

# Kommittédirektiv



Utvärdering av instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden

**Dir.**  
**2007:119**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 23 augusti 2007

## **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare ska utvärdera den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden som infördes den 31 mars 2006. Utredaren ska också utvärdera vissa andra bestämmelser som infördes i samband med instans- och processordningen. Utredaren ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som utvärderingen visar behov av. Uppdraget ska redovisas senast den 27 februari 2009. Frågor som rör förordnande av offentligt biträde och sekretess i asylärenden ska redovisas i ett delbetänkande senast den 30 juni 2008.

## **Bakgrund**

En ny utlänningslag med en ny instans- och processordning för utlännings- och medborgarskapsärenden trädde i kraft den 31 mars 2006 (prop. 2004/05:170 Ny instansordning i utlännings- och medborgarskapsärenden och prop. 2004/05:172 Uppehållstillstånd för tribunalvittnen, bet. 2004/05:SfU17 och 18 samt rskr. 2005/06:1 och 2).

Reformen innebar i huvudsak följande.

### *Den nya instans- och processordningen*

Den nya instans- och processordningen innebär att Utlänningsnämnden lades ned och att överprövningen av Migrationsverkets beslut flyttades över till tre *migrationsdomstolar*. Migrationsdomstolarnas avgöranden får överklagas till en migrationsöverdomstol. En prövning i Migrationsöverdomstolen kräver prövningstillstånd. Sådant tillstånd ska meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Migrationsöverdomstolen (prejudikatdispens) eller om det annars finns synnerliga skäl (extraordinär dispens). Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Stockholms län och Länsrätten i Skåne län är av regeringen utsedda att vara migrationsdomstolar. Kammarrätten i Stockholm är migrationsöverdomstol. Det går inte längre att överlämna enskilda ärenden till regeringen för vägledande beslut.

Processen i domstolarna är en *tvåpartsprocess* med Migrationsverket och den sökande som parter. Förutsättningarna för den sökande att få *munlig förhandling* motsvarar vad som generellt gäller inom förvaltningsprocessen.

Migrationsverkets beslut i *säkerhetsärenden* kan överklagas till regeringen. Överklagandet lämnas då till Migrationsöverdomstolen som ska hålla muntlig förhandling och yttra sig till regeringen. Om det enligt Migrationsöverdomstolen finns verkställighetshinder blir detta ställningstagande bindande för regeringen. Systemet med yttrande från Migrationsöverdomstolen gäller inte säkerhetsärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

### *Den nya utlänningslagen i övrigt*

De olika grunderna för uppehållstillstånd skiljs åt tydligare och skyddsgrunderna får en mer framträdande plats än i 1989 års utlänningslag. Skyddsbestämmelserna avser också den som på grund av *svåra motsättningar i hemlandet* känner välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp. Sådana omständigheter kunde tidigare endast leda till uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Humanitära skäl som grund för uppehållstillstånd finns inte i den nya utlänningslagen. Om inte någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd är tillämplig kan *undantagsvis uppehållstillstånd meddelas om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter*. En samlad bedömning ska i sådana fall göras, vid vilken särskilt sökandens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet ska beaktas. Det tydliggörs i lagen att för barn behöver omständigheterna inte vara av samma allvar och tyngd för att uppehållstillstånd ska meddelas.

Tidigare kunde den som fått avslag på sin asylansökan och i samband därmed fått ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut göra en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) hos Utlänningsnämnden. Denna ordning har upphört. Migrationsverket prövar i stället på eget initiativ *nya omständigheter* som kommer fram *på verkställighetsstadiet*. Dessutom kan utlänningen själv återropa sådana *nya omständigheter som gäller behovet av skydd*. En ny prövning av frågan om uppehållstillstånd kan då under vissa förutsättningar komma till stånd. Ett beslut av Migrationsverket att inte bevilja ny prövning kan överklagas.

#### *Syften med reformen*

Syftet med reformen var att uppnå en ökad öppenhet och rättssäkerhet i asylprocessen genom att låta överprövningen ske i domstol.

