

Motion till riksdagen 2005/06:Sf431

av Leif Jakobsson m.fl. (s, v, mp)

Utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar

Motionen delad mellan flera utskott

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen godkänner förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).
2. Riksdagen beslutar om ändring av ram för tilläggsbudget för 2005, utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar samt anvisar ändrade anslag enligt följande specifikation.

Anslag	Regeringens förslag	Anslagsförändring
12:1 Migrationsverket	0	+30 000 000
12:2 Mottagande av asylsökande	+172 000 000	+242 000 000
12:5 Offentligt biträde i utlänningsärenden	+16 000 000	+26 000 000
Ram för utgiftsområdet	+188 000 000	+298 000 000 ¹

3. Riksdagen beslutar med följande ändring i förhållande till regeringens förslag i budgetpropositionen för 2006 om fördelning av utgifter på utgiftsområden för 2006:

Anslag	Regeringens förslag	Anslagsförändring
UO 8 Invandrare och flyktingar	6 981 155 000	+1 260 000 000 ¹

4. Riksdagen anvisar för 2006 anslagen under utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar med följande ändringar i förhållande till regeringens förslag i budgetpropositionen för 2006.

Anslag	Regeringens förslag	Anslagsförändring
10:3 Kommunersättningar vid flyktmottagande	1 526 193 000	+1 000 000 000
12:1 Migrationsverket	1 727 615 000	+50 000 000
12:2 Ersättningar och boendekostnader	2 112 000 000	+200 000 000
12:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden	106 255 000	+10 000 000

Fel! Okänt namn på

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen avseende finansieringen av utgifter med anledning av nu föreslagna ändringar i utlänningslagen.¹

¹Yrkandena 2, 3 och 5 hänvisade till FiU.

Motivering

I samband med utarbetandet av budgetpropositionen för 2006 har regeringen, Miljöpartiet och Vänsterpartiet slutit en överenskommelse om flyktingpolitiken. Överenskommelsen innefattar lagförändringar och har budgetära konsekvenser som redovisas i denna motion.

Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut

Ny prövning av frågan om uppehållstillstånd efter avvisnings- och utvisningsbeslut som inte verkställts

Det finns i dag en stor grupp människor i Sverige som har fått ett slutligt beslut om avvisning eller utvisning men som ändå inte lämnar landet. Det finns bland dessa även personer som väljer att hålla sig undan myndigheterna, dvs. gömmer 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.

Samtidigt måste det vara möjligt att kunna ta hänsyn till omständigheter som inträffat efter det att ärendet prövats. Ju längre tid som går, desto svårare kan situationen bli. Speciellt gäller detta barn.

I proposition 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden föreslogs en ny ordning för prövning av verkställighetshinder. I och med den nya utlänningslag som antogs av riksdagen den 14 september 2005 upphör den nuvarande ordningen med prövning av s.k. nya ansökningar efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Migrationsverket skall i stället ex officio pröva nya omständigheter som kommer fram på verkställighetsstadiet. Utlänningen kan också återropa nya omständigheter som gäller behovet av skydd. En ny prövning av Migrationsverket kan då under vissa förutsättningar komma till stånd av frågan om uppehållstillstånd.

Syftet med detta förslag är att åstadkomma en tillfällig ordning mellan 1989 och 2005 års utlänningslagar vad 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. Livssituationen för denna grupp av människor är ofta mycket svår och särskilt barnen kan drabbas. De grupper som genom denna lagstiftning ges nya och ökade möjligheter att få uppehållstillstånd är dels vissa barnfamiljer, dels personer vars avlägsnandebeslut på grund av förhållandena i mottagarländerna inte bedömts kunna verkställas med tvång. Så kallade Dublinärenden och andra tredjelandsavvisningar omfattas i och för sig av de nya bestämmelserna men torde i flertalet fall inte innehålla sådana omständigheter att ett uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § UtL aktualiseras. Självfallet kan det

Fel! Okänt namn på

också i ett Dublinärende finnas fall där en stark anknytning till Sverige uppkommit.

Den nya prövningen bör endast avse de fall där det finns lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut som skall verkställas. I de fall där avvisnings- eller utvisningsbeslutet upphört att gälla i enlighet med 8 kap. 15 § får utlännningen, som idag, ansöka om uppehållstillstånd på nytt enligt vanliga regler, varvid dock vid avslag förordnande om omedelbar verkställighet inte får ske.

