



Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut

Sammanfattning

I betänkandet föreslår utskottet att riksdagen beslutar om ändringar i nuvarande utlänningslag.

Genom lagändringarna införs en tillfällig ordning, inför den nya utlänningslagens ikraftträdande den 31 mars 2006, med vidgade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd. Den tillfälliga ordningen avser möjligheterna att få till stånd en ny prövning för vissa grupper som kommit att vistas i Sverige lång tid och vars avvisnings- eller utvisningsbeslut av olika anledningar inte har verkställts. De grupper som genom den nya lagstiftningen ges nya och ökade möjligheter att få uppehållstillstånd är främst dels vissa barnfamiljer, dels personer vars avlägsnandebeslut på grund av förhållandena i mottagarländerna inte bedömts kunna verkställas med tvång. Prövningen gäller lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut som inte har verkställts. En sådan prövning skall före den 31 mars 2006 kunna initieras av Migrationsverket självmant eller efter ansökan av utlänningen.

Migrationsverket skall kunna bevilja ett uppehållstillstånd om det kommer fram nya omständigheter som, under vissa givna förutsättningar, utgör hinder mot att verkställa beslutet.

Uppehållstillstånd skall kunna beviljas vid behov av skydd eller vid praktiska eller medicinska hinder mot verkställighet. Det kan vara att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen eller att utlänningen blivit så svårt sjuk att det inte går att genomföra en verkställighet.

Vidare får Migrationsverket bevilja ett uppehållstillstånd om det annars skulle vara humanitärt angeläget. Vid bedömningen av om det är humanitärt angeläget skall särskilt beaktas bl.a. om ett avvisnings- eller utvisningsbeslut på grund av förhållandena i mottagarlandet inte bedöms kunna verkställas med tvång, eller en verkställighet inte bör ske med hänsyn till barns sociala situation eller anknytning till Sverige, allt under förutsättning att personen har vistats i Sverige under lång tid. Exakt hur lång vistelsetiden måste vara för att ett uppehållstillstånd skall aktualiseras kan inte anges. Migrationsverket skall göra en individuell prövning av skälen för

uppehållstillstånd där vistelsetiden bara är en av flera omständigheter som skall vägas samman. Det ankommer på utlänningen att visa att han eller hon har vistats och vistas i Sverige, och under hur lång sammanhängande tid.

Vid prövningen av frågan om uppehållstillstånd skall särskilt beaktas om utlänningen gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. Upehållstillstånd bör vidare få vägras av säkerhetsskäl.

Ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut får inte verkställas under tiden en prövning av uppehållstillståndsfrågan, enligt den tillfälliga ordningen, pågår. I fråga om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen skall dock verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut fortfarande få ske.

Migrationsverkets beslut i den tillfälliga ordningen skall inte få överklagas. I dessa ärenden skall offentligt biträde förordnas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

I de fall ett tidigare avvisningsbeslut har upphört att gälla genom preskription och utlänningen på nytt ansöker om uppehållstillstånd enligt vanliga regler skall s.k. omedelbar verkställighet inte få ske.

Lagförslaget föreslås träda i kraft den 15 november 2005. Nya ansökningar som givits in till Utlänningsnämnden kommer att lämnas över till Migrationsverket.

Det av utskottet framlagda lagförslaget motsvarar med några justeringar förslagen i motion Sf431 (s, v, mp) som utskottet således delvis tillstyrker.

I betänkandet behandlas även sex motionsyrkanden som också rör frågan om att inför den nya utlänningslagens ikraftträdande införa en vidgad möjlighet att, under vissa förutsättningar, bevilja uppehållstillstånd. Utskottet avstyrker dessa.

I ärendet finns sex reservationer från m, fp, kd, v, c och mp.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	4
Redogörelse för ärendet.....	5
Utskottets överväganden.....	6
Gällande ordning.....	6
Gällande regler enligt utlänningslagen (1989:529).....	6
Regler från den 31 mars 2006 enligt utlänningslagen (2005:716).....	7
Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut.....	8
Motionerna.....	8
Utskottets bedömning.....	11
Allmänna överväganden.....	11
Närmare om lagförslaget.....	14
Författningskommentar.....	21
Reservationer.....	26
1. Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut (m).....	26
2. Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut (fp).....	28
3. Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut (kd).....	30
4. Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut (v).....	31
5. Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut (c).....	31
6. Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut (mp).....	32
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	34
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2005.....	34
<i>Bilaga 2</i>	
Utskottets lagförslag.....	37
<i>Bilaga 3</i>	
Reservantens lagförslag.....	45
<i>Bilaga 4</i>	
Synpunkter från Regeringskansliets remissinstanser.....	46
<i>Bilaga 5</i>	
Lagrådsremissens lagförslag.....	54
<i>Bilaga 6</i>	
Lagrådsyttrande som begärts av utskottet.....	61

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut

Riksdagen antar utskottets förslag till dels lag om ändring i utlänningslagen (1989:529), dels lag om ändring i utlänningslagen (2005:716). Därmed bifaller riksdagen delvis motion 2005/06:Sf431 yrkande 1 och avslår motionerna 2005/06:Sf293, 2005/06:Sf311, 2005/06:Sf364 yrkandena 8 och 9, 2005/06:Sf373 yrkande 12 och 2005/06:Sf403 yrkande 1.

Reservation 1 (m)

Reservation 2 (fp)

Reservation 3 (kd)

Reservation 4 (v)

Reservation 5 (c)

Reservation 6 (mp)

Stockholm den 28 oktober 2005

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Tomas Eneroth

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tomas Eneroth (s), Sven Brus (kd), Anita Jönsson (s), Per Westerberg (m), Mona Berglund Nilsson (s), Mariann Ytterberg (s), Ulla Hoffmann (v), Lennart Klockare (s), Tobias Billström (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Birgitta Carlsson (c), Göte Wahlström (s), Anna Lilliehöök (m), Yilmaz Kerimo (s), Anne-Marie Ekström (fp), Mauricio Rojas (fp) och Gustav Fridolin (mp).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet sju motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2005. Yrkandena behandlar frågan om att inför den nya utlänningslagens ikraftträdande den 31 mars 2006 införa en vidgad möjlighet att, under vissa förutsättningar, bevilja uppehållstillstånd.

I motion Sf431 (s, v, mp) föreslås att riksdagen antar ett förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529). Ändringarna föreslås träda i kraft den 7 november 2005. Motionen är ett resultat av en överenskommelse om flyktingpolitiken som Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet slöt i samband med utarbetandet av budgetpropositionen för 2006.

I motion Sf364 (fp) yrkandena 8 och 9 föreslås att personer med lagakraftvunna avvisningsbeslut, som inte kunnat avvisas till sina hemländer på grund av verkställighetshinder under två år eller mer, skall kunna beviljas permanent uppehållstillstånd.

I motionerna Sf311 (v), Sf373 (kd) yrkande 12 och Sf403 (c) yrkande 1 begärs beslut eller tillkännagivande om ett s.k. nollställningsbeslut. I motionerna föreslås att personer som vistas i Sverige och som inom vissa angivna tidsgränser ansökt om asyl skall kunna beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl.

I motion Sf293 (mp) begärs ett tillkännagivande om ett nollställningsbeslut där, under begränsad tid, en asylsökande som befinner sig i asylprocessen eller har genomgått asylprocessen och som vistats i landet 18 månader eller längre erbjuds ett permanent uppehållstillstånd.

Under beredning av ärendet har utskottet hållit utfrågningar med Migrationsverket, Integrationsverket samt Utrikesdepartementet (UD) angående lagförslaget i motion Sf431. Utskottet har även tagit del av skriftliga remissyttranden från Kammarrätten i Stockholm och Utlänningsnämnden, avgivna med anledning av ett utkast till lagrådsremiss som upprättats inom Regeringskansliet. Utskottet har också tagit del av en redovisning av synpunkter som framförts vid en hearing vid Regeringskansliet, som ägde rum den 5 oktober 2005, avseende utkastet till lagrådsremiss. Redovisningen bifogas betänkandet.

Till utskottet har vidare under ärendets beredning inkommit skrivelser från Rädda Barnen och Utlänningsnämnden.

Utskottet har beslutat att begära in Lagrådets yttrande över lagförslaget i motion Sf431. Lagrådets yttrande samt motionens lagförslag bifogas.

Utskottets överväganden

Gällande ordning

Gällande regler enligt utlänningslagen (1989:529)

Migrationsverket är central förvaltningsmyndighet för verksamhet inom migrationsområdet. En ansökan om uppehållstillstånd som görs här i landet ges in till Migrationsverket som utreder och prövar ärendet. Utlänningsnämnden är en förvaltningsmyndighet med domstolsliknande uppgifter, och nämnden handlägger ärenden om uppehållstillstånd som överklagas till nämnden från Migrationsverket eller som överlämnas till nämnden av verket för avgörande. Ett mindre antal utlänningsärenden prövas av regeringen. Regeringens prövning förutsätter att det enskilda ärendet överlämnas dit från Migrationsverket eller Utlänningsnämnden. Utlänningsnämnden handlägger också ansökningar om uppehållstillstånd där det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, s.k. nya ansökningar (NUT). Nämnden får bevilja uppehållstillstånd om den nya ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut och om utlänningsnämnden har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt eller om det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning (2 kap. 5 b § utlänningslagen (1989:529), UtL).

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

- Om utlänningsnämnden riskerar att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1 §). Dessa verkställighetshinder är ovillkorliga och gäller oavsett på vilken grund utlänningsnämnden riskerar dödsstraff etc.

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

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

Finns det hinder mot verkställighet enligt något av ovan nämnda lagrum, innebär det regelmässigt samtidigt att utlänningsnämnden får uppehållstillstånd som flykting eller som skyddsbehövande i övrigt. En ny ansökan kan då bifallas enligt 2 kap. 5 b § 1 UtL.

Det kan även finnas praktiska hinder mot verkställighet, t.ex. då det land dit verkställighet skall ske vägrar att ta emot utlänningen. Denna situation är i dag inte reglerad i lag. Om svårigheterna inte till någon del beror på den enskildes vägran att medverka, kan det dock ses som ett humanitärt skäl att verkställighet inte kan genomföras och därmed kan det föreligga grund för bifall till en ny ansökan enligt 2 kap. 5 b § 2 UtlL.

Enligt 3 kap. 4 § har flyktingar och övriga skyddsbehövande rätt till uppehållstillstånd. Upphållstillstånd får dock vägras om en utlänning före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och, om han återsänds dit, är skyddad mot förföljelse eller mot att sändas till hemlandet och också mot att sändas vidare till ett annat land där han inte har motsvarande skydd (den s.k. förstaasyllandsprincipen). Upphållstillstånd behöver inte prövas i de fall Dublinförordningen, (EG) nr 343/2003, är tillämplig. I förordningen, som är gällande svensk rätt, fastställs kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat. Dublinförordningen tillämpas av Island och Norge samt alla EU:s medlemsstater utom Danmark. Gentemot Danmark gäller i stället fortfarande Dublinkonventionen enligt 3 kap. 4 § andra stycket 6 UtlL. Vidare får uppehållstillstånd vägras bl.a. med hänsyn till rikets säkerhet och, för vissa skyddsbehövande i övrigt, på grund av brottslighet.

Vid prövningen av ansökan om uppehållstillstånd skall, för flyktingar och vissa skyddsbehövande, beaktas om det finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet. För den som är skyddsbehövande på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller miljökatastrof skall beaktas om det finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av brottslighet eller annan omständighet som hänför sig till utlänningens person (3 kap. 4 § UtlL).

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd från annan än skyddsbehövande skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederligandel (2 kap. 4 § sista stycket UtlL).

Regler från den 31 mars 2006 enligt utlänningslagen (2005:716)

Den nuvarande ordningen med prövning av ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning upphör den 31 mars 2006, och i stället införs en prövning av hinder på verkställighetsstadiet.

Om det i ett ärende om verkställighet av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kommer fram nya omständigheter, skall Migrationsverket självant pröva om dessa omständigheter utgör hinder mot verkställighet. Är hindret tillfälligt får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas. Verket får i dessa fall besluta om inhibition (12 kap. 18 § utlänningslagen).

ningslagen (2005:716), NUtIL). Förutom att verkställighet inte får ske vid bl.a. risk för dödsstraff, tortyr och förföljelse vid ett återvändande till hemlandet skall Migrationsverket ta hänsyn till om det i ärendet kommer fram eller det annars finns anledning att anta att det finns bestående hinder av praktisk natur mot att beslutet verkställs, exempelvis om utlänningsens hemland eller tidigare vistelseland meddelat att utlänningsen inte kommer att tas emot där. Det krävs dock att utlänningsen själv medverkar till att en verkställighet skall kunna genomföras. Vidare skall Migrationsverket beakta om det finns annan särskild anledning till att en verkställighet inte bör genomföras. Så kan vara fallet om det i verkställighetsärendet kommer fram att utlänningsen blivit så svårt sjuk att det inte går att genomföra en verkställighet. Det är emellertid inte svårighetsgraden av sjukdomen i sig som skall bedömas utan frågan om det aktuella sjukdomstillståndet utgör ett hinder mot verkställighet i det enskilda fallet (medicinskt hinder). Det kan även uppkomma andra nya omständigheter som gör att en verkställighet i det enskilda fallet framstår som orimlig. Det kan exempelvis vara fråga om barn som inte kan tas om hand i hemlandet på ett lämpligt sätt sedan dess vårdnadshavare avlidit. Ett annat ömmande fall skulle kunna vara när ett barn riskerar att skiljas från en förälder under en lång tidsperiod om barnet inte kan bosätta sig i föräldrarnas hemland.

Åberopar en utlännings nya omständigheter som kan antas utgöra ett verkställighetshinder på grund av bl.a. risk för dödsstraff, tortyr eller förföljelse vid ett återvändande till hemlandet, och dessa omständigheter inte har kunnat åberopas tidigare eller utlänningsen visar giltigt ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare, skall Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning samt besluta om inhibition i verkställighetsärendet (12 kap. 19 § NUtIL). Migrationsverkets beslut att inte bevilja uppehållstillstånd enligt denna paragraf liksom ett beslut att inte ta upp en ansökan om uppehållstillstånd till prövning kan överklagas till migrationsdomstol.

Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut

Motionerna

I motion Sf431 av Leif Jakobsson m.fl. (s, v, mp) yrkande 1 begärs att riksdagen antar ett förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529). I motionen anförts att det i dag finns en stor grupp personer som har fått ett slutligt beslut om avvisning men som ändå inte lämnar Sverige. I denna grupp finns även de som valt att hålla sig undan myndigheterna, dvs. gömt sig. Detta är en situation som naturligtvis inte är bra, varken för den enskilde eller för samhället. Utgångspunkten för alla myndighetsbeslut måste vara att man skall rätta sig efter de beslut som fattats när ärendet är slutligen avgjort. Syftet med förslaget är enligt motionärerna att åstadkomma en tillfälligt ordning fram till dess den nya utlänningslagen

träder i kraft den 31 mars 2006. Det skall för vissa grupper som kommit att vistas i Sverige lång tid och vars avvisnings- eller utvisningsbeslut av olika anledningar inte verkställts vara möjligt att få till stånd en ny prövning av omständigheter som inträffat efter det att ärendet prövades slutligt och vann laga kraft. Livssituationen för denna grupp av personer är ofta mycket svår och särskilt barnen kan drabbas. Genom förslaget skall dels vissa barnfamiljer, dels personer vars avlägsnandebeslut på grund av förhållandena i mottagarländerna inte bedömts kunna verkställas med tvång ges nya och ökade möjligheter att få uppehållstillstånd. I motionen föreslås att Utlänningsnämndens prövning av s.k. nya ansökningar om uppehållstillstånd skall upphöra och att Migrationsverket i stället skall pröva om nya omständigheter utgör hinder mot verkställighet på verkställighetsstadiet. Den nya prövningen av frågan om uppehållstillstånd bör kunna initieras dels av utlänningen själv, dels självmant av Migrationsverket.

I motionen föreslås att verkställighet av de lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbesluten inte får äga rum under den tid Migrationsverket prövar frågan om uppehållstillstånd enligt de föreslagna nya reglerna.

Uppehållstillstånd bör enligt motionärerna få vägras av säkerhetsskäl. Vid prövningen av frågan om uppehållstillstånd skall vidare beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederligandel.

I motion Sf364 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkandena 8 och 9 föreslås att personer med lagakraftvunna avvisningsbeslut, som inte kunnat avvisas till sina hemländer på grund av verkställighetshinder under två år eller mer, skall beviljas permanent uppehållstillstånd. Vidare skall Migrationsverket ges i uppdrag att utreda situationen med verkställighetshinder för att undvika att en liknande situation uppstår i den nya instans- och processordningen. Som villkor för att permanent uppehållstillstånd skall beviljas genom ny prövning skall gälla att personens identitet skall vara styrkt eller gjorts sannolik. Personen skall även genomgå strikt vandelsprövning. Som huvudregel bör inte permanent uppehållstillstånd ges personer som skäligen misstänks för eller har blivit dömda för brott som kan ge mer än sex månaders fängelse. Samma sak bör gälla vid skälig misstanke om krigsförbrytelser eller brott mot mänskligheten. I motionen begärs tillkännagivanden härom.