Som *grundläggande krav* på den nya instans- och processordningen framhölls i lagstiftningsarbetet

- ökad öppenhet i asylprocessen
- möjlighet till muntlig förhandling vid överklagande
- tvåpartsprocess vid överklagande
- skyndsam handläggning
- tyngdpunkten i asylprocessen i första instans
- en utlänningslagstiftning anpassad till den nya instans- och processordningen.

## Ökad öppenhet i asylprocessen

Den nya instans- och processordningen förutsattes medföra ökad öppenhet i asylprocessen genom införandet av en domstolsprövning (prop. 2004/05:170 s. 105, bet. 2004/05:SfU17 s.14).

## Möjlighet till muntlig förhandling vid överklagande

Bestämmelsen om muntlig förhandling i instans- och processordningen motsvarar bestämmelserna i 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Särskilda regler gäller därutöver för EES-medborgare och medborgare i Schweiz och deras respektive familjemedlemmar. Bestämmelsen bedömdes ge förutsättningar för ett ökat inslag av muntlig förhandling jämfört med den ordning som gällde för Utlänningsnämnden (prop. 2004/05:170 s. 129 f.). Barn ska höras när frågor om tillstånd ska bedömas och barnet berörs av beslutet, om det inte är olämpligt (1 kap. 11 § utlänningslagen). Med hänsyn till att Migrationsöverdomstolen är prejudikatinstans gäller för denna domstol en mer begränsad ordning för muntlig förhandling, motsvarande vad som gäller för Regeringsrätten enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291).

## Tvåpartsprocess vid överklagande

Införandet av en tvåpartsprocess motiverades av att en sådan ordning gynnar utredningen i målet eller ärendet. I en tvåpartsprocess blir processmaterialet fylligare genom parternas försorg. Den enskilda parten kan också vinna på att Migrationsverket är part i processen vid ett överklagande. Genom den beslutande myndighetens agerande som part kan den enskilde få bättre kunskap om på vilka grunder beslutet fattats i de fall detta varit otillräckligt motiverat eller den enskilde haft svårt att fullt ut förstå beslutsmotiveringen (a. prop. s. 105).

## Skyndsam handläggning

Det är av stor betydelse att domstolarna kan handlägga målen skyndsamt med tanke på vad väntan på ett beslut innebär i framför allt psykiskt lidande för den enskilde men också i kostnader för samhället (a. prop. s. 106).

## Tyngdpunkten i asylprocessen i första instans

Tyngdpunkten av prövningen i utlänningsärenden ska liksom inom andra rättsområden ligga i första instans, dvs. i Migrationsverket (a. prop. s. 153 f.). Utredningen i ett ärende måste vara fullständig. Den enskilde kan annars gå miste om en överprövning i egentlig mening. Det är vidare en förutsättning för att en rättssäker prövning ska kunna ske hos överinstansen inom rimlig tid.

## En utlänningslagstiftning anpassad till den nya instans- och processordningen

De övergripande krav som ställdes på den nya utlänningslagen var följande:

- *Tydlighet och överskådlighet.* En mängd större förändringar hade vid olika tillfällen skett i 1989 års utlänningslag, vilka gjort att lagen kunde uppfattas som svårtillgänglig. Detta i förening med de omfattande förändringarna av instans- och processordningen ledde till bedömningen att en ny utlänningslag behövdes för att få en god struktur och en tydligare lagtext.

- *Fokus på skyddsbestämmelserna.* Som ett inslag i den nya strukturen riktades fokus på skyddsbestämmelserna. I princip samtliga skyddsrelaterade grunder för uppehållstillstånd fördes samman. En viktig aspekt var att motverka att frågan om uppehållstillstånd på grund av icke skyddsrelaterade omständigheter av humanitärt slag uppfattades som en flyktingpolitisk och flyktingrättslig fråga.

- *Tillräcklig precisering av de materiella bestämmelserna.* Enligt den tidigare ordningen kunde regeringen ge vägledning om tillämpningen av utlänningslagen om enskilda ärenden i

detta syfte överlämnades av myndigheterna. Eftersom regeringen i den nya instansordningen inte längre har en sådan funktion, eftersträvades att få utlänningslagens bestämmelser tillräckligt preciserade så att inte rättsbildning som bör ske genom lagstiftning överläts till rättstillämpningen (a. prop. s. 103 f.).