Vid den nu föreslagna förändringen bör prövningen av nya ansökningar om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § UtL upphöra. Det är då lämpligt att redan nu låta Migrationsverket ta över hela prövningen av verkställighetshinder på verkställighetsstadiet.

Den nya prövningen av frågan om uppehållstillstånd bör kunna initieras dels av utlännningen själv, dels självmant av Migrationsverket.

Migrationsverket bör först och främst pröva om utlännningen har rätt till uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt.

Migrationsverket bör dessutom ta hänsyn till om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlännningen. Så kan exempelvis vara fallet om utlännningens hemland eller tidigare vistelseland meddelat att utlännningen inte kommer att tas emot där.

För att mottagarlandets ovilja att ta emot personen skall kunna utgöra ett praktiskt hinder mot verkställighet bör dock krävas att utlännningen själv medverkat så att en verkställighet skall kunna genomföras.

Migrationsverket skall även beakta om utlännningen 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.

Enligt 2 kap. 5 b § i dess nuvarande lydelse skall Utlänningsnämnden pröva huruvida en verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skulle strida mot humanitetens krav. Ett nytt begrepp införs nu, humanitärt angeläget. Detta får till följd att Utlänningsnämndens praxis beträffande tillämpningen av 2 kap. 5 b § UtL inte längre kommer att gälla. Begreppet får nu en mer vidsträckt betydelse i synnerhet genom att de hänsyn som normalt skall tas till intresset av att upprätthålla en reglerad invandring inte skall göras i samma utsträckning.

Har utlännningen vistats i Sverige under en lång tid och inte själv medverkat till tidsutdräkten genom att undanhålla uppgifter om sin identitet, är det något som måste beaktas.

En orsak till att vistelsetiden i Sverige för en del asylsökande har blivit mycket lång är att det har funnits annat än praktiska hinder mot avvisning eller utvisning. 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 mottagarlandet inte motsätter sig inresa.

Barn påverkas ofta i högre grad än vuxna av att under en längre tid leva under osäkra förhållanden.

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

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

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

Vid bedömningen av om en barnfamilj bör beviljas uppehållstillstånd bör särskilt beaktas barns sociala situation och anknytning till Sverige liksom risken för att barns hälsa och utveckling skadas, allt under förutsättning att barnet vistats lång tid i Sverige.

Upphållstillstånd bör få vägras av säkerhetsskäl. Vid prövningen av frågan om uppehållstillstånd skall vidare, liksom gäller vid prövningen av grundärenden, beaktas om utlänningsen kan förväntas föra en hederlig vandel.

Nu när denna övergångsregel införs bör de som befinner sig i Sverige få en möjlighet till prövning enligt den nya bestämmelsen. I avvaktan på att en sådan prövning görs bör verkställighet av avvisnings- och utvisningsbesluten inte äga rum. Den verkställande polismyndigheten måste inför en verkställighet därför kontrollera om det finns ett ärende enligt 2 kap. 5 b § UtIL hos Migrationsverket.

I ett ärende som rör prövning enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Avvisning med omedelbar verkställighet för utlänningsvars beslut om avvisning eller utvisning har upphört att gälla

Enligt huvudregeln skall ett beslut ha vunnit laga kraft innan det får verkställas. Vissa beslut är dock omedelbart verkställbara. 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.

I förarbetena till den gällande utlänningslagen (prop. 1988/89:86 s. 124 f.) anförs följande om förutsättningarna för att en ansökan skall kunna anses uppenbart ogrundad och en avvisning kunna verkställas omedelbart.

Omedelbar verkställighet bör till en början kunna ske om varje risk för förföljelse framstår som utsluten i hemlandet. Så anses vara fallet i fråga om länder där man med säkerhet kan säga att brott mot mänskliga rättig-

Fel! Okänt namn på

heter eller annan förföljelse inte förekommer. Ibland kan det visserligen inte uteslutas att vissa personer i ett land utsätts för förföljelse men det kan inte anses föreligga någon risk för den asylsökande. Omedelbar verkställighet skall således kunna ske om en asylsökande inte återropar någon annan grund än en som redan har prövats av regeringen beträffande andra personer och då inte har befunnits tillräcklig; det kan gälla exempelvis tillhörighet till en viss religion eller hemvist i ett visst område i hemlandet. Omedelbar verkställighet skall också kunna ske om utlänningen – – kan återsändas till ett land (ett s.k. första asylland), där han har uppehållit sig före ankomsten till Sverige och där han är skyddad mot förföljelse och mot att sändas till ett land där han riskerar förföljelse.