I motionerna Sf373 yrkande 12 av Sven Brus m.fl. (kd) och Sf403 yrkande 1 av Birgitta Carlsson m.fl. (c) anförs att kravet på att ett s.k. nollställningsbeslut genomförs kvarstår. Med ett sådant beslut vill motionärerna, inför den nya instans- och processordningen i utlänningsärenden, rätta till begångna fel från statens sida mot några av samhällets mest utsatta personer samt ge den nya processordningen möjlighet att starta verksamheten under rimliga arbetsförhållanden.

I motion Sf403 begärs ett tillkännagivande och i motion Sf373 ett beslut om en lagstiftning med i huvudsak följande innehåll. Lagen omfattar personer som ansökt om asyl senast den 31 mars 2005 och som vistas i Sverige utan att ha uppehållstillstånd. En sådan person får beviljas perma-

nent uppehållstillstånd av humanitära skäl. Detta skall dock inte gälla om det föreligger allvarliga skäl att anta att personen gjort sig skyldig till bl.a. brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten (artikel 1 F i Genèvekonventionen), eller om personen här i riket dömts för strängare straff än sex månaders fängelse eller det av tidigare utredning framgår att utlännningen dömts eller skäligen kan misstänkas för brott som kan ge strängare straff än sex månaders fängelse, eller han eller hon inte kunnat styrka sin identitet eller göra densamma sannolik. Om det finns skäl får i sådant fall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas för högst ett års tid. Personen får inte efter ansökan om asyl ha rest ut från Sverige. Familjer med barn som drabbats av depressiv devitalisering får beviljas uppehållstillstånd oaktat datum för ansökan om asyl.

Även i motion Sf311 av Lars Ohly m.fl. (v) anför att kravet på att ett s.k. nollställningsbeslut genomförs kvarstår. Motionärerna anför att med ett sådant beslut, inför den nya instans- och processordningen i utlänningsärenden, kan begångna fel från statens sida mot några av samhällets mest utsatta personer rättas till, samtidigt ges den nya processordningen möjlighet att starta verksamheten under rimliga arbetsförhållanden. I motionen anför vidare att den överenskommelse som s, v och mp träffat om ny prövning av verkställighetshinder i vissa fall är ett viktigt men otillräckligt steg i rätt riktning.

I motionen yrkas att riksdagen beslutar anta en lag med i huvudsak följande innehåll. Lagen omfattar personer som ansökt om asyl senast den 31 mars 2005 och som vistas i Sverige utan att ha uppehållstillstånd. En sådan person får beviljas permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl. Detta skall dock inte gälla om det föreligger allvarliga skäl att anta att personen gjort sig skyldig till bl.a. brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten (artikel 1 F i Genèvekonventionen), eller om personen här i riket dömts för strängare straff än sex månaders fängelse eller det av tidigare utredning framgår att utlännningen dömts eller skäligen kan misstänkas för brott som kan ge strängare straff än sex månaders fängelse, eller han eller hon inte kunnat styrka sin identitet eller göra densamma sannolik. Om det finns skäl får i sådant fall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas för högst ett års tid. Personen får inte efter ansökan om asyl ha rest ut från Sverige. Familjer med barn som drabbats av depressiv devitalisering får beviljas uppehållstillstånd oaktat datum för ansökan om asyl.

I motion Sf293 av Gustav Fridolin och Åsa Domeij (mp) begärs ett tillkännagivande om ett nollställningsbeslut för de flyktingar som vistats i landet 18 månader eller längre. I motionen anför att dagens flyktingpolitik är varken human eller rättssäker varför, under en begränsad tid, alla asylsökande som befinner sig i asylprocessen eller har genomgått asylprocessen skall erbjudas ett permanent uppehållstillstånd. Motionärerna menar att ju närmare man kommer införandet av den nya instans- och processordningen i utlänningsärenden, desto tydligare kommer det att vara att det behövs en nollställning.

Utskottets bedömning

Allmänna överväganden

Utskottets förslag i korthet

En tillfällig ordning till dess 2005 års utlänningslag träder i kraft införs, vad avser möjligheterna att få till stånd en ny prövning för vissa grupper som kommit att vistas i Sverige lång tid och vars avvísings- eller utvisningsbeslut av olika anledningar inte har verkställts. Härigenom ges nya och ökade möjligheter att få uppehållstillstånd under vissa förutsättningar.

Riksdagen bör anta av utskottet framlagda lagförslag samt därmed delvis bifalla motion Sf431. Övriga motionsyrkanden om bl.a. ett s.k. nollställningsbeslut bör avslås.

Jämför reservationerna 1 (m), 2 (fp), 3 (kd), 4 (v), 5 (c) och 6 (mp).

Utskottet konstaterar inledningsvis att riksdagen den 14 september i år har beslutat att en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden skall träda i kraft den 31 mars 2006. En ny utlänningslag (2005:716) ersätter därvid nuvarande utlänningslag (1989:529). Utlänningsnämnden skall upphöra och överprövningen av Migrationsverkets beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden skall i stället ske i migrationsdomstolar och i en migrationsöverdomstol. Den nya lagstiftningen innebär att öppenheten i asylprocessen ökar. Processen skall vara en tvåpartsprocess med möjlighet till muntlig förhandling vid ett överklagande. Utlänningsnämndens prövning av s.k. ny ansökan tas bort, och i stället skall Migrationsverket göra en prövning av verkställighetshinder vid avvisning och utvisning. Vidare innebär den nya utlänningslagen bl.a. att den kategori ärenden som i dag faller in under s.k. politisk-humanitära skäl i fortsättningen skall prövas enligt bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt och att begreppet humanitära skäl skall ersättas av begreppet synnerligen ömmande omständigheter. Vid denna bedömning behöver de omständigheter som kommer fram i ett barns ärende inte vara av samma allvar och tyngd som när det gäller vuxna personer.

Utskottet kan konstatera att det i dag finns en stor grupp människor i Sverige som har fått ett slutligt beslut om avvisning eller utvisning men som ändå inte lämnar landet. Det finns i denna grupp även personer som väljer att hålla sig undan myndigheterna, dvs. gömmer sig. Detta är en situation som enligt utskottets mening naturligtvis inte är bra, varken för enskilda personer eller för samhället. Livssituationen för dessa personer är också ofta mycket svår. Ju längre tid som går, desto svårare kan situationen bli, och särskilt barnen kan drabbas.

Utgångspunkten för alla myndighetsbeslut måste vara att man rättar sig efter de slutliga beslut som fattats. Samtidigt måste det finnas en möjlighet att ta hänsyn till omständigheter som inträffat efter det att ett ärende prövats. Enligt utskottets mening behövs det en tillfällig ordning fram till den nya utlänningslagens ikraftträdande som ger vidgade möjligheter att få tillstånd en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd för den som kommit att vistas i Sverige lång tid och vars avvisnings- eller utvisningsbeslut av olika anledningar inte har verkställts.

I samband med att riksdagen antog den nya utlänningslagen avlogs en motion från fem partier (fp, kd, v, c, mp) om ett s.k. nollställningsbeslut, vilket motsvarar yrkanden i motionerna Sf311 (v), Sf373 (kd) och Sf403 (c). Socialförsäkringsutskottet uttalade i sitt betänkande om den nya instans- och processordningen (2004/05:SfU17) bl.a. att ett nollställningsbeslut i enlighet med förslaget i den då behandlade motionen skulle innebära att uppehållstillstånd beviljas utan en individuell prövning i varje enskilt fall, och att om annat än de individuella skälen tillåts avgöra om uppehållstillstånd skall beviljas eller inte skulle det innebära att asylprocessen kommer att styras av icke förutsägbara faktorer eller omständigheter. En sådan ordning gagnar inte rättssäkerheten och kunde därför inte accepteras, ansåg utskottet. Utskottet vidhåller denna inställning.

Den ordning som föreslås i motion Sf431 (s, v, mp) är däremot en tillfällig modifiering av gällande ordning. Utskottet anser, i likhet med motionärerna, att genom den föreslagna lösningen uppnås kravet på att varje beslut om uppehållstillstånd skall grunda sig på en individuell prövning i det enskilda fallet. Förslaget, som har utformats som en sammanslagning av regler i 1989 års utlänningslag om s.k. ny ansökan och regler för prövning av verkställighetshinder i 2005 års utlänningslag, möjliggör en ny prövning av lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut. De grupper som genom den tillfälliga ordningen ges nya och ökade möjligheter att få uppehållstillstånd är främst dels vissa barnfamiljer, dels personer vars avlägsnandebeslut på grund av förhållandena i mottagarländerna inte bedömts kunna verkställas med tvång.

Migrationsverket kommer fr.o.m. den 31 mars 2006 att handlägga ärenden om verkställighetshinder i enlighet med den nya utlänningslagen, varvid även Utlänningsnämndens handläggning av s.k. nya ansökningar upphör. Enligt utskottets mening är det därför mest ändamålsenligt att förlägga prövningen av ärendena enligt den tillfälliga ordningen till Migrationsverket, något som även bidrar till att ärendebalanserna hos Utlänningsnämnden nedbringas inför ikraftträdandet av den nya instans- och processordningen.

Utskottet kan konstatera att Lagrådet, som anser att beredningen inte är godtagbar, avstyrker att det remitterade förslaget i motion Sf431, på det föreliggande underlaget, läggs till grund för lagstiftning. Lagrådet anför bl.a. att synpunkter visserligen inhämtats från ett antal remissinstanser, över utkastet till lagrådsremiss som motion Sf431 bygger på, men för att

en remissbehandling skall vara meningsfull måste remissinstanserna ges rimlig tid att överväga förslaget. Vidare påtalar Lagrådet att det måste beaktas att utlänningslagstiftningen är ett förhållandevis komplicerat rättsområde samt att en tillfällig ordning som föreslås inrymmer komplikationer i form av tolknings- och tillämpningssvårigheter.

Utskottet instämmer i Lagrådets kritik att Utrikesdepartementets remissinstanser haft alldeles för kort tid till sitt förfogande för att kunna ta ställning till utkastet till lagrådsremiss. Enligt utskottets mening är det dock ytterst angeläget att den tillfälliga ordningen kan genomföras omgående. Komplettering av beredningsunderlaget har därtill skett under utskottets hantering av ärendet. Med de preciseringar av motivuttalanden och i vissa fall ändringar av lagtexten som utskottet nedan redovisar anser utskottet att riksdagen bör anta de av utskottet i bilaga 2 framlagda förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) samt förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Mot bakgrund av det anförda tillstyrker utskottet således, med vissa justeringar, motion Sf431 yrkande 1. Motion Sf364 yrkandena 8 och 9 får med det anförda anses tillgodosedd och avstyrks. Motionerna Sf293, Sf311 och Sf373 yrkande 12 avstyrks.

Ekonomiska konsekvenser m.m.

I motionen anför att förslaget medför kraftigt ökade utgifter för staten, varför ramen för utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar i budgetpropositionen för 2006 behöver justeras. Förslaget innebär att Migrationsverket kommer att handlägga ytterligare ett stort antal ärenden, och det kan komma att behövas offentligt bidräde i ytterligare ett stort antal ärenden. Fler människor än tidigare beräknat kommer att befinna sig i Migrationsverkets mottagandesystem. Mot denna bakgrund anger motionärerna att Migrationsverket bör tillföras 50 miljoner kronor. Mottagandet av asylsökande i form av ersättningar och boendekostnader bör tillföras 200 miljoner kronor och anslaget för offentligt bidräde tillföras 10 miljoner kronor. För ersättningar till kommunerna vid flyktingmottagandet bör ytterligare 1 miljard kronor anslås. Vidare behövs redan för 2005 ytterligare 110 miljoner kronor.

Motionärerna anför att utgifternas storlek är svåra att bedöma och beroende av en rad olika omständigheter, exempelvis hur många ärenden som kommer att prövas.

Utskottet har i sina yttranden till finansutskottet tillstyrkt motionens förslag till ändrad ram för utgiftsområde 8 för 2006 och tillägsbudget för 2005 (2005/06:SfU1y, SfU2y). När det gäller anslagen för 2006 kommer dessa att behandlas i utskottets betänkande 2005/06:SfU2.

Vid utskottets utfrågning av Integrationsverket och Migrationsverket framkom bl.a. att det i dag finns knappt 13 000 personer med lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut i Migrationsverkets mottagningssystem. Hur många av dessa och eventuellt ytterligare personer som kan komma

att beviljas uppehållstillstånd genom den nya prövningen är däremot svårt att bedöma. Integrationsverket redovisade att de räknar med att kunna sluta avtal om mottagande med ytterligare ett fyrtiotal kommuner. Inledningsvis menar verket att den föreslagna ökningen med 1 miljard kronor för kommunersättningarna bör vara tillräcklig. Vid utfrågningen framhölls vidare att det är viktigt att kommunerna redan nu påbörjar en kapacitetsuppbyggnad. Integrationsverket, som avser att intensifiera arbetet med kommunerna, arbetar även med regionala lösningar. Förutom själva bosättningsfrågan tas i samarbetet med kommunerna upp exempelvis möjligheten till arbete eller praktik. Vidare avser Integrationsverket att inbjuda till ett möte med frivilligorganisationerna för att ”mobilisera” dessa i arbetet i kommunerna. Utskottet vill i detta sammanhang peka på vikten av att det civila samhället involveras i kommunmottagandet. Olika frivilligorganisationer inom det civila samhället bör engageras i arbetet så att ett mottagande i kommunerna blir så bra som möjligt.

Närmare om lagförslaget

Under beredningen av ärendet har utskottet hållit utfrågningar med Migrationsverket, Integrationsverket samt UD angående lagförslaget i motion Sf431. Till utskottet har vidare inkommit skrivelser från Rädda Barnen och Utlänningsnämnden med synpunkter på lagförslaget.

Vidare har utskottet tagit del av skriftliga remissyttranden från Kammarrätten i Stockholm och Utlänningsnämnden, avgivna med anledning av ett utkast till lagrådsremiss som upprättats inom Regeringskansliet. Utskottet har också tagit del av en redovisning av synpunkter som framförts vid en hearing vid Regeringskansliet den 5 oktober 2005 avseende utkastet till lagrådsremiss. Vid hearingen deltog representanter från Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen (RPS), Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Integrationsverket och Säkerhetspolisen. En redovisning av synpunkterna från hearingen bifogas.

Motion Sf431 bygger på det utkast till lagrådsremiss som upprättats inom Regeringskansliet.

Utskottet behandlar i det följande de olika delarna i det till Lagrådet remitterade förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529), nedan kallat lagförslaget, varvid utskottet redovisar och till en del beaktar vad som anförts av Lagrådet, remissinstanserna samt övriga synpunkter som framkommit vid beredningen av ärendet.

*Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut***Utskottets förslag i korthet**

Migrationsverket skall självant eller efter ansökan få bevilja ett uppehållstillstånd om det kommer fram nya omständigheter i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft. Det gäller om personen behöver skydd här, eller det finns praktiska eller medicinska hinder mot att verkställa beslutet, eller det annars skulle vara humanitärt angeläget.

Vid bedömningen av om det är humanitärt angeläget skall särskilt beaktas om avvisnings- eller utvisningsbeslutet på grund av förhållandena i mottagarlandet inte bedöms kunna verkställas med tvång eller bl.a. barns sociala situation, vistelsetid i och anknytning till Sverige liksom risken för att barns hälsa och utveckling skadas. Allt under förutsättning att utlänningen har vistats i Sverige under lång tid.

Vidare skall särskilt beaktas om personen gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. Upphållstillstånd får vägras om det behövs med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet.

Lagförslaget bygger i princip på dels 2 kap. 5 b § i 1989 års utlänningslag (UtlL), dels 12 kap. 18 § i 2005 års utlänningslag (NUtlL). Enligt nuvarande 2 kap. 5 b § UtlL skall vid en s.k. ny ansökan Utlänningsnämnden pröva huruvida en verkställighet av ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut skulle strida mot humanitetens krav. Om så befinns vara fallet får ett uppehållstillstånd ges. Enligt 12 kap. 18 § NUtlL skall Migrationsverket, om det i ett ärende om verkställighet av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kommer fram nya omständigheter, självant pröva om dessa omständigheter utgör hinder mot verkställighet. Ett uppehållstillstånd får då beviljas.