#### *Resursbehoven*

Finansieringen av den nya verksamheten baserades på antagandet om ca 17 500 mål per år hos migrationsdomstolarna, varav 8 100 asylmål. Migrationsöverdomstolens årliga målvolymer antogs komma att uppgå till knappt 75 procent av antalet inkomna mål till migrationsdomstolarna. Personalbehovet beräknades till knappt 400 personer vid migrationsdomstolarna och drygt 130 personer hos Migrationsöverdomstolen. Domstolarna har vidare under tre år fått särskilda medel för avarbetningen av de utlännings- och medborgarskapsmål som övertogs när reformen trädde i kraft.

#### *Överlämnande av ärenden till migrationsdomstolarna*

I planeringen av övergången till den nya instans- och processordningen beräknades att Utlänningsnämnden skulle komma att överlämna 7 640 ärenden, varav 6 000 asylärenden. Efter att Utlänningsnämndens ärendebalanser arbetats ned överlämnade Utlänningsnämnden vid sin nedläggning den 30 mars 2006 till migrationsdomstolarna 3 080 ärenden (om ca 4 100 personer), varav ca 1 400 var asylärenden (om ca 1 850 personer).

#### *Kartläggning och analys av bifallsfrekvenserna i migrationsdomstolarna*

Under hösten 2006 uppmärksammades skillnader i bifallsfrekvens mellan migrationsdomstolarna. Det noterades också att muntlig förhandling förekom i olika utsträckning vid de tre domstolarna. Migrationsdomstolarna beslutade därför gemensamt att genomföra en kartläggning och en analys av

detta. Undersökningen är redovisad i Kartläggning och analys av bifallsfrekvenserna i migrationsdomstolarna, rapport 2007–05–31. Av redovisningen framgår att det finns ett antal felkällor och att möjligheten att dra säkra slutsatser är mycket begränsad. Utifrån dessa förutsättningar har analysen ändå pekat på flera faktorer som möjliga förklaringar till skillnaden i bifallsfrekvens.

### **Utvärdering av reformen**

Införandet av den nya instans- och processordningen är den till verksamhetens omfattning största migrationspolitiska förändring som beslutats och en av de största som skett av domstolsväsendet på lång tid. Den gäller beslut av myndigheter och domstolar som är av stor vikt för enskilda och som är av grundläggande betydelse för migrationspolitiken i dess helhet. Kostnaderna för den nya instans- och processordningen är avsevärda.

Redan i propositionen uttalas att det borde göras en övergripande utvärdering av hela reformen (a. prop. s. 262). Beträffande frågan om vilken myndighet som ska förordna offentligt biträde i första instans uppmärksammades särskilt principen att det är den myndighet som handlägger målet eller ärendet i sak som också ska besluta i frågor om offentligt biträde (a. prop. s. 241). I propositionen framhålls emellertid att det framförts kritik mot att Migrationsverket förordnar offentliga biträden i de ärenden som handläggs hos verket. En utvärdering borde därför ske snarast efter det att den nya ordningen genomförts och delredovisas inom ramen för den övergripande utvärderingen (a. prop. s. 243). Socialförsäkringsutskottet förutsatte också i sin behandling av propositionen att så skulle ske (bet. 2004/05:SfU17 s. 23).

Det är således angeläget att nu utvärdera reformen.

## Uppdraget

Det grundläggande syftet med utredningen är att klarlägga hur den nya instans- och processordningen uppfyller de grundläggande krav som ställdes upp vid dess införande (prop. 2004/05:170 s. 105 f och 153 f.). Ett annat syfte med utredningen är att få underlag för ställningstaganden om - och i så fall vilka - förändringar eller andra åtgärder som behöver vidtas rörande instans- och processordningen eller utlänningslagen i övrigt. Det är ännu tidigt att dra mer definitiva slutsatser om utfallet av reformen. Utredaren ska därför försöka särskilja förhållanden som kan vara av tillfällig art i en genomförande- och inledningsfas och vad som kan antas vara mer bestående förhållanden.