I specialmotiveringen (s. 199) anförs följande beträffande paragrafens tidsgräns.

Starka skäl talar för att den som har vistats i Sverige i åtskilliga månader skall få bli kvar här till dess frågan om hans rätt till uppehållstillstånd har prövats slutligt. Detta gäller såväl asylsökande som dem som söker uppehållstillstånd av andra skäl. Det kan emellertid förekomma fall där ett avvisningsbeslut bör få verkställas enligt första stycket även efter tremånadersfristen. För detta skall enligt den föreslagna bestämmelsen krävas att det föreligger synnerliga skäl. Det kan t.ex. vara frågan om en person som uppehållit sig här utan visering och utan att ge sig tillkänna för polisen. Omedelbar verkställighet bör också kunna ske om det visar sig att utlänningen lämnat falska uppgifter i väsentliga avseenden. När frågan om omedelbar verkställighet efter tre månaders vistelse i Sverige aktualiseras måste alltid en bedömning göras av den anknytning utlänningen fått till Sverige genom vistelsen. En illegal vistelse här bör dock som regel inte anses ge upphov till en sådan anknytning.

I specialmotiveringen (s. 199) anförs att synnerliga skäl kan det t.ex. vara om en person har uppehållit sig här utan visering och utan att ge sig till känna för polisen. Omedelbar verkställighet bör också kunna ske om det visar sig att utlänningen lämnat falska uppgifter i väsentliga avseenden. Vidare anförs att en bedömning alltid måste göras av den anknytning utlänningen fått till Sverige genom vistelsen men att en illegal vistelse här dock som regel inte bör anses ge upphov till en sådan anknytning.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla om den inte har verkställts inom fyra år från det att beslutet vann laga kraft (8 kap. 15 § UtlL). Om en utlänning, som varit här mer än fyra år, skall avvisas genom ett nytt beslut krävs synnerliga skäl för att omedelbar verkställighet skall få förordnas. Det är vanligt att nya omständigheter har tillkommit i dessa ärenden, vilket medför att det sällan kan anses uppenbart att uppehållstillstånd inte skall meddelas.

Enbart det förhållandet att det i lagtexten finns en möjlighet att förordna om avvisning med omedelbar verkställighet kan dock medföra att en utlänning, trots att hans eller hennes avvisningsbeslut har upphört att gälla enligt 8 kap. 15 § UtlL, inte vågar ge sig till känna och ansöka om uppehållstillstånd på nytt. Enligt regeringens mening bör därför möjligheten att meddela avvisnings- och utvisningsbeslut för personer vars tidigare avvisnings- och utvisningsbeslut upphört att gälla tas bort. Det skall inte vara möjligt att för denna grupp förordna om omedelbar verkställighet ens vid synnerliga skäl.

I och med detta torde det också vara 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.

Tidpunkt för ikraftträdande och övergångsbestämmelser

De lagändringar som föreslås bör träda i kraft den 7 november 2005.

Ärenden rörande ny ansökan om uppehållstillstånd som kommit in till Utlänningsnämnden innan lagändringarna trätt i kraft och som ännu inte avgjorts bör lämnas över till Migrationsverket. Det innebär att Utlänningsnämnden inte längre kommer att handlägga detta ärendeslag.

Eftersom Migrationsverket kommer att få ett stort antal ansökningar att pröva enligt de nya reglerna, är det rimligt att anta att verket inte kommer att hinna med alla dessa före ikraftträdandet av den nya utlänningslagen den 31 mars 2006. De ansökningar som verket inte hinner avgöra före detta datum samt de verkställighetsärenden som verket självmant tagit upp till prövning, bör handläggas enligt den nu föreslagna lydelsen. Handläggningen av dessa ärenden bör ske enligt äldre föreskrifter i övrigt, vilket bl.a. har betydelse när det gäller rätten till offentligt biträde samt möjligheterna till överklagande.

Ekonomiska bedömningar för utgiftsområde 8

Överenskommelsen innebär att Migrationsverket kommer att handlägga ytterligare ett stort antal ärenden. Det kommer att behövas offentligt biträde i ytterligare ett stort antal ärenden, och fler människor än tidigare beräknat kommer att befinna sig i Migrationsverkets mottagandesystem. Detta medför något ökade utgifter för staten under 2005 och kraftigt ökade utgifter för staten under 2006. Det betyder att förslag om vissa anslag inom liksom ramen för utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar i budgetpropositionen för 2006 behöver justeras.