Enligt utskottets mening är det en fördel att den tillfälliga ordningen enligt lagförslaget utformas med beaktande av de regler för prövning av verkställighetshinder som gäller enligt 2005 års utlänningslag, där också möjligheten till s.k. ny ansökan upphört. Migrationsverket skall således kunna bevilja ett uppehållstillstånd om det, när ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas, kommer fram nya omständigheter som, under vissa givna förutsättningar, utgör hinder mot att verkställa beslutet. Migrationsverkets prövning skall kunna initieras dels på grund av en ansökan, dels ex officio av verket. Migrationsverket har framfört att det av administrativa skäl torde vara tillräckligt att verket självant gör en prövning på verkställighetsstadiet. Utskottet anser emellertid att det bör finnas en möjlighet för enskilda att ansöka om prövning enligt 2 kap. 5 b § lag-

förslaget, inte minst eftersom inte alla personer med lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut i dag omfattas av Migrationsverkets mottagandesystem.

Lagrådet har påpekat att det remitterade förslaget innebär att två olika regelsystem kommer att gälla parallellt vid prövning av frågor om uppehållstillstånd. De olika systemen är dels generösare regler enligt 2 kap. 5 b § för en utlänning med lagakraftvunnet beslut om avvisning som ännu inte verkställts, dels de allmänna regler som gäller för prövning av en ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning vars ansökan inte slutligt prövats. Lagrådet anser att det väcker frågan om en sådan ordning är förenlig med principen att lika fall skall behandlas lika, en fråga som inte har berörts i förslaget. Även Utlänningsnämnden har i sin skrivelse till utskottet framfört liknande synpunkter.

Utskottet är medvetet om att reglerna för bifall till en ansökan enligt 2 kap. 5 b § enligt den tillfälliga ordningen är vidare än de som gäller för prövning av en ansökan i den ordinarie processen. De vidgade möjligheterna till ny prövning är emellertid avsedda främst för personer som vistats lång tid i Sverige, och dessa kan med få undantag förutsättas redan ha lagakraftvunna avvisningsbeslut. I den nya prövningen görs en individuell prövning som innebär att lika fall behandlas lika. Detta kommer att gälla alla som har lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut som inte är verkställda och som före den 31 mars 2006 ansöker om den nya prövningen eller omfattas av en ny prövning som initieras av Migrationsverket före nämnda tidpunkt.

Som utskottet anför tidigare måste det finnas en möjlighet att på verkställighetsstadiet ta hänsyn till omständigheter som inträffat efter det att ärendet prövades slutligt. Har en lång tid förflutit kan situationen ha förändrats, speciellt gäller detta barn. Migrationsverket skall därför, ex officio eller efter ansökan av utlänningen, pröva nya omständigheter som kommit fram vid tiden för verkställighet och därvid kunna ge ett uppehållstillstånd i de fall de i lagen angivna förutsättningarna föreligger, exempelvis om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen eller det annars skulle vara humanitärt angeläget. I detta sammanhang vill utskottet peka på att en ex officio-prövning skall ske när omständigheter som kan aktualisera en sådan prövning kommer till Migrationsverkets kännedom.

Beslut om avvisning enligt Dublinförordningen eller förstaasyllandsprincipen som vunnit laga kraft omfattas i och för sig av den tillfälliga ordningen men torde i flertalet fall inte innehålla sådana omständigheter att ett uppehållstillstånd enligt dessa regler aktualiseras. Självfallet kan det också i t.ex. ett Dublinärende finnas fall där en stark anknytning till Sverige uppkommit.

Migrationsverket skall först pröva om utlänningen har rätt till uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Därutöver ges en möjlighet för verket att bevilja uppehållstillstånd vid praktiska eller medicinska hinder mot verk-

ställighet. Det kan vara att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen eller att utlänningen blivit så svårt sjuk att det inte går att genomföra en verkställighet. Det är dock inte svårighetsgraden av sjukdomen i sig som skall bedömas utan frågan om det aktuella sjukdomstillståndet utgör ett hinder mot verkställighet i det enskilda fallet. Denna möjlighet ges även i 2005 års utlänningslag. Därutöver finns enligt den lagen en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd om det finns annan särskild anledning att ett beslut om avvisning eller utvisning inte bör verkställas. Det kan röra sig om nya omständigheter som gör att en verkställighet i det enskilda fallet framstår som orimlig, exempelvis då ett barn inte kan tas om hand i hemlandet på ett lämpligt sätt sedan dess vårdnadshavare avlidit. Sådana angivna situationer får enligt utskottet beaktas vid bedömningen enligt 2 kap. 5 b § första stycket 4 lagförslaget.

Vidare får enligt lagförslaget Migrationsverket i ett ärende om verkställighet bevilja ett uppehållstillstånd bl.a. om det annars skulle vara humanitärt angeläget (punkt 4). När det gäller införandet av detta nya begrepp kan utskottet konstatera att avsikten med förslaget är att ge begreppet en mer vidsträckt betydelse än begreppet strida mot humanitetens krav som Utlänningsnämnden i dag har att tillämpa vid prövningen av s.k. ny ansökan. Sådana omständigheter som i dag kan ge uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § UtLL täcks således av det nya begreppet humanitärt angeläget. Vid bedömningen av uppehållstillståndsfrågan enligt denna punkt, humanitärt angeläget, skall vidare enligt lagförslaget särskilt beaktas bl.a. om ett avvisnings- eller utvisningsbeslut på grund av förhållandena i mottagarlandet inte bedöms kunna verkställas med tvång, eller en verkställighet inte bör ske med hänsyn till barns sociala situation och anknytning till Sverige, allt under förutsättning att personen vistats lång tid i Sverige. Uppräkningen av omständigheter som skall beaktas är inte uttömmande.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd skall beviljas på grund av att det är humanitärt angeläget skall således Migrationsverket särskilt beakta bl.a. om utlänningen har vistats i Sverige under lång tid. Här vill utskottet först framhålla att det ankommer på utlänningen att visa att han eller hon har vistats och vistas i Sverige, och under hur lång sammanhängande tid. Utskottet anser att när det gäller bevisningen i dessa fall bör Migrationsverket på sedvanligt sätt göra en samlad bedömning av lämnade uppgifter.

Såväl tid före som efter det lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslutet skall vägas in i bedömningen. Enligt utskottets uppfattning måste utgångspunkten för alla myndighetsbeslut vara att man rättar sig efter de slutliga beslut som fattats. Samtidigt måste det finnas en möjlighet att ta hänsyn till omständigheter som inträffat efter det att ett ärende prövats. I denna tillfälliga ordning som föreslås gälla mellan nuvarande och 2005 års utlänningslagar måste enligt utskottets mening hela den sammanhängande vistelsetiden i Sverige räknas.

När det sedan gäller frågan om vistelsetidens längd anser utskottet, i likhet med vad som anförs i motionen, att exakt hur lång vistelsetiden måste vara för att ett uppehållstillstånd skall aktualiseras givetvis inte kan anges. Vistelsetiden är bara en av flera omständigheter som skall vägas samman. Vidare är en utgångspunkt vid prövningen att de individuella skälen för uppehållstillstånd skall vara avgörande. När det gäller barn har t.ex. barnets ålder stor betydelse för tidsaspekten. För ett barn i en viss ålder kan stark anknytning till Sverige uppkomma efter en relativt kort period, medan det för ett spädbarn krävs en betydligt längre period. I detta sammanhang måste även beaktas om utlänningen själv medverkat till tidsutdräkten genom att inte ha gjort det som skäligen kan krävas för att klarlägga sin identitet. Här vill utskottet peka på att det är av stor vikt att utlänningens identitet är klarlagd. Detta gäller särskilt om permanent uppehållstillstånd beviljas. Möjligheten att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd i avvaktan på att identiteten klarläggs bör dock kunna utnyttjas i något större utsträckning i den tillfälliga ordningen.

Vid prövningen av frågan om uppehållstillstånd skall enligt motionen beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederligandel. Utskottet anser att beträffande den s.k. vandelsprövningen bör främst tas fasta på om utlänningen har begått brott. I 2 kap. 5 b § tredje stycket lagförslaget (fjärde stycket motionens förslag), som har en motsvarighet i 5 kap. 17 § NUtLL och bygger på resonemangen i proposition 2004/05:170 s. 201 f. och s. 283 f., bör på samma sätt som i sistnämnda lagrum anges att det skall särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. Uppehållstillstånd bör vidare få vägras av säkerhetsskäl.

Verkställighet av lagakraftvunna beslut

Utskottets förslag i korthet

Under tiden Migrationsverket prövar frågan om uppehållstillstånd enligt den tillfälliga ordningen får verkställighet av det lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslutet inte äga rum. Verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut i ett säkerhetsärende skall dock fortfarande få ske.

Utskottet delar bedömningen i motion Sf431 att verkställighet inte får äga rum under tiden en prövning av uppehållstillstånd enligt den tillfälliga ordningen görs av utlänningens avvisnings- eller utvisningsbeslut. Lagförslaget innebär således att beslutet om avvisning eller utvisning kan verkställas först när beslut i fråga om uppehållstillstånd har fattats i ärendet. Migrationsverket behöver alltså inte göra någon särskild prövning av frågan om inhibition.

Utskottet kan konstatera att de i motionen föreslagna reglerna om verkställighetsstopp även medför att inte heller ett avvisnings- eller utvisningsbeslut i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen kommer att kunna verkställas om utlänningen ger in en ny ansökan och till dess Migrationsverket prövat frågan om uppehållstillstånd enligt den föreslagna ordningen. Lagstiftningen hindrar inte att upprepade ansökningar ges in fram till den 31 mars 2006. Utskottet anser därför att verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen fortfarande skall få ske om inte särskilt beslut om inhibition fattas. Detta framgår av 8 kap. 10 § lagförslaget.

Omedelbar verkställighet

Utskottets förslag i korthet

Har ett avvisningsbeslut upphört att gälla genom preskription och utlänningen på nytt ansöker om uppehållstillstånd enligt vanliga regler skall inte s.k. omedelbar verkställighet få ske.

Migrationsverket får enligt 8 kap. 8 § UtIL förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund. Beslut om omedelbar verkställighet får inte meddelas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet, om inte synnerliga skäl talar för detta.

Utskottet anser, i likhet med motionärerna, att omedelbar verkställighet inte skall få ske i de fall ett tidigare avvisningsbeslut har upphört att gälla och utlänningen på nytt ansöker om uppehållstillstånd enligt vanliga regler. I dessa fall torde inte heller, vid bedömningen av förvarsfrågan, enbart det faktum att personen har hållit sig undan påverka beslutet om förvar. En av grunderna för förvarsbeslut är att det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas vilket också konstateras i utlänningslagen.

Offentligt biträde

Utskottets förslag i korthet

I ärenden enligt den tillfälliga ordningen skall offentligt biträde förordnas om det inte kan antas att behov av biträde saknas.

Utskottet anser i likhet med motionärerna att offentligt biträde i dessa ärenden skall förordnas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Migrationsverket skall ta upp biträdesfrågan när en prövning aktualiseras, vare sig detta sker efter ansökan eller ex officio av verket.

Det ankommer således på Migrationsverket att bedöma behovet av biträde. Enligt utskottets mening torde det kunna antas att behov av biträde saknas om det står klart att ett uppehållstillstånd kommer att beviljas.

Beslut som rör offentligt biträde skall kunna överklagas till Utlänningsnämnden enligt nuvarande 11 kap. 10 § UtLL.

Övrigt i lagförslaget

Utskottets förslag i korthet

Migrationsverkets beslut i ärenden enligt den tillfälliga ordningen får inte överklagas.

Migrationsverket skall i ärenden enligt den tillfälliga ordningen ta över som handläggande myndighet i frågor om förvar och uppsikt.

Migrationsverkets beslut enligt 2 kap. 5 b § lagförslaget skall inte få överklagas. Ärendena skall inte heller kunna överlämnas till vare sig Utlänningsnämnden eller regeringen.

Migrationsverket skall vid en prövning enligt 2 kap. 5 b § lagförslaget ta över som handläggande myndighet i frågor om förvar och uppsikt. När det gäller verkställighetsärendet skall det ligga kvar hos polismyndigheten i de fall det tidigare överlämnats dit. Utskottet föreslår en något ändrad formulering i 6 kap. 9 § som tydliggör ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utskottets förslag i korthet

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) träder i kraft den 15 november 2005, varvid nya ansökningar hos Utlänningsnämnden skall lämnas över till Migrationsverket.

Ändringarna i utlänningslagen (1989:529) bör träda i kraft den 15 november 2005.

Ärenden rörande s.k. ny ansökan (NUT) som kommit in till Utlänningsnämnden innan lagändringarna trätt i kraft, och som ännu inte avgjorts av nämnden, skall lämnas över till Migrationsverket för handläggning enligt den tillfälliga ordningen.

De ansökningar och de verkställighetsärenden som Migrationsverket själv tagit upp till prövning före den 31 mars 2006, och som inte avgjorts av verket, bör såvitt gäller frågan om uppehållstillstånd samt frågan om förutsättningarna för att förordna offentligt biträde fortsatt handläggas enligt föreskrifterna i den tillfälliga ordningen.

Författningskommentar

Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Syftet med lagändringarna är att åstadkomma en tillfällig ordning till dess 2005 års utlänningslag träder i kraft, vad avser möjligheterna att få tillstånd en ny prövning för vissa grupper som kommit att vistas i Sverige lång tid och vars avvisnings- eller utvisningsbeslut av olika anledningar inte har verkställts. De grupper som genom den nya lagstiftningen ges nya och ökade möjligheter att få uppehållstillstånd är främst dels vissa barnfamiljer, dels personer vars avlägsnandebeslut på grund av förhållandena i mottagarländerna inte bedömts kunna verkställas med tvång. De hänsyn som normalt skall tas till intresset av att upprätthålla en reglerad invandring skall inte göras i samma utsträckning.

Personer vars beslut om avvisning eller utvisning anses verkställt enligt 8 kap. 14 § UtL omfattas inte av de föreslagna bestämmelserna. Beroende på om ett återreseförbud har meddelats kan endera besluten verkställas på nytt enligt 8 kap. 16 § UtL eller ansökan prövas som en ordinarie ansökan om uppehållstillstånd.

De föreslagna bestämmelserna omfattar inte beslut av domstol om utvisning på grund av brott.

2 kap.

5 b §

Paragrafen har utformats som en sammanslagning av nuvarande 2 kap. 5 b § i 1989 års utlänningslag och 12 kap. 18 § i 2005 års utlänningslag. Enligt 2 kap. 5 b § UtL i dess nuvarande lydelse skall Utlänningsnämnden pröva huruvida en verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skulle *strida mot humanitetens krav*. Detta uttryck utgår. Ett nytt begrepp införs, *humanitärt angeläget*. Det nya begreppet får en mer vidsträckt betydelse.

I och med att de två olika ordningarna för ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut övergångsvis slås samman har det bedömts vara mest lämpligt att förlägga prövningen till samma myndighet. Migrationsverket kommer fr.o.m. den 31 mars 2006 att handlägga ärenden om verkställighetshinder i enlighet med utlänningslagen (2005:716), varför det bedömts mest ändamålsenligt att redan nu förlägga prövningen av ärenden där det finns ett lagakraftvunnet beslut till Migrationsverket. Utlänningsnämndens handläggning av s.k. nya ansökningar upphör därför och det ankommer på Migrationsverket att pröva ärenden enligt den ordning som föreslås här.

Enligt *första stycket* får Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft, om det kommer fram nya omständigheter i ärendet och om dessutom någon av de omständigheter som anges i punkterna 1–4 i

paragrafens första stycke föreligger. Möjligheten att bevilja såväl permanent uppehållstillstånd som tidsbegränsat uppehållstillstånd skall liksom i dag finnas. Vid oklar identitet bör möjligheten att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kunna utnyttjas i något större utsträckning i den tillfälliga ordningen. Något hinder mot att återkomma med en eller flera nya ansökningar i det fall ett uppehållstillstånd inte beviljas finns inte.

I *första stycket* görs den ändringen i förhållande till den nuvarande ordningen att prövningen inte kan komma till stånd endast efter ett ansökningsförfarande utan även genom att Migrationsverket kan ta upp ett ärende till prövning *ex officio* när omständigheter som kan aktualisera en sådan prövning kommer till verkets kännedom.

I *första punkten* anges att Migrationsverket, liksom enligt nuvarande 2 kap. 5 b § 1 UtlL får bevilja uppehållstillstånd om utlänningen har rätt till uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt.

I *andra punkten* ges en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd vid praktiska hinder mot verkställighet. Migrationsverket skall beakta om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen. För att mottagarlandets ovilja att ta emot personen skall kunna utgöra ett praktiskt hinder mot verkställighet bör dock krävas att utlänningen själv gjort vad som skäligen kan krävas för att medverka till att en verkställighet skall kunna genomföras (*andra punkten* kommenteras i författningskommentaren i prop. 2004/05:170 s. 299 f.).

