. N.
11. Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
12. Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. S.
13. Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. S.
14. Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. Fi.
15. Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. Ju.
16. Digital Radio. Ku.
17. Turistfrämjande för ökad tillväxt. N.
18. Brottsförebyggande kunskapsutveckling. Ju.
19. Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
20. Genetik, integritet och etik. S.
21. Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. Ju.
22. Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter. Ju.
23. Från verksförordning till myndighetsförordning. Fi.
24. Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. UD.
25. Informera om samhällets säkerhet. Fö.
26. Arbetstid vid vägtransporter – förslag till ny lag. N.
27. En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. U.
28. Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. Fi.
29. Tre vägar till den öppna högskolan. U.
30. Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. U.
31. Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. UD.
32. Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. Fö.
33. Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. Ju.
34. Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
35. Utan timplan – med målen i sikte. U.
36. Reformerade egendomsskatter. Fi.

37. Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. M.
38. Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. M.
39. Nytt regelverk för marksänd digital-TV. Ku.
40. Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation. M.
41. Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn. Fö.
42. Lärare, forskare och läkare – tre kompetenser i en befattning. U.
43. Den könsuppdelade arbetsmarknaden. N.
44. Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
45. Nationaldagen – ny helgdag. Ju.
46. Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen. Ju.
47. Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. Ju.
48. Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag. Ju.
49. Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. Ju.
50. Skolans ansvar för kränkningar av elever. U.
51. Vem får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke deltagarna. U.
52. Samhällets behov av betaltjänster. N.
53. Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering. U.
54. Handikappolitisk samordning – organisation för strategi och genomförande. S.
55. Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering. Ju.
56. E-tjänster för alla. Fi.
57. Tillsyn för säkra varor och öppna marknader. UD.
58. Försvarshögskolan. En översyn. Fö.
59. Kvinnors organisering. Ju.
60. Samspel och integration. Nationell organisation för deltagande i EU:s forsknings- och utvecklingsarbete. U.
61. En översyn av Brottsoffermyndigheten. Ju.
62. Handla för bättre klimat – handel med utsläppsrätter 2005–2007, m.m. N.
63. Skatt på väg. Fi.
64. Allmänna vattentjänster. M.
65. En statsförvaltning i utveckling och förnyelse. Fi.
66. Egendomsskatter. Reform av arvs- och gåvoskatter. Fi.
67. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004. M.
68. Sammanhållen hemvård. S.
69. Marknadsmisshand. Fi.
70. Tid och pengar – dela lika? Bilaga 13 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
71. Sexuell exploatering av barn i Sverige. S.
72. Utsädeskontroll i förändring. Jo.
73. Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
74. Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv. UD.

Statens offentliga utredningar 2004

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Ett nationellt program om personsäkerhet. [1]
Översyn av personuppgiftslagen. [6]
Ledningsrätt. [7]
Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. [15]
Brottsförebyggande kunskapsutveckling. [18]
Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. [21]
Allmänhetens insyn i partiets och valkandidaters intäkter. [22]
Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. [33]
Nationaldagen – ny helgdag. [45]
Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen. [46]
Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. [47]
Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media, och vardag. [48]
Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. [49]
Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering. [55]
Kvinnors organisering. [59]
En översyn av Brottsoffermyndigheten. [61]

Utrikesdepartementet

- Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. [24]

- Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. [31]
Tillsyn för säkra varor och öppna marknader. [57]
Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv. [74]

Försvarsdepartementet

- Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. [5]
Informera om samhällets säkerhet. [25]
Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. [32]
Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn. [41]
Försvarshögskolan. En översyn. [58]

Socialdepartementet

- Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. [3]
Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. [12]
Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. [13]
Genetik, integritet och etik. [20]
Handikappolitisk samordning – organisation för strategi och genomförande. [54]
Sammanhållen hemvård. [68]
Sexuell exploatering av barn i Sverige. [71]

Finansdepartementet

- Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. [2]
Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. [11]

Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. [14]

Långtidsutredningen 2003/04. [19]

Från verksförordning till myndighetsförordning. [23]

Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. [28]

Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. [34]

Reformerade egendomsskatter. [36]

Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04. [44]

E-tjänster för alla. [56]

Skatt på väg. [63]

En statsförvaltning i utveckling och förnyelse. [65]

Egendomsskatter. Reform av arvs- och gåvoskatter. [66]

Marknadsmisshand. [69]

Tid och pengar – dela lika?

Bilaga 13 till Långtidsutredningen 2003/04. [70]

Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04. [73]

Utbildningsdepartementet

Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. [8]

En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. [27]

Tre vägar till den öppna högskolan. [29]

Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. [30]

Utan timplan – med målen i sikte. [35]

Lärare, forskare och läkare – tre kompetenser i en befattning. [42]

Skolans ansvar för kränkningar av elever. [50]

Vem får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke deltagarna. [51]

Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering. [53]

Samspel och integration. Nationell organisation för deltagande i EU:s forsknings- och utvecklingsarbete. [60]

Jordbruksdepartementet

Utsädeskontroll i förändring. [72]

Kulturdepartementet

Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. [9]

Digital Radio. [16]

Nytt regelverk för marksänd digital-TV. [39]

Miljödepartementet

Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. [4]

Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. [37]

Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. [38]

Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation. [40]

Allmänna vattentjänster. [64]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004. [67]

Näringsdepartementet

Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. [10]

Turistfrämjande för ökad tillväxt. [17]

Arbetsvid vid vägtransporter – förslag till ny lag. [26]

Den könsuppdelade arbetsmarknaden. [43]

Samhällets behov av betaltjänster. [52]

Handla för bättre klimat – handel med utsläppsrätter 2005–2007, m.m. [62]