Vi föreslår därför i denna motion ändrade anslag och ramar för utgiftsområdet, jämfört med vad regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2006 och i tilläggsbudgeten för 2005.

Utgifternas storlek är svåra att bedöma. Flera omständigheter avgör hur stora dessa kommer att bli, bl.a. antalet ärenden som skall prövas. Det är emellertid viktigt att, utifrån de bedömningar som är möjliga att göra, säkerställa ett utrymme för reformens genomförande, med beaktande av utgiftstaken innevarande och nästa år. Vi förutsätter att regeringen vidtar de åtgärder som den har befogenhet till eller återkommer till riksdagen med förslag för att finansiera de ökade utgifterna för staten genom motsvarande minskningar av utgifterna. Riksdagen bör ge regeringen detta till känna.

Fel! Okänt namn på

Stockholm den 5 oktober 2005

Leif Jakobsson (s)

Ulla Hoffmann (v)

Peter Eriksson (mp)

Bilaga 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.

2 kap.

5 b §²

Nuvarande lydelse

Om en utlämning 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. utlämningen 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.

Föreslagen lydelse

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 utlämning eller självmant, trots vad som föreskrivs i 5 § första stycket, bevilja uppehållstillstånd om

1. utlämningen 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 utlämningen,

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 utlämningen har vistats i Sverige under lång tid och

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

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

Uppehållstillstånd får vägras om

¹Lagen omtryckt 1994:515.

² Senaste lydelse 1996:1379.

Fel! Okänt namn på

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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,

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,*

Handläggande myndighet är:

polismyndigheten:

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

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

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

³ Senaste lydelse 2000:292.

Nuvarande lydelse

Migrationsverket:

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

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

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

Föreslagen lydelse

Migrationsverket:

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

b) i och med att Utlänningsnämndens eller regeringens beslut om avvisning eller utvisning tas emot för verkställighet, 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.

Fel! Okänt namn på

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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 utlänningsnämnden överklagas till Utlänningsnämnden. Migrationsverkets beslut i fråga om arbetstillstånd eller återkallelse av arbetstillstånd får av utlänningsnämnden 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 utlänningsnämnden 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 utlänningsnämnden 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 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 *ärendet inte avser en ansökan enligt 2 kap. 5 b § och om*

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

1. ärendet på grund av familjeanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av regeringen,
2. ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet,
3. det bedöms vara av särskild vikt för ledning av denna lags tillämpning att regeringen avgör ett ärende som kan antas få betydelse för frågan om uppe-

⁴ Senaste lydelse 2000:292.

⁵ Senaste lydelse 2000:292.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

hållstillstånd 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.

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.

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*.

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.

⁶ Senaste lydelse 2000:292.

⁷ Senaste lydelse 1995:773.

⁸ Senaste lydelse 2000:292.

Fel! Okänt namn på

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

11 kap.
8 §¹⁰

I ärende angående

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

2. utvisning enligt 4 kap. 3 §,

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

4. verkställighet enligt denna lag om utlänningen 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 för-

I ärende angående

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

2. utvisning enligt 4 kap. 3 §,

3. *uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b §,*

⁹ Senaste lydelse 2000:292.

¹⁰ Senaste lydelse 1996:1647.

Fel! Okänt namn på

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

var enligt 6 kap. 3 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

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.

Fel! Okänt namn på

Bilaga 2

Författningskommentar

Syftet med detta förslag är att åstadkomma en tillfällig ordning mellan 1989 och 2005 års utlänningslagar vad 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 till hemlandet. De grupper som genom den nya lagstiftningen ges nya och ökade möjligheter att få uppehållstillstånd är dels vissa barnfamiljer, dels personer vars avlägsnandebeslut på grund av förhållandena i mottagarländerna inte bedömts kunna verkställas med tvång.

Personer, vars beslut om avvisning eller utvisning anses verkställt enligt 8 kap. 14 § UtlL omfattas inte av de nu föreslagna bestämmelserna. Beroende på om ett återreseförbud har meddelats kan för den kategorin endera besluten verkställas på nytt enligt 8 kap. 16 § UtlL eller så prövas deras ansökan enligt de vanliga bestämmelserna om uppehållstillstånd i utlänningslagen.

Den nya prövningen avser endast de fall där det finns lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut som skall verkställas. I de fall där avvisnings- eller utvisningsbeslutet upphört att gälla i enlighet med 8 kap. 15 § får utlänningen, såsom i dag, ansöka om uppehållstillstånd på nytt enligt vanliga regler, varvid dock vid avslag förordnande om omedelbar verkställighet inte får ske.