I *tredje punkten* ges en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd vid medicinska hinder mot verkställighet. Det kan vara att utlänningen blivit så svårt sjuk att det inte går att genomföra en verkställighet. Denna möjlighet ges även i 2005 års utlänningslag. Därutöver finns enligt den lagen en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd om det finns annan särskild anledning att ett beslut om avvisning eller utvisning inte bör verkställas. De nya omständigheter som där avses kan komma att beaktas vid bedömningen enligt fjärde punkten (*tredje punkten* kommenteras i författningskommentaren i prop. 2004/05:170 s. 299 f.).

I *fjärde punkten* ges en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd om det annars skulle vara *humanitärt angeläget*. Begreppet avses få en mer vidsträckt betydelse jämfört med uttrycket *strida mot humanitetens krav* i nuvarande 2 kap. 5 b § UtlL. Sådana omständigheter som i dag kan ge uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § UtlL täcks således av det nya begreppet *humanitärt angeläget*.

I *andra stycket* anmärks vad som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om det är *humanitärt angeläget* att bevilja uppehållstillstånd. Uppräkningen av omständigheter är självfallet inte uttömmande. De uppräknade omständigheterna är emellertid exempel på de typfall som föranlett den ordning som skall gälla fram till dess att 2005 års utlänningslag träder i kraft den 31 mars 2006. Som ett första rekvisit anges att utlänningen har vistats i Sverige under *lång tid*. Såväl tid före som efter det lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslutet skall vägas in i bedömningen.

Tid som avser vistelse i annat land skall inte beaktas. Det kan emellertid i praktiken vara svårt att avgöra om en utlänning har vistats i Sverige hela den uppgivna tiden. Det ligger dock i sakens natur att det ankommer på utlänningen att visa hur länge han eller hon har vistats i Sverige. Migrationsverket skall på sedvanligt sätt göra en samlad bedömning av bevisningen. Exakt hur lång vistelsetiden måste vara för att ett uppehållstillstånd skall aktualiseras kan givetvis inte anges. Som utgångspunkt kan anges att det bör röra sig om några år. Det är alltid individuella faktorer som inverkar på hur lång tid som krävs för att uppehållstillstånd skall beviljas. Vistelsens längd är bara en av flera omständigheter som skall vägas samman. Andra omständigheter är barns ålder och anknytning till Sverige eller om utlänningen gjort vad som skäligen kan krävas för att klargöra sin identitet.

Första strecksatsen i andra stycket tar sikte på utlännningar som omfattas av avvisnings- eller utvisningsbeslut som bara kan verkställas genom att utlänningen självant återvänder till mottagarlandet. Det kan förekomma oroligheter av sådan grad att det under viss tid inte framstår som rimligt att återsända människor till det aktuella landet med tvång, även om inte mottagarlandet motsätter sig inresa.

I *andra strecksatsen* understryks betydelsen av att hänsyn tas till barns utsatta situation. Nedan redovisas faktorer som bör tillmätas särskild betydelse vid bedömningen. Ett barn anpassar sig i många avseenden snabbare till förhållandena i ett nytt land än vad en vuxen person gör. Det medför att när det gäller barn det inte kan krävas fullt lika lång vistelsetid som när prövningen enbart rör vuxna för att bestämmelsen skall bli tillämplig. Givetvis har också barnets ålder betydelse. Ett spädbarn kan t.ex. inte sägas få samma anknytning till kamrater och Sverige som ett lite äldre barn får. Ett barn som närmar sig vuxen ålder kan förutom anknytning till Sverige ha en etablerad anknytning till sitt hemland.

Ett barns sociala situation kan ha påtagligt försämrats genom att familjen har hållit sig gömd för att undvika verkställighet av ett avvisningsbeslut. Barnet kan ha gått flera år i svensk skola och fått anknytning till Sverige genom kontakter med lärare och kamrater och fått andra nätverk. Möjligheten att gå i skola kan därefter ha betagits dem i och med ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut. Kontakten med vänner kan av samma anledning ha brutits. Det är uppenbart att de flesta barn far illa som hålls gömda för att undgå verkställighet av ett fattat avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Barnen kan vara så allvarligt sjuka att det framstår som inhumant att verkställa ett avvisningsbeslut. Också uppvisade uppgivenhetssymtom kan vara av så allvarlig art att ett avvisningsbeslut inte bör verkställas. Deras allmänna psykosociala utveckling måste tillmätas tung vikt vid prövningen. Ett barn kan få bestående skador om det tvingas återvända till ett land där det haft svåra upplevelser även om omständigheterna inte är sådana att de konstituerar ett skyddsbehov.

Tredje stycket har en motsvarighet i 5 kap. 17 § NUtIL vari anges att beträffande andra än skyddsbehövande skall vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet (se författningskommentaren i prop. 2004/05:170 s. 283 f.).

I *fyjärde stycket* anges att uppehållstillstånd enligt denna paragraf får vägras en utlännings på grund av säkerhetsaspekter. Möjligheten att inhämta yttrande från Säkerhetspolisen är densamma i ärenden som Migrationsverket tar upp självmant som i ansökningsärenden. Självfallet har även i sådana ärenden frågan om det finns verkställighetshinder enligt 8 kap. 1, 2 eller 4 § fortfarande en avgörande betydelse för om ett beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas.

Femte stycket består av upplysningsbestämmelser.

6 kap.

9 §

Genom paragrafen regleras vilken myndighet som i olika skeden av ett utlänningsärende är handläggande myndighet i frågor om förvar och uppsikt. Vid en prövning enligt 2 kap. 5 b § skall Migrationsverket vara handläggande myndighet för beslut om förvar och uppsikt oavsett om ett ärende enligt 2 kap. 5 b § tagits upp efter ansökan eller på initiativ av Migrationsverket.

7 kap.

3 §

Enligt *första stycket* får beslut om avslag på en ansökan enligt 2 kap. 5 b § inte överklagas. Detsamma gäller i dag vid Utlänningsnämndens prövning enligt 2 kap. 5 b §. Att beslut i ärenden som tagits upp av Migrationsverket ex officio inte går att överklaga följer av 7 kap. 1 § UtIL. Detsamma gäller om Migrationsverket beslutar att avvisa en ansökan enligt 2 kap. 5 b §. Inte heller får ett beslut att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i ett ärende enligt 2 kap. 5 b § överklagas.

Av 11 kap. 10 § UtIL framgår att beslut av förvaltningsmyndighet i frågor om offentligt biträde överklagas till Utlänningsnämnden.

11 §

Ändringarna i *första och sista styckena* innebär att ärenden enligt 2 kap. 5 b § inte kan överlämnas till vare sig Utlänningsnämnden eller regeringen.

15 §

Ändringen i *första stycket* är en konsekvens av den nya ordningen i 2 kap. 5 b §.

17 §

Ändringen är en konsekvens av att Migrationsverket ges exklusiv behörighet att pröva ärenden enligt 2 kap. 5 b §.

8 kap.**8 §**

Ett nytt *tredje stycke* har lagts till. Det innebär att omedelbar verkställighet inte får användas i fall där ett tidigare avlägsnandebeslut har upphört att gälla i enlighet med 8 kap. 15 § och utlännings på nytt ansöker om uppehållstillstånd enligt vanliga regler.

10 §

När ett ärende enligt 2 kap. 5 b § aktualiseras, får verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte ske förrän beslut i fråga om uppehållstillstånd fattats i ärendet, vilket framgår av *sista stycket*. Ett ärende kan aktualiseras antingen genom att en ansökan kommer in eller genom att Migrationsverket tar upp frågan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § *ex officio*. I dessa ärenden behöver alltså inte göras någon prövning av frågan om inhibition utan det följer direkt av lag att verkställighetsförbud gäller till dess att Migrationsverket fattat beslut. *Säkerhetsärenden* är dock undantagna. Verktällighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut i ett säkerhetsärende skall fortfarande få ske om inte särskilt beslut om inhibition fattas av Migrationsverket.

11 kap.**8 §**

Av *första stycket* 3 framgår att offentligt biträde skall förordnas i ärenden enligt 2 kap. 5 b §, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Biträdesfrågan skall tas upp av Migrationsverket i samband med att en prövning enligt 2 kap. 5 b § aktualiseras, vare sig detta sker genom en ansökan eller genom att verket tar upp frågan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § *ex officio*.

Lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Ändringen avser punkt 3 i övergångsbestämmelserna till utlänningslagen (2005:716).

De ansökningar enligt 2 kap. 5 b § och de ärenden om uppehållstillstånd enligt samma paragraf som Migrationsverket själv tagit upp till prövning och som inte avgjorts av verket före den 31 mars 2006 bör, såvitt gäller frågan om uppehållstillstånd samt frågan om förutsättningarna för att förordna offentligt biträde, fortsatt handläggas enligt den tillfälliga ordningen.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer.

1. Ny prövning av avviserings- och utvisningsbeslut (m)

av Per Westerberg (m), Tobias Billström (m) och Anna Lilliehöök (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:Sf293, 2005/06:Sf311, 2005/06:Sf364 yrkandena 8 och 9, 2005/06:Sf373 yrkande 12, 2005/06:Sf403 yrkande 1 och 2005/06:Sf431 yrkande 1.

Ställningstagande

Det har framkommit att lagförslaget i motion Sf431 är ägnat att reparera vad som ansetts vara orättvisa bedömningar av de i utlänningsärenden beslutande myndigheterna. Vi instämmer i att det finns ett otal fall då människor sökt sig till Sverige, rotat sig här och skapat sig en meningsfull tillvaro med arbete eller utbildning, men ändå tvingats lämna landet. Orsaken är dock enligt vårt förmenande inte att myndigheterna fattat fel beslut, utan att besluten fattats utifrån en i grunden felaktig syn på invandring. Moderata samlingspartiets hållning är att de människor som behöver vårt skydd skall få stanna. De som sökt sig till Sverige av andra skäl än skyddsbehov skall beredas möjlighet att få komma hit genom en ökad arbetskraftsinvandring. Lösningen på de orättvisor vi sett är inte att utvidga gruppen av offer som är beroende av statens välvilja, utan att öppna våra gränser för fler genom att göra det möjligt att arbetskraftsinvandra. Detta har dock motverkats av regeringen och deras stödpartier, främst av protektionistiska skäl. Vi vidhåller de krav på en bredare och mer ändamålsenlig asyl- och migrationspolitik som vi framställt i vår motion med anledning av regeringens förslag till ny process i utlännings- och medborgarskapsärenden (2004/05:Sf33).

All lagstiftning bör föregås av en gedigen beredning i syfte att säkerställa effektivitet, tillämplighet och överensstämmelse med grundläggande rättsprinciper. Det kan uppstå tillfällen då nöden påkallar en hastigare beredning. Så var t.ex. fallet med öppnandet av det s.k. PKU-registret för att påskynda identifiering av svenska offer för flodvågskatastrofen i Asien för snart ett år sedan. Utgångspunkten måste dock vara att lagstiftning skall ske efter noggrann analys avseende behov, konsekvenser och materiellt innehåll för att skapa ett tydligt och rättssäkert regelverk.

Förslaget om nya prövningar av avvisnings- och utvisningsbeslut, i enlighet med yrkanden i motion Sf431, uppfyller inte ens de mest grundläggande kraven på beredning. De myndigheter som beretts tillfälle att yttra sig över lagförslaget har inte givits tillräckligt rådrum för att på ett tillfredsställande sätt analysera och bedöma förslaget. Det är vår uppfattning att förslaget inte kan läggas till grund för lagstiftning.

Konsekvenserna av lagen är inte möjliga att överblicka. Det saknas rimliga uppgifter om antalet flyktingar som kan komma att beröras av lagen. De sifferuppgifter som har presenterats är av ytterst preliminär karaktär och baseras på antaganden och prognoser. I verkligheten vet vi inte hur många gömda flyktingar som kommer att träda fram eller få sina beslut prövade ex officio, och vi kan heller inte med noggrannhet säga hur många av dessa nya prövningar som kommer att leda till positiva beslut.

Till följd av ovanstående går det heller inte att överblicka de samlade kostnaderna för reformen. Beräkningarna inkluderar främst Migrationsverkets omedelbara kostnader för handläggning av de ärenden som kommer att inkomma till eller initieras av verket. Som ovan anförts är det inte möjligt att på förhand ange deras antal. Men kostnaderna för reformen kommer även att belasta Integrationsverket och Sveriges kommuner, för att dessa gemensamt skall kunna genomföra ett rimligt mottagande av flyktingarna samt en meningsfull introduktionsverksamhet. Integrationen av de berörda grupperna skall inte glömmas bort i sammanhanget, allra helst som Sverige i dagarna rönt kraftfull kritik från OECD för att den nuvarande politiken skapar ett utanförskap och en segregation som är svår att bryta. Statens ansvar för de nytillkomna tar inte slut vid ett positivt besked om uppehållstillstånd.

Utöver svårigheterna med kostnadsaspekten är lagförslaget dessutom förenat med betydande tillämpningssvårigheter. Den står heller inte i överensstämmelse med grundläggande rättsprinciper. Lagförslaget innebär att man för vissa grupper av människor introducerar särskilda och mer generösa regler, vilka gäller endast tillfälligt. Förslaget skall gälla "vissa barnfamiljer" samt de vars avlägsnandebeslut av olika anledningar inte har kunnat verkställas. Lagrådet har framfört att två parallella system kan komma att gälla, vilket skulle resultera i att lika fall kan komma att behandlas olika. Utskottets betänkande visar inte på något sätt att denna tveksamhet har rättats till. Denna osäkerhet i lagtillämpningen leder till att vi inte kan anse att rättssäkerhetskraven är uppfyllda.

Ett avgörande rekvisit för ett positivt beslut i en ny prövning är vistelse tidens längd. Detta är förenat med betydande bevissvårigheter. För det första kan det ifrågasättas vad begreppet "lång tid" innebär. För det andra kan det vara svårt att korrekt fastställa vistelsetidens längd. Det är oklart vilka beviskrav som skall ställas för ett positivt beslut. Risker är att dessa otydligheter leder till inkonsekventa bedömningar, vilket kan komma att underminera processens trovärdighet. Det kan också med fog antas att svår-

righeter kommer att uppstå avseende vem som de facto har vistats i Sverige, vem som kommit tillbaka efter att tidigare ha efterföljt ett avvsningsbeslut eller vem som kommer till Sverige som ny sökande.

Rekvisitet ”humanitärt angeläget” är oprecist och riskerar att leda till ytterligare tillämpningssvårigheter. Det är vidare en svaghet att begreppet inte är hänförligt till den enskilde sökanden, såsom tidigare varit fallet med begreppet ”humanitära skäl”. Fokus placeras i stället utanför individen. Avsaknaden av praxis omöjliggör en objektiv bedömning och öppnar för godtycke eller politiskt betingade bedömningar.

Utlänningslagstiftningen är i sig ett relativt komplicerat rättsområde. Till detta kommer att riksdagen efter många års arbete nyligen beslutat om en ny utlänningslag, vilken skall ersätta den gamla fr.o.m. den 31 mars 2006. Att i nuläget presentera ytterligare en lag på området, som skall utgå från dels den gamla lagen, dels den nya, samt introducerar helt nya rekvisit, är inte ägnat att underlätta Migrationsverkets beslut eller processens tydlighet och förutsebarhet.

Den politiska debatten som föregått utskottets betänkande har till stor del präglats av förvirring och tvetydiga budskap. Diverse uttalanden från politiskt förtroendevalda har bidragit till begreppsförvirringen samt haft direkt skadlig inverkan på enskilda, främst gömda flyktingar som förlitat sig på förflugna inlägg i medierna. Slutsatsen som dras stärker oss i vår uppfattning att vårt ställningstagande emot en allmän amnesti i betänkande 2004/05:SfU17 var korrekt.

2. Ny prövning av avvsnings- och utvisningsbeslut (fp)

av Anne-Marie Ekström (fp) och Mauricio Rojas (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:Sf364 yrkandena 8 och 9 samt avslår motionerna 2005/06:Sf293, 2005/06:Sf311, 2005/06:Sf373 yrkande 12, 2005/06:Sf403 yrkande 1 och 2005/06:Sf431 yrkande 1.

Ställningstagande

Inför den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden väckte Folkpartiet liberalerna, Kristdemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet och Miljöpartiet en motion där de fem partierna föreslog att vissa personer skulle kunna beviljas uppehållstillstånd, förutsatt att personens identitet var styrkt och att personen inte gjort sig skyldig till krigsförbrytelse eller annan form av brottslig verksamhet. Förslaget vann inte majoritet i riksdagen. De personer som skulle omfattas av ett sådant beslut tillhör dock några av samhällets mest utsatta och därför välkomnar vi socialdemokraternas förändrade ställningstagande i denna fråga.

Utskottsmajoritetens förslag till riksdagsbeslut är ett steg i rätt riktning men det är behäftat, som Lagrådets yttrande så starkt och tydligt påpekade, med en hel del fundamentala brister vad gäller både beredning och innehåll, som gör att vi inte kan bifalla majoritetsförslaget. Det är oerhört viktigt att de lagar riksdagen stiftar i flykting- och utlänningsrelaterade frågor är klanderfria ur såväl formell som materiell synvinkel. Många människors öde kommer att vara direkt avhängigt av detta, och de myndigheter som skall tillämpa lagarna i så delikata och komplexa sammanhang har rätt att kräva lagar och bestämmelser som ger dem alla de verktyg som rättssäkerheten och andra centrala juridiska principer kräver. Så är inte fallet med utskottsmajoritetens förslag. Även om vi också anser att det är angeläget att så fort som möjligt lösa mycket utsatta människors problem så får det inte gå ut över rättssäkerheten. Alla asylsökande måste behandlas på ett likartat sätt vilket inte blir fallet när en del, de med lagakraftvunna beslut, får en generösare bedömning av sin situation medan de som fortfarande befinner sig i den ordinarie processen prövas efter nu gällande lagar. Detta påpekades också av Lagrådet. Vi måste kunna hitta lösningar som inte offrar fundamentala principer gällande beredningen av och innehållet i så viktiga lagar.

Vi är särskilt missnöjda med hur frågan om fastställandet av identitet har hanterats i motion Sf431. Vi ställer krav på att en förutsättning för att få permanent uppehållstillstånd är att identiteten är styrkt. På samma sätt tycker vi att det är oacceptabelt vaga formuleringar om brottslighet. Vi tror att acceptansen bland medborgarna för en human flyktingpolitik förutsätter en tydlighet i dessa frågor.

Vi reserverar oss därför mot förslaget och yrkar bifall till Folkpartiets motion Sf364 yrkandena 8 och 9. Dessa yrkanden är delar av en helhetslösning som, till skillnad från det i all hast framtagna motionsförslaget, inte ger upphov till förvirring i juridiska och praktiska termer. Huvudpunkterna i våra förslag i motion Sf364 är följande:

- Personer med lagakraftvunna avvisningsbeslut, som utan egen förskyllan inte kunnat avvisas till sina hemländer på grund av verkställighetshinder under två år eller mer, beviljas permanent uppehållstillstånd.

- Migrationsverket ges i uppdrag att utreda den uppkomna situationen med verkställighetshinder för att undvika att liknande situationer uppstår i den nya instans- och processordningen.

- För att permanent uppehållstillstånd skall beviljas skall personens identitet vara styrkt eller gjorts sannolik. Personen skall även genomgå strikt vandelsprövning. Rätt till ny prövning eller uppehållstillstånd skall, som huvudregel, inte ges personer som skäligen misstänks eller har blivit dömda för brott som kan ge mer än sex månaders fängelse. Samma sak gäller skäligen misstanke om krigsförbrytelser eller brott mot mänskligheten.

– Barn som befinner sig i ett livshotande tillstånd eller där allvarliga men för barnets fortsatta liv kan befaras, och dess familj, beviljas permanent uppehållstillstånd efter medicinsk prövning och bedömning av en oberoende läkarkommission eller expertgrupp.

– Barnfamiljer som fortfarande vistas i Sverige, oavsett var de befinner sig i asylprocessen den 31 mars 2006, beviljas ny prövning enligt den nya utlänningslagen som träder i kraft den 31 mars 2006.

De två sistnämnda punkterna kommer att behandlas i ett annat sammanhang. Vad som anges i övriga tre punkter bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

3. Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut (kd) av Sven Brus (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar det i bilaga 3 som Reservantens lagförslag betecknade förslaget till lag om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2005/06:Sf311 och 2005/06:Sf373 yrkande 12 och avslår motionerna 2005/06:Sf293, 2005/06:Sf364 yrkandena 8 och 9, 2005/06:Sf403 yrkande 1 och 2005/06:Sf431 yrkande 1.

Ställningstagande

Många av dem som i dag vistas i Sverige efter avslag på asylansökan har skäl att få skydd i Sverige både enligt svensk lag och enligt internationella konventioner, exempelvis personer där avvisningsbeslutet inte går att verkställa. Det handlar även om personer som lever gömda i Sverige och som stannat kvar på grund av fruktan för att utsättas för inhuman behandling i hemlandet. Därför bör riksdagen nu besluta om ett s.k. nollställningsbeslut med ikraftträdande den 15 november. Härigenom ges även den nya instansordningen en möjlighet att starta verksamheten under rimliga arbetsförhållanden.

De personer som omfattas av nollställningsförslaget är de som ansökt om asyl senast ett år före det datum den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden träder i kraft och som en månad innan det datum reformen börjar gälla vistas i Sverige utan att ha uppehållstillstånd. De kan ansöka om uppehållstillstånd senast dagen innan den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden träder i kraft.

För att ansökan skall beviljas skall personens identitet vara styrkt eller ha gjorts sannolik. Särskilda regler gäller för dem som trots försök inte kunnat styrka sin identitet. Personer som gjort sig skyldiga till krigsförbrytelser eller andra brott mot mänskligheten skall inte beviljas uppehållstill-

stånd. Begränsningar föreslås också för personer som begått eller misstänks för andra allvarliga brott. En helhetsbedömning skall alltid ligga till grund för om det är skäligt att utlänningen nekas uppehållstillstånd.

4. Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut (v)

av Ulla Hoffmann (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar utskottets förslag till dels lag om ändring i utlänningslagen (1989:529), dels lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna 2005/06:Sf311, 2005/06:Sf373 yrkande 12, 2005/06:Sf403 yrkande 1 och 2005/06:Sf431 yrkande 1 och avslår motionerna 2005/06:Sf293 och 2005/06:Sf364 yrkandena 8 och 9.

Ställningstagande

Det är mycket positivt att det nu införs en tillfällig ordning med möjlighet till ny prövning av verkställighetshinder för barnfamiljer och dem vars avvisning inte kan verkställas på grund av omständigheter i deras hemländer. Det är ett viktigt men otillräckligt steg i rätt riktning. Vänsterpartiet anser fortfarande att det finns mycket starka skäl att införa den nya instans- och processordningens ikraftträdande också genomföra ett nollställningsbeslut för asylsökande som väntat länge på beslut eller stannat kvar i landet efter lagakraftvunnet beslut. Upphållstillstånd skall kunna beviljas på humanitär grund.

Genom ett nollställningsbeslut kan begångna fel från staten rättas till. Vidare ges den nya instansordningen möjlighet att starta sin verksamhet under drägliga arbetsförhållanden.

De personer som skall omfattas av nollställningsbeslutet är de asylsökande som har fått lagakraftvunna avvisningsbeslut men som ändå vistas här, de som ansökt om asyl senast ett år före det datum den nya instans- och processordningen träder i kraft, och som en månad innan reformen träder i kraft vistas i Sverige och senast dagen innan ikraftträdandet ansöker om uppehållstillstånd.

Det anförda bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

5. Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut (c)

av Birgitta Carlsson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:Sf403 yrkande 1, bifaller delvis motionerna 2005/06:Sf311 och 2005/06:Sf373 yrkande 12 och avslår motionerna 2005/06:Sf293, 2005/06:Sf364 yrkandena 8 och 9 samt 2005/06:Sf431 yrkande 1.

Ställningstagande

Centerpartiet kräver fortfarande att ett s.k. nollställningsbeslut bör genomföras. Många av dem som i dag vistas i Sverige efter avslag på asylansökan har skäl att få skydd i Sverige både enligt svensk lag och enligt internationella konventioner, exempelvis personer där avvisningsbeslutet inte går att verkställa. Det handlar även om personer som lever gömda i Sverige och som stannat kvar på grund av fruktan för att utsättas för inhuman behandling i hemlandet. Ett annat viktigt skäl för att genomföra en ”nollställning” av gamla ärenden är att ge den nya instansordningen en möjlighet att starta verksamheten under rimliga arbetsförhållanden.

De personer som bör omfattas av nollställningsförslaget är de som ansökt om asyl senast ett år före det datum den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden träder i kraft och som en månad innan det datum reformen börjar gälla vistas i Sverige utan att ha uppehållstillstånd. De kan då ansöka om uppehållstillstånd senast dagen innan den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden träder i kraft.

För att ansökan skall beviljas skall personens identitet vara styrkt eller ha gjorts sannolik. Särskilda regler gäller för dem som trots försök inte kunnat styrka sin identitet. Personer som gjort sig skyldiga till krigsförbrytelser eller andra brott mot mänskligheten skall inte beviljas uppehållstillstånd. Begränsningar föreslås också för personer som begått eller misstänks för andra allvarliga brott. En helhetsbedömning skall alltid ligga till grund för om det är skäligt att utlänningsnekas uppehållstillstånd.

Vi anser att regeringen bör bereda ett förslag till lag med denna inriktning och snarast återkomma till riksdagen.

6. Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut (mp) av Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar utskottets förslag till dels lag om ändring i utlänningslagen (1989:529), dels lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:Sf293, bifaller delvis

motion 2005/06:Sf431 yrkande 1 och avslår motionerna 2005/06:Sf311, 2005/06:Sf364 yrkandena 8 och 9, 2005/06:Sf373 yrkande 12 och 2005/06:Sf403 yrkande 1.

Ställningstagande

Det är mycket positivt att många nu får en möjlighet till ny prövning av frågan om uppehållstillstånd.

Svenska myndigheter har inte levt upp till de rättssäkerhetskrav som kan ställas på dem. Som en konsekvens av detta bör, under en begränsad tid, alla asylsökande som befinner sig i asylprocessen eller har genomgått asylprocessen och varit ett år eller längre i landet beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Ju närmare man kommer införandet av den nya instans- och processordningen, desto tydligare är det att det behövs en generell nollställning. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2005

2005/06:Sf293 av Gustav Fridolin och Åsa Domeij (båda mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om ett nollställningsbeslut för de flyktingar som vistats i landet 18 månader eller längre.

2005/06:Sf311 av Lars Ohly m.fl. (v):

Riksdagen beslutar att anta lagstiftning med följande lydelse: ”Den som ansökt om asyl senast ett år före det datum den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden träder i kraft och som en månad innan det datum reformen börjar gälla vistas i Sverige utan att ha uppehållstillstånd och ansöker om uppehållstillstånd senast dagen innan den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden träder i kraft, får beviljas permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl. Detta gäller dock inte om a) det föreligger allvarliga skäl att anta att utlännningen gjort sig skyldig till sådan gärning som anges i artikel 1 F i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, b) utlännningen här i riket dömts för strängare straff än sex månaders fängelse eller det av tidigare utredning framgår att utlännningen dömts eller skäligen kan misstänkas för brott som kan ge strängare straff än sex månaders fängelse. Detta gäller ej fängelsestraff eller misstankar om brott begångna utomlands som en följd av den förföljelse utlännningen åberopat för att söka asyl i Sverige, c) utlännningen ej kunnat styrka sin identitet eller göra densamma sannolik. Om det finns skäl till detta får i sådant fall ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd beviljas för högst ett års tid. Om utlännningen under den tiden gjort vad som skäligen kan begäras för att styrka sin identitet får uppehållstillstånd som avses i första stycket beviljas, d) utlännningen efter ansökan om asyl rest ut från Sverige. Familjer med barn som drabbats av depressiv devitalisering får beviljas uppehållstillstånd i enlighet med första stycket oaktat datum för ansökan om asyl.”

2005/06:Sf364 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att personer med lagakraftvunna avvisningsbeslut som på grund av verkställighetshinder inte kunnat avvisas inom två år beviljas permanent uppehållstillstånd samt att Migrationsverket

ges i uppdrag att utreda situationen med verkställighetshinder för att undvika att liknande situation uppstår i den nya instans- och processordningen.

9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om villkoren för att permanent uppehållstillstånd skall beviljas genom ny prövning.

2005/06:Sf373 av Sven Brus m.fl. (kd):

12. Riksdagen beslutar att anta lagstiftning med följande lydelse: ”Den som ansökt om asyl senast ett år före det datum den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden träder i kraft och som en månad innan det datum reformen börjar gälla vistas i Sverige utan att ha uppehållstillstånd och ansöker om uppehållstillstånd senast dagen innan den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden träder i kraft, får beviljas permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl. Detta gäller dock inte om a) det föreligger allvarliga skäl att anta att utlänningen gjort sig skyldig till sådan gärning som anges i artikel 1 F i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, b) utlänningen här i riket dömts för strängare straff än sex månaders fängelse eller det av tidigare utredning framgår att utlänningen dömts eller skäligen kan misstänkas för brott som kan ge strängare straff än sex månaders fängelse – detta gäller ej fängelsestraff eller misstankar om brott begångna utomlands som en följd av den förföljelse utlänningen åberopat för att söka asyl i Sverige, c) utlänningen ej kunnat styrka sin identitet eller göra densamma sannolik. Om det finns skäl till detta får i sådant fall ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd beviljas för högst ett års tid. Om utlänningen under den tiden gjort vad som skäligen kan begäras för att styrka sin identitet får uppehållstillstånd som avses i första stycket beviljas, d) utlänningen efter ansökan om asyl rest ut från Sverige. Familjer med barn som drabbats av depressiv devitalisering får beviljas uppehållstillstånd i enlighet med första stycket oaktat datum för ansökan om asyl.”

2005/06:Sf403 av Birgitta Carlsson m.fl. (c):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om ett nollställningsbeslut som innebär att den som ansökt om asyl senast ett år före det datum den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden träder i kraft och som en månad innan det datum reformen börjar gälla vistas i Sverige utan att ha uppehållstillstånd och ansöker om uppehållstillstånd senast dagen innan den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden träder i kraft, får beviljas permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl.

2005/06:Sf431 av Leif Jakobsson m.fl. (s, v, mp):

1. Riksdagen godkänner förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

BILAGA 2

Utskottets lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 b §, 6 kap. 9 §, 7 kap. 3, 11, 15 och 17 §§, 8 kap. 8 och 10 §§ samt 11 kap. 8 § utlänningslagen (1989:529)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 kap.
5 b §²

Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från honom trots vad som föreskrivs i 5 § första stycket bifallas, om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §, eller

2. det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning.

Om det kommer fram nya omständigheter i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft får Migrationsverket, på ansökan av en utlänning eller självmant, trots vad som föreskrivs i 5 § första stycket, bevilja uppehållstillstånd om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,

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

3. det finns medicinska hinder mot att verkställa beslutet, eller

4. det annars skulle vara humanitärt angeläget.

Vid bedömningen av om det finns sådana omständigheter som avses i första stycket 4 skall särskilt beaktas om utlänningen har vistats i Sverige under lång tid och

– avvisnings- eller utvisningsbeslutet på grund av förhållandena i mottagarlandet inte bedöms kunna verkställas med tvång, eller

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

² Senaste lydelse 1996:1379.

– barns sociala situation, vistelse-tid i Sverige, anknytning till Sverige liksom risken för att barns hälsa och utveckling skadas.

Vid prövning av en fråga om uppehållstillstånd enligt första stycket 2–4 skall det särskilt beaktas om utlänningen gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet.

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

Bestämmelser om att verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte får ske finns i 8 kap. 10 § tredje stycket. Av 7 kap. 15 § framgår att Migrationsverket inte får upphäva en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott eller meddela uppehållstillstånd för en person som är utvisad på grund av brott.

6 kap.

9 §³

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

Handläggande myndighet är:

polismyndigheten:

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

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

Handläggande myndighet är:

polismyndigheten:

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

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

³ Senaste lydelse 2000:292.

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

Migrationsverket:

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

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

Utlänningsnämnden:

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

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

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

Polismyndigheten får också fatta beslut om att tillfälligt ta en utlännning i förvar eller ställa honom under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Beslut med stöd av detta stycke

c) i och med att ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. 11 § andra stycket 3 eller ett ärende som lämnas över enligt 8 kap. 17 § tas emot för verkställighet, *utom när prövning sker enligt 2 kap. 5 b §,*

Migrationsverket:

a) i och med att ett ärende som skall prövas av Migrationsverket tas emot av verket, *eller prövning sker enligt 2 kap. 5 b §,* och till dess att beslut meddelas eller, i förekommande fall, utlännningen har lämnat landet; överklagas beslutet eller får det verkställas trots att det inte vunnit laga kraft eller på annan grund, är verket handläggande myndighet till dess ärendet tas emot av Utlänningsnämnden respektive polismyndigheten, om ärendet överlämnats dit enligt 8 kap. 17 §,

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

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

skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla.

7 kap.

3 §⁴

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning samt om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om återkallelse av ett uppehållstillstånd får av utlänningen överklagas till Utlänningsnämnden. Migrationsverkets beslut i fråga om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd får av utlänningen överklagas till nämnden under förutsättning att frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut i fråga om avvisning eller utvisning.

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning samt om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om återkallelse av ett uppehållstillstånd får av utlänningen överklagas till Utlänningsnämnden. *Beslut om avslag på en ansökan enligt 2 kap. 5 b § får dock inte överklagas.* Migrationsverkets beslut i fråga om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd får av utlänningen överklagas till nämnden under förutsättning att frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut i fråga om avvisning eller utvisning.