Så kallade Dublinärenden och andra tredjelandsavvisningar omfattas i och för sig av de nya bestämmelserna men torde i flertalet fall inte innehålla sådana omständigheter att ett uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § UtlL aktualiseras.

2 kap.

5 b §

Paragrafen har utformats som en sammanslagning av nuvarande 2 kap. 5 § i 1989 års utlänningslag och 12 kap. 18 § i 2005 års utlänningslag. Vidare har uttrycket *strida mot humanitetens krav* utgått. Detta får till följd att Utlänningsnämndens praxis beträffande tillämpningen av detta begrepp inte längre kommer att gälla. Enligt 2 kap. 5 b § i dess nuvarande lydelse skall Utlänningsnämnden pröva huruvida en verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skulle strida mot humanitetens krav. Ett nytt begrepp införs, *humanitärt angeläget*. Detta innebär att Utlänningsnämndens praxis beträffande tillämpningen av 2 kap. 5 b § UtlL inte längre kommer att gälla. 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.

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

Fel! Okänt namn på

efter den 31 mars 2006 att handlägga ärenden om verkställighetshinder i enlighet med den nya utlänningslagen, varför det bedömts mest ändamålsenligt att redan nu förlägga prövningen av ärenden där det finns ett lagakraftvunnet beslut till Migrationsverket. Detta kommer också att bidra till att ärendebalanserna hos nämnden nedbringas efter ikraftträdandet av den nya lagen. Utlänningsnämndens handläggning av s.k. nya ansökningar upphör därför, och det ankommer på Migrationsverket att pröva ärenden enligt den ordning som föreslås här.

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. De *första och fjärde punkterna* har hämtats från 2 kap. 5 b § i dess nuvarande lydelse och de två mellersta punkterna kommer från 12 kap. 18 § 2005 års utlänningslag. *Andra och tredje punkterna* kommenteras i författningskommentaren i proposition 2004/05:170 s. 299 f.

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. Det ligger i sakens natur att det ankommer på utlänningen att visa hur länge han eller hon har vistats i Sverige. Tid som avser vistelse i annat land skall alltså inte beaktas. 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. Här skall också anmärkas att den långa tiden skall vägas samman med andra omständigheter. Exempelvis kan det ha betydelse för bedömningen om utlänningen medverkat till att hans eller hennes identitet blir klarlagd. Detta gör att individuella faktorer inverkar på hur lång tid som krävs för att uppehållstillstånd skall beviljas.

Första strecksatsen i andra stycket tar sikte på utläningar som omfattas av avvisnings- eller utvisningsbeslut som bara kan verkställas genom att utlänningen självmant återvänder till mottagarlandet.

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.

Fel! Okänt namn på

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 också uppvisa uppgivenhetssymtom eller vara allvarligt sjuka på annat sätt. Detta kan medföra att det framstår som inhumant att verkställa ett avvisningsbeslut. Deras allmänna psykosociala utveckling måste tillmätas tung vikt vid prövningen. Ett barn kan få bestående skador om det tvingas att återvända till ett land där det haft svåra upplevelser även om omständigheterna inte är sådana att de konstituerar ett skyddsbehov.

I *tredje stycket* anges att uppehållstillstånd enligt denna paragraf får vägras en utlännning 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.

Fjärde stycket har en motsvarighet i 2 kap. 4 § sista stycket. Dock skall beträffande vandelsprövningen främst tas fasta på om utlännningen har begått eller kan befaras begå brott.

Femte stycket består av upplysningsbestämmelser.

6 kap.

9 §

Ändringarna i denna paragraf är följdändringar och innebär att Migrationsverket är handläggande myndighet för beslut om förvar och uppsikt i ärenden enligt 2 kap. 5 b §.

7 kap.

3 §

Enligt ändringen i *andra 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 huvudregeln i 7 kap. 1 §.

11 §

Ändringarna i *första och sista styckena* innebär att ärenden enligt 2 kap. 5 b § inte kan överlämnas vare sig till 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 och utlänningen på nytt ansöker om uppehållstillstånd enligt vanliga regler.

8 kap.

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 ny 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.

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 så snart en prövning enligt 2 kap. 5 b § aktualiseras, vare sig detta sker genom att en ny ansökan kommer in eller genom att verket tar upp frågan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § *ex officio*.