Utlänningsnämnden består av ordförande och övriga ledamöter till det antal regeringen bestämmer. För ordförande skall finnas ersättare. Ledamöter och ersättare för ordförande utses av regeringen. Ordförande och ersättare för ordförande skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet.

11 §⁵

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

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

Migrationsverket får med eget yttrande överlämna ett ärende till Utlänningsnämnden för avgörande, om ärendet på grund av familjeanknytning eller *av* någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av nämnden. *Ärenden enligt 2 kap. 5 b § får inte överlämnas till Utlänningsnämnden.*

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

⁴ Senaste lydelse 2000:292.

⁵ Senaste lydelse 2000:292.

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

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

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

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

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

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

Ärenden enligt 2 kap. 5 b § får inte överlämnas till regeringen.

15 §⁶

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

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

17 §⁷

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § ges in till och prövas av *Utlänningsnämnden*.

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § ges in till och prövas av *Migrationsverket*.

⁶ Senaste lydelse 2000:292.

⁷ Senaste lydelse 1995:773.

8 kap.**8 §⁸**

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

Beslut om omedelbar verkställighet får meddelas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet bara om synnerliga skäl talar för detta.

Beslut om omedelbar verkställighet får inte meddelas beträffande en utlänning i fall där ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning upphört att gälla enligt 15 §.

10 §⁹

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

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

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

I ett ärende enligt 2 kap. 5 b § får verkställighet av ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut inte ske förrän Migrationsverket fattat beslut i fråga om uppehållstillstånd. Detta gäller inte ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som skall verkställas av polismyndigheten enligt 11 § andra stycket 3.

⁸ Senaste lydelse 2000:292.

⁹ Senaste lydelse 2000:292.

11 kap.**8 §¹⁰**

I ärende angående

1. avvisning, dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlännen enligt 6 kap. 2 eller 3 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,
 2. utvisning enligt 4 kap. 3 §,
 3. uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b §, *om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning,*
 3. uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b §,
 4. verkställighet enligt denna lag om utlännen hållits i förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § sedan mer än tre dagar, eller
 5. hemsändande enligt 12 kap. 3 §,
- skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.
- Offentligt biträde skall alltid förordnas för barn under 18 år som hålls i förvar enligt 6 kap. 3 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

1. Denna lag träder i kraft den 15 november 2005.

2. Ansökningar enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen (1989:529) i dess äldre lydelse som har kommit in till Utlänningsnämnden men inte avgjorts före den 15 november 2005 skall överlämnas till Migrationsverket.

¹⁰ Senaste lydelse 1996:1647.

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

Härigenom föreskrivs att punkt 3 i övergångsbestämmelserna till utlänningslagen (2005:716) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

3. Ärenden som rör överklaganden och som har kommit in till Utlänningsnämnden men inte avgjorts före den 31 mars 2006, skall överlämnas till den migrationsdomstol inom vars domkrets ärendet först har prövats. Ärenden som rör *ansökningar* enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen (1989:529) *som har kommit in till Utlänningsnämnden men inte avgjorts före den 31 mars 2006*, skall överlämnas till Migrationsverket. *Ansökningarna* skall handläggas enligt äldre föreskrifter. *Vid prövningen skall 12 kap. 18 § denna lag tillämpas utöver de äldre föreskrifterna. Migrationsverkets beslut får inte överklagas.*

Föreslagen lydelse

3. Ärenden som rör överklaganden, och som har kommit in till Utlänningsnämnden men inte avgjorts före den 31 mars 2006, skall överlämnas till den migrationsdomstol inom vars domkrets ärendet först har prövats. Ärenden som rör *uppehållstillstånd* enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen (1989:529) skall, såvitt gäller frågor om *uppehållstillstånd*, handläggas enligt äldre föreskrifter. Även vad gäller *förutsättningar för att förordna offentligt biträde i dessa ärenden* gäller äldre föreskrifter.

BILAGA 3

Reservantens lagförslag

Reservation 3

Förslag till lag om uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Den som ansökt om asyl senast den 31 mars 2005 och som den 28 februari 2006 vistas i Sverige utan att ha uppehållstillstånd och ansöker om uppehållstillstånd enligt denna lag senast den 30 mars 2006 får beviljas permanent uppehållstillstånd.

Detta gäller dock inte om

a. det föreligger allvarliga skäl att anta att utlänningen gjort sig skyldig till sådan gärning som anges i artikel 1 F i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning,

b. utlänningen här i riket dömts till strängare straff än sex månaders fängelse eller dömts för eller skäligen kan misstänkas för brott som kan ge strängare straff än sex månaders fängelse. Detta gäller ej fängelsestraff eller misstankar om brott begångna utomlands som en följd av den förföljelse utlänningen åberopat för att söka asyl i Sverige,

c. utlänningen efter ansökan om asyl rest ut från Sverige,

d. utlänningen ej kunnat styrka sin identitet eller göra densamma sannolik. Om utlänningen ej kunnat styrka sin identitet eller göra densamma sannolik får, om det finns skäl till detta, ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd beviljas för högst ett års tid. Om utlänningen under denna tid gjort vad som skäligen kan begäras för att styrka sin identitet får uppehållstillstånd i enlighet med första stycket beviljas.

2 § Familjer med barn som drabbats av depressiv devitalisering får beviljas uppehållstillstånd i enlighet med 1 § oaktat datum för ansökan om asyl.

3 § För ansökan om uppehållstillstånd enligt denna lag tillämpas det förfarande som gäller för prövning av ansökan om asyl.

Denna lag träder i kraft den 15 november 2005.

BILAGA 4

Synpunkter från Regeringskansliets remissinstanser



REGERINGSKANSLIET

2005-10-10 UD2005/54839/MAP

Utrikesdepartementet

Enheten för migration och asylpolitik

Dep.sekr. Annika Rudestad

Telefon 08-405 44 51

E-post annika.rudestad@foreign.ministry.se

Hearing avseende utkast till lagrådsremiss om Ny prövning av avvsnings- och utvisningsbeslut

Två bilagor

Utrikesdepartementet höll den 5 oktober 2005 en hearing med särskilt inbjudna remissinstanser avseende ett utkast till lagrådsremiss, Ny prövning av avvsnings- och utvisningsbeslut.

Närvarande från myndigheterna: *Riksdagens ombudsmän (JO)* – justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren, byråchefen Carina Hedbom Blomkvist och föredraganden Pär Hemmingsson, *Kammarrätten i Stockholm* – kammarrättspresidenten Sten Heckscher och kammarrättsfiskalen Maria Jonsson, *Länsrätten i Stockholms län* – lagmannen Mari Andersson och chefsrådmannen Peter Enander, *Domstolsverket* – projektledaren Ulla Pålsson och delprojektledare Aud Sjökvist, *Rikspolisstyrelsen (RPS)* – chefsjuristen Ulf Berg och avdelningsdirektören Hans Rosenqvist, *Migrationsverket* – överdirektören Lars-Gunnar Lundh, verksamhetschefen Anna Wessel, projektledaren Mats Baumann och delprojektledaren Ingrid Klementsson, *Utlänningsnämnden* – generaldirektören Håkan Sandesjö och stabschefen Carl-Otto Schéle, *Integrationsverket* – utvecklaren Bo Ljung och *Säkerhetspolisen* – verksjuristen Erik Boberg.

Närvarande från Regeringskansliet: rättschefen Carl-Henrik Ehrenkrona, departementsrådet Christina Sandqvist, chef för enheten för migration och asylpolitik, departementsrådet Björn Hammarberg, kanslirådet Björn Berselius och departementssekreteraren Annika Rudestad, enheten för migration och asylpolitik, departementsrådet Ingela Fridström och kanslirådet Ulrika Sandell, rättssekretariatet, samtliga Utrikesdepartementet, samt kammarrättsassessorerna Rikard Jermsten, rättssakkunnig i Justitiedepartementet, enheten för processrätt och domstolsfrågor.

Carl-Henrik Ehrenkrona hälsade alla välkomna och förklarade kortfattat bakgrunden till och syftet med dagens hearing samt beklagade samtidigt den korta remisstiden.

Nedan redovisas de synpunkter som lämnades från remissinstanserna vid hearingen.

Allmänna synpunkter på förslaget

JO konstaterar att myndigheten inte har hunnit göra den sedvanliga granskningen som en remiss föranleder. Det är missvisande att under rubriken Ärendet och dess beredning i utkastet till lagrådsremiss ange att JO deltagit i beredningen. JO har inget att erinra mot själva idén som är ett politiskt beslut. Möjligen hade regeringen i lagrådsremissen kunnat resonera över andra metoder som kunde ha använts för att uppnå resultatet. En annan framkomlig väg för regeringen hade möjligen varit att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd av humanitära skäl enligt 2 kap. 14 § första stycket 2 utlänningslagen (1989:529, UtlL). JO saknar, utöver en analys av andra tänkbara metoder, också en analys av hur stort det här problemet är och hur många personer det rör.

Kammarrätten i Stockholm anger inledningsvis att domstolen avser att inkomma med ett skriftligt yttrande under dagen (se bilaga 1). Ärendets beredning inte är godtagbar och att det är uppenbart orimligt att förfara på det sätt som gjorts. Ärendet har vidare föregåtts av uttalanden av enskilda riksdagsledamöter som uttryckt ett nonchalant förhållningssätt till grundlagen vilket inte gör saken bättre. Därtill kommer att riksdagen för ca tre veckor sedan beslutade om en ny utlänningslag, som inte ens har promulgerats ännu. Så även om materialet i sig inte är särskilt omfattande ger detta förlopp inte utrymme för den eftertanke som behövs för att ett remissförfarande skall vara meningsfullt och ge det underlag som regeringsformen förutsätter. Dessutom är den föreslagna konstruktionen inte helt enkel. Lagtexten är snårig och det har inte varit möjligt att fullt ut överblicka det här förslagets konsekvenser. Kammarrätten har inte kunnat göra en analys av t.ex. behovet av övergångsbestämmelser, reglerna om offentligt biträde och förvar eller reglernas tänkbara konsekvenser för anhöriginvandringen. När man tidigare har gjort liknande operationer har det lett till konsekvenser i dessa avseenden. Det är talande att det saknas text i avsnitt 7, Genomförande och ekonomiska konsekvenser. Kammarrätten har trots detta en del synpunkter som kommer att framföras utan *obligo* eftersom det inte har funnits tid att överväga argumentens hållbarhet. Vad gäller grundidén har domstolen inga synpunkter på denna. Sammanfattningsvis avstyrker Kammarrätten att det här förslaget genomförs, i vart fall innan en mer noggrann beredning har ägt rum.

Länsrätten i Stockholms län instämmer i vad tidigare remissinstanser anfört om att remisstiden varit kort tid. Länsrätten hade inte tänkt gå så långt som att avstyrka förslaget. I sak ser länsrätten det här som en politisk fråga som länsrätten inte tar ställning till.

Rikspolisstyrelsen instämmer i vad JO och Kammarrätten anfört och beklagar utomordentligt att de inte fått tid och möjlighet att tränga in i förslaget på djupet. RPS har inte sett att det funnits utrymme att avstyrka förslaget.

Utlänningsnämnden anför att de tilldelats för kort tid för att yttra sig. Förslaget påverkar också nämndens verksamhet. De ekonomiska konsekvenserna är svåröverblickbara. Nämnden är inte beredd att avstyrka eller tillstyrka förslaget och kommer också att återkomma med skriftliga synpunkter (se [bilaga 2](#)). Nämnden vill inledningsvis särskilt uppmärksamma på två saker. För det första, får den nya regeln som föreslås, 2 kap. 5 b § UtlL, ett innehåll i sak som naturligt sett borde få en spill-over effekt på den hantering nämnden har fram till den 31 mars 2006. Det är inte rimligt att tänka sig två olika nivåer; man borde ha en parallellitet med den vanliga regeln om humanitära skäl i 2 kap. 4 § första stycket 5 UtlL. För det andra, genom att ta bort nya ansökningar och all praxis tar man bort möjligheten att få uppehållstillstånd på grund av anknytning. Sedan år 1994 finns en praxis som innebär att man inom ramen för humanitära skäl kan bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning. Den nya regeln utgår ifrån att inkörporten är att en utlänning har vistats här under lång tid och sen anges ett antal rekvisit när uppehållstillstånd kan beviljas. Idag är utgångspunkten inte att en utlänning skall ha varit här lång tid. Föreligger andra omständigheter, t.ex. att en utlänning är allvarligt sjuk, kan uppehållstillstånd beviljas efter en ny ansökan, även om utlänningen inte varit här under lång tid. Det finns säkert flera situationer som faller utanför den nya regeln.

Migrationsverket är, förutom de sökande, de som kommer att beröras mest av detta förslag. Verket ser i och för sig en del materiella fördelar med förslaget eftersom det för närvarande finns ett mycket stort antal personer med lagakraftvunna beslut i mottagningssystemet, närmare 12 000 personer. De flesta av dem har varit här mycket länge. Verket har, liksom övriga remissinstanser, inte haft möjlighet att göra en närmare analys av förslaget.

Integrationsverket påpekar att det inte finns någon redovisning av förslagets ekonomiska konsekvenser och följderna för t.ex. Integrationsverkets arbete. Det kommer att tillkomma ett stort antal människor utöver verkets vanliga verksamhet. Kommunernas arbete kommer också att påverkas.

Domstolsverket instämmer i vad flera av remissinstanserna anfört om den knappa svarstiden. Som remissinstans finns det mycket att önska vad gäller själva beredningen av lagstiftningsärendet. Regeringsformen ställer vissa krav på hur en beredning skall gå till, i synnerhet när det gäller lagstiftningsärenden. Domstolsverket har inte haft tillräcklig tid att begrunda innehållet i den här produkten. Den är inte ens fullständig och framför allt saknas en konsekvensanalys. Domstolsverket undrar om det

inte, även om det finns en föreskrift om överklagandeförbud, är en produkt som ytterst kan komma att påverka även domstolarna. Vissa delar av förslaget framstår som mindre genomtänkta men framför allt har genomgången bara väckt frågor. Domstolsverket har inte haft tid att göra några närmare analyser eller komma med förslag till alternativa lösningar. Sättet att ta fram den här produkten ger oroväckande signaler för framtiden och den nya ordningen där domstolsväsendet skall hantera de här frågorna. Det sakliga innehållet har verket inga synpunkter på; det är ett politiskt beslut.

Säkerhetspolisen delar remissinstansernas synpunkter på den korta tiden, men har i övrigt inget i sak att erinra mot själva förslaget.

Särskilda bestämmelser

* 2 kap. 5 b § UtlL

JO gör inledningsvis en allmän lagteknisk reflektion avseende placeringen av ordet "eller" efter en jämförelse med den nu gällande bestämmelsen i 2 kap. 5 b § UtlL. I den nya lagtexten framgår inte om det krävs att alla punkterna skall vara uppfyllda eller om avsikten är att det skall vara som det är idag och att det skall stå ett "eller" redan efter första punkten. *JO* är, liksom Utlänningsnämnden, bekymrad över den nya definition av "humanitetens krav" då nuvarande praxis skall överges samtidigt som Migrationsverket ges mycket lite ledning i hur de skall tillämpa denna bestämmelse. Det kan vidare tänkas att många återkallar sina överklagande hos Utlänningsnämnden för att få ett lagakraftvunnet beslut och därmed övergå till denna modell där man har ett bättre läge än hos nämnden.

Kammarrätten konstaterar att bestämmelsen bör ses över språkligt. Begreppet "humanitärt angeläget" i kombination med den avsedda generösa tillämpningen när det gäller barn är mer fördelaktigt än såväl vad som enligt praxis omfattas av nu gällande "humanitära skäl" som "synnerligen ömmande omständigheter" i den nya utlänningslagen. Detta kan möjligen medföra att vissa grupper av utlännningar under mellantiden fram till den 31 mars 2006 får en gynnsammare ställning än andra. Det som gör det än mer anmärkningsvärt är att denna mycket fördelaktigare prövningen endast omfattar de som fått ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut. De som är under prövning i den ordinarie processen är sämre lottade än de som fått ett lagakraftvunnet beslut och som därefter hållit sig gömda. I ett ordinarie ärende om uppehållstillstånd kan det av diverse skäl, som ofta inte har med den sökande att göra, ha dragit ut på tiden med de humanitära konsekvenser som kan följa av det (som dock enligt nuvarande praxis inte är tillräckliga för uppehållstillstånd). Dessutom synes det lite dubiöst att på detta lättsinniga sätt tillfoga ytterligare ett vagt och svårtolkat begrepp till en materia som redan idag ter sig relativt oprecist.

Liksom vid den senaste amnestin år 1994 kan det förväntas uppkomma problem med ett stort antal illegala återinresor och påståenden om att man hela tiden har vistats gömd i Sverige. År 1994 ställde frågan om hederlig vandel dessutom till en del problem. Kriterier för denna prövning måste preciseras.

Länsrätten har inte haft tid att närmare studera bestämmelserna. Länsrätten har dock reagerat på att mycket inte framgår av lagtexten; detta gäller t.ex. den sökandens medverkan vid verkställighet. Länsrätten är också av uppfattningen av det nya humanitära begreppet kan skapa problem.

Rikspolisstyrelsen har inte mer att tillägga annat än att Migrationsverket måste få betydligt mer vägledning i hur detta skall hanteras. I övrigt instämmer myndigheten i vad som tidigare anförts. Det finns ett stort behov av att klargöra Migrationsverkets ex officio prövning och huruvida det skall vara rakt över eller om det skall vara i det enskilda fallet. Detta har stor betydelse för de verkställighetsärenden som finns hos polisen.

Utlänningsnämnden delar Kammarrättens farhågor om två olika spår och om illegala inresor. Detta är en synpunkt som nämnden tidigare har fört fram när frågan om amnesti har aktualiserats. Det finns stora risker även om den enskilde har bevisbördan för att man varit här hela tiden. Det kan röra oerhört många människor som under årens lopp fått ett avvísingsbeslut och som rör sig runt om i Europa, vilket ur den ekonomiska aspekten vara ett gigantiskt problem. När det gäller frågan om vandel är nämnden inte lika bekymrad som Kammarrätten. Idag finns en hyfsad praxis på detta område. Begreppet "humanitärt angeläget" borde utvecklas bättre. Vad som sägs i lagtexten är att det särskilt skall beaktas att en utlänning har varit här under lång tid, det är så att säga inkörsporten, och sen anges två strecksatser. Nämnden undrar vad som händer om det inte är dessa två strecksatser utan något helt annat? Om det inte är lång tid, vad är det då som är humanitärt angeläget? Nämnden refererar till det som sägs om syftet med lagstiftningsärendet (s. 14 första stycket i utkastet till lagrådsremissen) och en mening som klargör vilka grupper som lagstiftningen tar sikte på, och efterlyser ett förtydligande avseende "vissa barnfamiljer" som nämns i texten? Nämnden ifrågasätter vidare (s. 21 andra stycket) om det finns en parallellitet mellan uppgivenhetssymptom och att vara allvarligt sjuk. På denna punkt, när det gäller sjukdom som sådan, är läkarvetenskapen helt oenig. En majoritet anser att detta inte är ett allvarligt medicinskt eller psykiskt problem utan det behandlas i öppenvård. Det är onödigt att profilera just uppgivenhetssymptom i ett lagstiftningsärende, i så fall borde också andra sjukdomar nämnas. Nämnden föreslår att dessa formuleringar stryks. Nämnden har också en fråga kopplad till den föreslagna lagtexten i 2 kap. 5 b § första strecksatsen ("pga förhållandena i mottagarlandet inte bedöms kunna verkställas med tvång").

Inkörsporten är att en utlänning vistats här under lång tid. Innebär det i praktiken att de irakier, somalier och afghaner som varit här under lång tid skall beviljas uppehållstillstånd med stöd av den här bestämmelsen?

Migrationsverket ser en del problem redan i inledningen av den här bestämmelsen. Att det kommer fram nya omständigheter är ett rekvisit. Sedan *får* Migrationsverket göra den här prövningen ex officio och utlänningen kan också själv ansöka. I en senare bestämmelse, 8 kap. 10 § UtL, förväntas det ändå att verket gör den här prövningen. Bestämmelserna går inte ihop. Migrationsverket instämmer i övrigt i de bedömningar som kommit fram.

Domstolsverket är också av uppfattningen att bestämmelsen behöver preciseras och språkligt stramas upp i vissa delar. En del framgår av motiveringar, t.ex. att en utlänning som inte medverkat vid en verkställighet inte skall kunna tillgodogöra sig den tiden (ett typexempel på när man inte medverkat inom domstolsväsendet är när man håller sig undan). Domstolsverket har, liksom Kammarrätten, inte förstått vad som händer vid olika tidpunkter. Hur hanteras t.ex. en situation där en ansökan görs efter att den här lagen har trätt i kraft och det blir ett avslag? Domstolsverket har inte heller förstått Migrationsverkets ex officio prövning.

* 6 kap. 9 § UtL

Rikspolisstyrelsen påpekar att det måste vara en felskrivning i tredje stycket (s. 7 i utkastet till lagrådsremiss); det bör rätteligen stå 8 kap. 10 § första stycket.

* 7 kap. 3 § UtL

Rikspolisstyrelsen anför att bestämmelsen vid en första anblick ser enkel ut. Men vad händer dagen efter detta avslag? Då lämnar utlänningen in ytterligare en ansökan och enligt förslaget i 8 kap. 10 § UtL föreligger det automatiskt ett verkställighetshinder. RPS har ett förslag på hur det kan förhindras att systemet missbrukas, se under 8 kap. 10 § UtL.

Domstolsverket påpekar att det talas om "beslut om avslag" vilket bygger på att Migrationsverket gjort en materiell prövning. Hur ställer sig den här bestämmelsen i förhållande till den nya lagstiftningen, som i och för sig inte är tillämplig, som träder i kraft den 31 mars 2006? I de sistnämnda bestämmelserna talas det om att "tar verket inte upp det till prövning" och detta beslut går att överklaga. Här har man valt en annan lösning och valt att "inte ta upp ibland". Finns det några tankar här om att göra någon skillnad?

* 7 kap. 11 § UtlL

JO ifrågasätter vad ordet ”skall” innebär; om man åsyftar alla ärenden där förutsättningar föreligger för att ta upp det enligt den nya bestämmelsen eller de fall där man faktiskt har tagit upp ärendet ex officio eller efter ansökan.

Utlänningsnämnden återkopplar, med anledning av JO:s påpekande, till det som sades under 7 kap. 3 § UtlL och påtalar att innehållet i 12 kap. 19 § i den nya utlänningslagen inte skall plockas in i 2 kap. 5 b § UtlL.

* 8 kap. 8 § UtlL

Migrationsverket undrar vad som kommer att hända med t.ex. en polsk medborgare som 1965 fick avslag på en ansökan om uppehållstillstånd och därefter dyker upp? Skall denna persons avvisningsbeslut gå att verkställa? Såsom verket har förstått bestämmelsen skall den avse de som oavbrutet befunnit sig i landet, men det framgår inte av lagtexten att så är fallet.

* 8 kap. 10 § UtlL

Rikspolisstyrelsen återkommer till det som sades under 7 kap. 3 § UtlL och kopplingen till denna bestämmelse. Det nya stycket bör inledas ”När ett ärende provas...” eftersom det inte är i detta ärende som verkställighet inte får ske, utan i ett gammalt ärende. För att undvika att flera ansökningar kommer in som med den här skrivningen innebär att verkställighet stoppas föreslår RPS följande. Det skall inte vara ett automatiskt verkställighetsstopp, men Migrationsverket skall alltid inhibera en första ansökan enligt den nya bestämmelsen. När det sedan gäller efterföljande ansökningar bör man i lagtexten skriva att Migrationsverket *får* inhibera. I annat fall kan man befara att polisen inte kommer att kunna verkställa ett enda ärende fram till den 1 april 2006.

* 11 kap. 8 § UtlL

Migrationsverket påpekar att avsikten är att biträden skall förordnas endast i de ärenden där verket överväger att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning, men i lagtexten är det uttryckt som att det skall vara en frikostig bedömning. Det är onödigt för statsförvaltningen att lägga ner kostnader på biträde och för verket att lägga ner tid och pengar på att kommunicera denna fråga när avsikten är att de sökande skall få tillstånd att stanna. I stället bör det framgå av specialmotivering att det inte kommer att bli särskilt många biträden som förordnas i dessa ärenden.

* Övergångsbestämmelserna

p. 2

JO undrar om man har övervägt att ändra de övergångsbestämmelser som införs i den nya utlänningslagen; annars blir de missvisande/inaktuella.

p. 3

Domstolsverket undrar vad denna bestämmelse innebär för andra typer av beslut som fattas i detta typ av ärende, t.ex. beslut om kostnadsersättning, förordnande av offentligt biträde och beslut om förvar. Beslut om kostnadsersättning skall överklagas till Utlänningsnämnden som inte kommer att finnas kvar. Beslut om förvar skall överklagas till samtliga länsrätter i landet, dvs. inte migrationsdomstolarna. Detta verkar inte vara en bra ordning.

Författningskommentar m.m.

Rikspolisstyrelsen har några kommentarer till den allmänna motiveringen. På s. 15 i det näst sista stycket i utkastet som börjar med "Nu när denna...", andra meningen, står det "I avvaktan på att en sådan prövning görs bör verkställighet av avvisnings- och utvisningsbesluten inte äga rum". RPS föreslår i stället följande lydelse: "Under tiden en sådan prövning görs *får* verkställighet..."? Det står vidare att polismyndigheten skall kontrollera om det finns ett ärende enligt 2 kap. 5 b § UtlL hos Migrationsverket. RPS vill i stället ha en ordning där Migrationsverket skall underrätta den verkställande polismyndigheten om att det finns ett ärende på verket. Det är lättare för Migrationsverket att få kontakt med en polismyndighet än för polisen att få kontakt med rätt handläggare på verket. RPS anser vidare att meningen på s. 18, sista stycket före punkten 7 ("...rimligt att räkna med att en utlänning, vars tidigare beslut om avvisning eller utvisning, har upphört att gälla, inte tas i förvar enbart på grund av att han eller hon hållit sig gömd.") bör omformuleras. Inte ens i dag tas en utlänning i förvar för att denne hållit sig gömd, utan personen tas i förvar för att man antar att denne kommer att hålla sig gömd om man inte tar honom eller henne i förvar. Det faktum att personen har hållit sig undan kan möjligen påverka beslutet.

Migrationsverket delar inte RPS uppfattning i fråga om vem som skall underrätta vem angående förekomsten av ett ärende enligt 2 kap. 5 b § UtlL.

Carl-Henrik Ehrenkrona tackar avslutningsvis de närvarande för deras medverkan.

BILAGA 5

Lagrådsremissens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 b §, 6 kap. 9 §, 7 kap. 3, 11, 15 och 17 §§, 8 kap. 8 och 10 §§ samt 11 kap. 8 § utlänningslagen (1989:529)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***2 kap.****5 b §²**

Om en utlänning skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från honom trots vad som föreskrivs i 5 § första stycket bifallas, om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §, eller

2. det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning.

Om det kommer fram nya omständigheter i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft får Migrationsverket, på ansökan av en utlänning eller självant, trots vad som föreskrivs i 5 § första stycket, bevilja uppehållstillstånd om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,

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

3. det finns medicinska hinder mot att verkställa beslutet, eller

4. det annars skulle vara humanitärt angeläget.

Vid bedömningen av om det finns sådana omständigheter som avses i första stycket 4 skall särskilt beaktas om utlänningen har vistats i Sverige under lång tid och
– avvisnings- eller utvisningsbeslutet på grund av förhållandena i mottagarlandet inte bedöms kunna verkställas med tvång, eller

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

² Senaste lydelse 1996:1379.

– barns sociala situation, vistelse-tid i och anknytning till Sverige liksom risken för att barns hälsa och utveckling skadas.

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

Vid prövning av en fråga om uppehållstillstånd enligt första stycket 2–4 skall det beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel.

Bestämmelser om att verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte får ske finns i 8 kap. 10 § tredje stycket. Av 7 kap. 15 § framgår att Migrationsverket inte får upphäva en domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott eller meddela uppehållstillstånd för en person som är utvisad på grund av brott.

6 kap.

9 §³

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

Handläggande myndighet är:
polismyndigheten:

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

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

Handläggande myndighet är:
polismyndigheten:

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

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

³ Senaste lydelse 2000:292.

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

Migrationsverket:

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

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

Utlänningsnämnden:

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

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

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

Polismyndigheten får också fatta beslut om att tillfälligt ta en utlännings i förvar eller ställa honom under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Beslut med stöd av detta stycke

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

Migrationsverket:

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

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

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

skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla.

7 kap.

3 §⁴

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning samt om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om återkallelse av ett uppehållstillstånd får av utlänningen överklagas till Utlänningsnämnden. Migrationsverkets beslut i fråga om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd får av utlänningen överklagas till nämnden under förutsättning att frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut i fråga om avvisning eller utvisning.

Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning samt om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om återkallelse av ett uppehållstillstånd får av utlänningen överklagas till Utlänningsnämnden. *Beslut om avslag på en ansökan enligt 2 kap. 5 b § får dock inte överklagas.* Migrationsverkets beslut i fråga om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd får av utlänningen överklagas till nämnden under förutsättning att frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut i fråga om avvisning eller utvisning.

Utlänningsnämnden består av ordförande och övriga ledamöter till det antal regeringen bestämmer. För ordförande skall finnas ersättare. Ledamöter och ersättare för ordförande utses av regeringen. Ordförande och ersättare för ordförande skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet.

11 §⁵

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

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

Migrationsverket får med eget yttrande överlämna ett ärende till Utlänningsnämnden för avgörande, om ärendet på grund av familjanknytning eller av någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av nämnden. *Ärenden som skall prövas enligt 2 kap. 5 b § får inte överlämnas till Utlänningsnämnden.*

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

⁴ Senaste lydelse 2000:292.

⁵ Senaste lydelse 2000:292.

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

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

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

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

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

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

Ärenden som skall prövas enligt 2 kap. 5 b § får inte överlämnas till regeringen.

15 §⁶

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

Om Migrationsverket efter omprövning eller prövning enligt 2 kap. 5 b § beviljar en utlänning uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning. Meddelar Migrationsverket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får detta inte verkställas medan tillståndet gäller.

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

⁶ Senaste lydelse 2000:292.

17 §⁷

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § ges in till och prövas av <i>Utlänningsnämnden</i> .	Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § ges in till och prövas av <i>Migrationsverket</i> .
--	---

8 kap.8 §⁸

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

Beslut om omedelbar verkställighet får meddelas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet bara om synnerliga skäl talar för detta.

Beslut om omedelbar verkställighet får inte meddelas beträffande en utlänning i fall där ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning upphört att gälla enligt 15 §.

10 §⁹

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

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

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

I ett ärende som skall prövas enligt 2 kap. 5 b § får verkställighet av ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut inte ske förrän Migrationsverket fattat beslut i fråga om uppehållstillstånd.

⁷ Senaste lydelse 1995:773.

⁸ Senaste lydelse 2000:292.

⁹ Senaste lydelse 2000:292.

11 kap.8 §¹⁰**I ärende angående**

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

2. utvisning enligt 4 kap. 3 §,

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

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

5. hemsändande enligt 12 kap. 3 §,

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

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

I ärende angående

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

2. utvisning enligt 4 kap. 3 §,

3. uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b §,

1. Denna lag träder i kraft den 7 november 2005.

2. Ansökningar enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen (1989:529) i dess äldre lydelse som har kommit in till Utlänningsnämnden men inte avgjorts före den 7 november 2005 skall överlämnas till Migrationsverket.

3. Ansökningar som kommit in till Migrationsverket men inte avgjorts före den 31 mars 2006 skall handläggas enligt 2 kap. 5 b § i dess lydelse den 7 november 2005 samt äldre föreskrifter i övrigt. Detsamma gäller ärenden som Migrationsverket tagit upp självmant till prövning före den 31 mars 2006.

¹⁰ Senaste lydelse 1996:1647.

BILAGA 6

Lagrådsyttrande som begärts av utskottet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-10-20

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson, regeringsrådet Stefan Ersson och justitierådet Lars Dahllöf.

Ny prövning i vissa utlänningsärenden

Riksdagens socialförsäkringsutskott har den 13 oktober 2005 beslutat inhämta yttrande från Lagrådet över lagförslaget i motion 2005/06:Sf431.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av föredraganden i socialförsäkringsutskottet Kari Hasselberg, biträdd av kanslichefen Karin Laan och kanslirådet Ulrika Sandell.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Det remitterade förslaget (lagförslag och författningskommentar, bil. 1 och 2 till riksdagsmotion 2005/06:Sf431) syftar till att, innan den nya utlänningslagen (2005:716), i det följande kallad 2005 års utlänningslag, träder i kraft den 31 mars 2006, få till stånd en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd i fall där det sedan tidigare föreligger lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning, vilka av olika skäl ännu inte verkställts.

Förslaget innebär bl.a. att under en övergångsperiod – från det planerade ikraftträdandet den 7 november 2005 till dess att 2005 års utlänningslag träder i kraft – avses mera generösa bestämmelser gälla för erhållande av uppehållstillstånd vid prövning av den kategori av ärenden som angetts ovan än vad som är fallet enligt gällande lag, här kallad 1989 års utlänningslag, och även jämfört med 2005 års utlänningslag. Uppehållstillstånd skall enligt förslaget kunna beviljas bl.a. om det är humanitärt angeläget. Vid bedömningen om det föreligger sådant skäl skall särskilt beaktas bl.a. om utlänningsen har vistats lång tid i Sverige och om det föreligger risk för att barns hälsa och utveckling skadas om beslutet om avvisning eller utvisning verkställs.

Lagtekniskt har frågan lösts så att nu gällande bestämmelser om prövning i Utlänningsnämnden av ny ansökan om uppehållstillstånd ersätts med bestämmelser om ny prövning av Migrationsverket. Ny prövning sker efter ansökan eller genom att Migrationsverket självmant tar upp frågan. Prövning sker bara i en instans. Migrationsverkets beslut får alltså inte överklagas. Förslaget har utformats delvis efter mönster av bestämmelserna i 12 kap. 18 och 19 §§ i 2005 års utlänningslag om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd på verkställighetsstadiet.

Hur många utlännningar i Sverige som kan komma att beröras av förslaget kan inte närmare anges. Det har under föredragningen uppgetts att det kan röra sig om ca 20 000 personer.

Beredningen av lagstiftningsärendet

Det remitterade förslaget bygger på ett utkast till lagrådsremiss som utarbetats i Utrikesdepartementet men som aldrig kom att remitteras till Lagrådet. Utkastet skickades ut till ett tiotal domstolar och förvaltningsmyndigheter, flertalet av dem med omfattande erfarenhet av tillämpning av utlänningslagstiftningen. Myndigheterna kallades till en hearing på Utrikesdepartementet kl. 10.00 dagen efter det att de fått del av utkastet. Av anteckningar från hearingen och av skriftliga yttranden över utkastet som Kammarrätten i Stockholm och Utlänningsnämnden tillställt departementet i anslutning till hearingen framgår att myndigheterna inte ansåg sig ha haft möjlighet att på ett tillfredsställande sätt analysera och bedöma förslaget på den tid som stått till buds.

Bestämmelserna i 7 kap. 2 § regeringsformen om skyldighet att inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter och att vid behov bereda sammanslutningar och enskilda tillfälle att yttra sig gäller enligt ordalydelsen behandlingen av ett lagstiftningsärende i regeringen och omfattar alltså inte beredningen av ett lagstiftningsärende som väckts i riksdagen. Skälen för en sådan bestämmelse i fråga om regeringsärenden talar emellertid med samma styrka för att en motsvarande beredning bör ske i ett lagstiftningsärende som väckts i riksdagen. I detta fall har visserligen synpunkter inhämtats från ett antal remissinstanser, men för att en remissbehandling skall vara meningsfull måste remissinstanserna ges rimlig tid att överväga förslaget.

Vid bedömningen av behovet av beredning i detta fall måste, enligt Lagrådets mening, också beaktas att utlänningslagstiftningen är ett förhållandevis komplicerat rättsområde och att en ordning med särskilda och mera generösa regler, som gäller endast tillfälligt och för vissa kategorier av ärenden om uppehållstillstånd, i sig inrymmer komplikationer i form av tolknings- och tillämpningssvårigheter som uppkommer genom skillnader mellan nu föreslagna lagändringar å ena sidan samt 1989 och 2005 års utlänningslagar å andra sidan.

Mot bakgrund av vad som anförts anser Lagrådet att den beredning som skett i ärendet – även om hänsyn tas till att det är angeläget med ett snabbt ikraftträdande – inte är godtagbar. Den bristfälliga beredningen har, som kommer att framgå av det följande, fått till följd att för lagtolkning och tillämpning centrala frågor och begrepp inte fått en sådan analys och kommentar som enligt Lagrådets mening är nödvändiga för att skapa förutsättningar för en tillämpning som motsvarar grundläggande krav på enhetlighet och rättssäkerhet.

Lagrådet avstyrker därför att det remitterade förslaget på det nu föreliggande underlaget läggs till grund för lagstiftning.

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

2 kap.

5 b §

Bestämmelsen anger under vilka förutsättningar en ny ansökan om uppehållstillstånd får bifallas, när ansökningen görs av en utlänning som enligt ett lagakraftvunnet beslut skall avvisas eller utvisas. Syftet med de ändringar som nu föreslås har angetts vara att åstadkomma en tillfällig ordning för att vissa grupper som vistats i Sverige under lång tid skall ges nya och ökade möjligheter att få uppehållstillstånd.

Förslaget innebär bl.a., som framgått ovan, att två olika regelsystem kommer att gälla parallellt vid prövning av frågor om uppehållstillstånd.

Ett exempel kan belysa detta. Av två utlänningar med lika förutsättningar i fråga om vistelsetid i Sverige m.m. har den ene ett lagakraftvunnet beslut på avvisning, som ännu inte har verkställts, medan den andres ursprungliga ansökan om uppehållstillstånd, på grund av överklagande eller av annat skäl, ännu inte slutligt prövats när den föreslagna lagen träder i kraft. Om den förstnämnde då ansöker om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt nu föreslagna 2 kap. 5 b § i 1989 års utlänningslag kommer hans ansökan att prövas enligt mer generösa regler än den andra ansökan, som skall prövas enligt allmänna regler i nämnda lag.

Det redovisade exemplet väcker frågan om en sådan ordning är förenlig med principen om att lika fall skall behandlas lika. Denna fråga har inte berörts i förslaget.

Nya omständigheter

Paragrafen är utformad så att Migrationsverket får bevilja uppehållstillstånd i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft, om det kommer fram nya omständigheter i ärendet och om dessutom någon av de omständigheter som anges i punkterna 1–4 i paragrafens första stycke föreligger. Av detta torde följa att en utlänning med ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning alltid har rätt att få en ansökan enligt 2 kap. 5 b § om uppehållstillstånd prövad och vid ett avslag eller om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelats kunna återkomma med en eller flera nya ansökningar.

En första förutsättning för bifall till en ansökan är att det kommer fram nya omständigheter i ett verkställighetsärende. Eftersom en av de omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen om det är humanitärt angeläget att bevilja uppehållstillstånd är att utlänningen har vistats i Sverige under lång tid (för barn vistelsetid) kan frågan ställas om enbart det förhållandet att någon tid förflutit från det att beslutet om avvisning eller

utvisning vann laga kraft är en sådan ny omständighet som, tillsammans med någon av de övriga förutsättningar som anges i 2 kap. 5 b §, ger Migrationsverket möjlighet att bevilja uppehållstillstånd.

Om det skall vara en förutsättning för att ge uppehållstillstånd att nya omständigheter kommit fram ges, enligt Lagrådets mening, ett sådant utrymme för tillfälligheter vid tillämpningen att det kan bli svårt att leva upp till krav på enhetlighet och likabehandling.

Migrationsverkets ex officio prövning

Enligt den föreslagna lydelsen får Migrationsverket, utan att en ansökan gjorts, företa en prövning enligt 2 kap. 5 b §. Migrationsverkets rätt enligt förslaget att på eget initiativ agera då det framkommer nya omständigheter har sin motsvarighet i 12 kap. 18 § i 2005 års utlänningslag. Enligt 12 kap. 17 § i den lagen (jfr 8 kap. 13 § i gällande lag) skall annan verkställande myndighet än Migrationsverket underrätta verket, om myndigheten finner att den inte kan verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Detsamma gäller då utlännningen hos den verkställande myndigheten åberopar hinder mot verkställighet. Till skillnad mot gällande ordning avses en sådan underrättelse om verkställighetshinder kunna föranleda en prövning av om uppehållstillstånd skall beviljas. Huruvida verket förväntas att aktivt efterforska om sådant verkställighetshinder föreligger, t.ex. genom att införa rutiner som innebär att en prövning alltid kommer att företas så snart som ett beslut om avvisning inte kunnat verkställas inom viss tid, framgår inte.

De nya punkterna 2 och 3

De i punkterna 2 och 3 angivna fallen då uppehållstillstånd får beviljas är hämtade från 12 kap. 18 § i 2005 års utlänningslag. Medan punkten 2 i förslaget överensstämmer helt med 12 kap. 18 § första stycket 2, överensstämmer punkten 3 bara delvis med 12 kap. 18 § första stycket 3. I punkten 3 i förslaget behandlas endast fallet att det finns medicinska hinder mot att verkställa beslutet. Motsvarande punkt i 2005 års utlänningslag innehåller också "eller annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas". I författningskommentaren har denna skillnad inte kommenterats. Detta bör enligt Lagrådets mening ske för att klargöra om man här avser att begränsa räckvidden av verkställighetshindret, jämfört med vad som kommer att gälla enligt 2005 års utlänningslag.

Det nya humanitetskriteriet

Punkten 4 i förslaget motsvarar närmast punkten 2 i gällande lydelse av 2 kap. 5 b §. I förslaget har dock kriteriet "det annars skulle strida mot humanitetens krav" ändrats till "det annars skulle vara humanitärt angeläget". Det kan inte anses framgå klart av ordalydelsen i vad mån den nya lydelsen leder till en generösare tillämpning vad gäller möjligheterna att få uppehållstillstånd. I författningskommentaren anges dock att ändringen inne-

bär att Utlänningsnämndens praxis beträffande tillämpningen av 2 kap. 5 b § inte längre kommer att gälla samt att det nya begreppet "får en mer vidsträckt betydelse och i synnerhet skall de hänsyn som normalt skall tas till intresset av att upprätthålla en reglerad invandring inte beaktas i samma utsträckning". Av uttalandet kan slutsatsen dras att vad som eftersträvas är en mer generös tillämpning än den nuvarande. I ett nytt andra stycke i paragrafen anges också vad som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om det finns sådana omständigheter som avses i punkt 4.

Ett betydande problem med den valda tekniken, genom vilken hittillsvarande praxis ersätts med ett antal uppräknade omständigheter som särskilt skall beaktas, är att ledning kommer att saknas beträffande övriga omständigheter som enligt hittillsvarande praxis brukat beaktas vid bedömningen utifrån humanitetskriteriet, t.ex. anhöriganknytningen. För att motverka problem i samband med tillämpningen bör en genomgång av hittillsvarande praxis göras och de ändringar av tillämpningen som avses bli följden av den ändrade lydelsen av 2 kap. 5 b § tydligt anges.

Vidare bör klargöras vad innebörden är av att – som sägs i förslaget – intresset av att upprätthålla en reglerad invandring inte skall beaktas i samma utsträckning. Skall detta intresse ändå beaktas i någon mån?

Vistelsetiden

Beträffande den omständigheten att utlänningen har vistats i Sverige under lång tid uttalas i författningskommentaren att någon exakt vistelsetid inte kan anges samt att den långa tiden skall vägas samman med andra omständigheter. Det sägs vidare att det exempelvis kan ha betydelse för bedömningen om utlänningen medverkat till att hans eller hennes identitet blir klarlagd. Vilka andra individuella faktorer som skall inverka på hur lång vistelsetid som krävs för att ett uppehållstillstånd skall få beviljas, anges dock inte. Inte heller anges vilken betydelse som skall tillmätas det förhållandet att en utlänning hållit sig gömd och vägrat medverka till verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Enligt praxis har vuxna personer endast i sällsynta undantagsfall beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl på den grund att sökanden fått en särskild anknytning till landet och då oftast i förening med andra skäl. Någon ändrad ordning i detta avseende synes inte heller bli följden av ikraftträdandet av 2005 års utlänningslag. I prop. 2004/05:170, Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, anges (s. 191) att den anpassning i Sverige som bör ha betydelse normalt endast är sådan som uppkommit under laglig vistelse här och att detta i princip avser vistelsen från dagen för asylansökan fram till dess frågan slutligt prövats. Med hänsyn till att den tillfälliga ordning som föreslås bli införd skiljer sig från såväl dagens ordning som den som avses gälla enligt 2005 års lag måste de frågor som nu har berörts klargöras.

Som berörda myndigheter har anmärkt kan det i praktiken vara svårt att avgöra om en utlänning vistats i Sverige hela den uppgivna tiden. I författningskommentaren uttalas att utlänningen har bevisbördan i detta avseende. Eftersom vistelsetiden getts en så central betydelse för möjligheten att få uppehållstillstånd enligt den tillfälliga ordningen, måste denna fråga belysas, bl.a. genom en diskussion om vilken bevisning som kan anses tillräcklig.

Vandelsprövningen

I den föreslagna lydelsen av 2 kap. 5 b § har införts ett nytt tredje stycke enligt vilket uppehållstillstånd får vägras bl.a. om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet. I ett nytt fjärde stycke har angetts att vid prövning av en fråga om uppehållstillstånd enligt första stycket punkterna 2–4, skall det beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederligandel.

Enligt författningskommentaren har bestämmelsen en motsvarighet i 2 kap. 4 § sista stycket i gällande lag. I kommentaren anges vidare att vid vandelsprövningen skall tas fasta på främst om utlänningen har begått eller kan befaras begå brott. Detta överensstämmer med vad som sagts i kommentaren till 5 kap. 17 § i 2005 års utlänningslag. I det nu föreliggande förslaget har alltså lagtext från 1989 års utlänningslag kopplats samman med motiven för motsvarande bestämmelse i 2005 års lag, trots att författningsbestämmelserna inte överensstämmer. Det måste klargöras vilken ordning som avses bli införd.

Eftersom 2 kap. 5 b § fjärde stycket avses bli tillämpligt vid en prövning enligt första stycket punkterna 2–4, bör det följa omedelbart efter bestämmelserna som sammanhänger med tillämpningen av dessa punkter, dvs. byta plats med det föreslagna tredje stycket.

6 kap.

9 §

Genom paragrafen regleras vilken myndighet som i olika skeden av ett utlänningsärende är handläggande myndighet, dvs. närmare bestämt vilken ansvarsfördelning som gäller mellan en polismyndighet, Migrationsverket och Utlänningsnämnden i frågor om förvar och uppsikt.

Av den föreslagna paragrafens andra stycke c) kan man få intrycket att Migrationsverket i samband med en prövning enligt 2 kap. 5 b § skall återta även själva verkställighetsfrågan från polismyndigheten, trots att den frågan tidigare överlämnats dit.

Vid föredragningen inför Lagrådet har upplysts att avsikten i motionen är att Migrationsverket vid en prövning enligt 2 kap. 5 b § skall ta över som handläggande myndighet för alla frågor utom frågan om verkställighet. Den frågan avses ligga kvar hos polismyndigheten i de fall den tidigare överlämnats dit men, enligt 8 kap. 10 § fjärde stycket i förslaget, där vila i

avvakten på att ärendet blivit slutligt avgjort av Migrationsverket. Detta gäller oavsett om ett ärende enligt 2 kap. 5 b § tagits upp efter ansökan eller på initiativ av Migrationsverket.

Enligt Lagrådets bedömning måste ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och polismyndigheten klargöras i förslaget.

Lagrådet noterar vidare att det i den föreslagna paragrafen, näst sista stycket, finns en hänvisning till 8 kap. 10 § *andra* stycket utlänningslagen. Hänvisningen skall rätteligen avse *första* stycket i nämnda paragraf.

7 kap.

3 §

I paragrafen föreslås att ett beslut av Migrationsverket om avslag på en *ansökan* enligt 2 kap. 5 b § inte skall få överklagas.

Av 7 kap. 1 § utlänningslagen följer, som framgår av kommentaren, att inte heller ett beslut att inte ge uppehållstillstånd i ett ärende som Migrationsverket tagit upp ex officio får överklagas. Detsamma gäller om Migrationsverket har beviljat endast ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i ett ärende enligt 2 kap. 5 b §. Avsikten torde inte heller vara att beslut om att avvisa en sådan ansökan skall kunna överklagas. Däremot skall beslut som rör offentligt biträde kunna överklagas.

Eftersom bestämmelserna som rör rätten att överklaga beslut i ett ärende enligt 2 kap. 5 b § är svårtillgängliga bör frågan om rätt att överklaga sådana beslut klargöras.

Övergångsbestämmelser

Förslagen till lagändringar avses träda i kraft den 7 november 2005.

Enligt övergångsbestämmelserna punkten 2 skall ansökningar enligt 2 kap. 5 b § som finns hos Utlänningsnämnden, men som inte avgjorts när lagen träder i kraft, överlämnas till Migrationsverket.

Vidare skall enligt övergångsbestämmelserna punkten 3 ansökningar som kommit in till Migrationsverket, men som inte avgjorts före den 31 mars 2006, handläggas enligt 2 kap. 5 b § i dess lydelse den 7 november 2005 samt äldre föreskrifter i övrigt.

Avsikten torde vara att bestämmelsen skall avse endast ansökningar enligt 2 kap. 5 b § och inte också andra ansökningar om uppehållstillstånd. Detta bör klargöras genom att bestämmelsen uttryckligen begränsas till att avse ansökningar enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen.

Vidare bör enligt Lagrådets mening den sist nämnda övergångsbestämmelsen (punkten 3) inte tas in i förslaget till ändring i 1989 års utlänningslag utan i stället införas genom en ändring i övergångsbestämmelserna till 2005 års utlänningslag.