Utredaren ska föreslå de författningsförändringar och andra åtgärder som utvärderingen visar behov av.

### *Den nya instans- och processordningen*

Har öppenheten i asylprocessen ökat?

I vilken utsträckning öppenheten ökat i asylprocessen får främst bedömas med utgångspunkt från utvärderingen av tvåpartsprocessen och möjligheten till muntlig förhandling.

Ett annat sätt att öka öppenheten bedömdes vara att öka den allmänna tillgången till sådan landinformation som ligger till grund för besluten i asylärendena (a. prop. s. 156 f.). Av intresse är också i vilken utsträckning instanserna uttryckligen hänvisar till sådan landinformation. Utredaren ska belysa i vilken utsträckning den eftersträvade ökade öppenheten har uppnåtts vad gäller landinformationen.

Uppgift som rör utlänningslag omfattas under vissa förutsättningar av sekretess hos alla myndigheter, se 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen (1980:100). I verksamhet för kontroll över utlänningslag och i ärende om svenskt medborgarskap gäller enligt samma paragrafs andra stycke sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men.

Regeringsrätten har i en dom den 16 februari 2007 (mål nr 4582-06) slagit fast att 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen är tillämpligt även hos migrationsdomstolarna. Om uppgifter som omfattas av sekretess hos en domstol förebringas vid en förhandling inför öppna dörrar eller tas in i en dom eller i ett beslut upphör dock som huvudregel sekretessen att gälla för uppgiften i målet eller ärendet (12 kap. 3 och 4 §§ sekretesslagen). Utredaren ska redovisa och belysa hur bestämmelserna i 7 kap. 14 § sekretesslagen tillämpas av Migrationsverket och domstolarna i mål enligt utlänningslagen samt hur bestämmelserna i 12 kap. 3 och 4 §§ sekretesslagen tillämpas i sådana mål hos domstolarna. Utredaren ska analysera i vad mån tillämpningen kan tänkas ha påverkat de asylsökandes uppgiftslämnande i samband med ansökningen eller senare under asylprocessen. Kammarrätten i Stockholm har vidare framfört att det finns skäl att i ett visst avseende göra undantag från migrationsdomstolarnas diarieföringsskyldighet när det gäller utlänningsmål och säkerhetsärenden (dnr Ju2006/4244/L6). Utredaren ska analysera denna fråga.

Hur har möjligheten till muntlig förhandling vid överklagande använts?

Utredaren ska analysera tillämpningen av de aktuella bestämmelserna om muntlig förhandling i domstolarna. Inställningen till och erfarenheterna av muntlig förhandling hos de sökande och deras offentliga biträden ska om möjligt redovisas.

Inte minst de ökade möjligheterna till muntlig förhandling förväntades öka behovet av bl.a. rättstolkar. Åtgärder för att öka tillgången på kvalificerade tolkar har vidtagits. Avsikten har varit att få till stånd en sammanhållen tvåårig grundutbildning för tolkar. Utredaren ska redovisa och belysa behov, tillgång och användande av tolkar i den nya instans- och processordningen.

Har tvåpartsprocessen vid överklagande fungerat på avsett sätt?

Utredaren ska undersöka om tvåpartsprocessen i domstolarna fungerar på avsett sätt. Hur Migrationsverket fullgjort sin roll som part ska klarläggas, exempelvis hur verket fört processerna vid de olika migrationsdomstolarna och i vilken utsträckning verket medverkat i rättsbildningen genom överklaganden till Migrationsöverdomstolen. I sammanhanget ska även verksamheten med omprövning av beslut i samband med inkommet överklagande belysas.

Vidare förutsattes, att parterna i de enskilda ärendena skulle förse domstolarna med nödvändig information om förhållandena i berörda länder (a. prop. s. 156 f.). Utredaren ska redovisa hur detta har fungerat.

Har kravet på skyndsam handläggning uppfyllts?

Enligt 16 kap. 4 § utlänningslagen ska domstolarna handlägga mål om avvisning eller utvisning och mål om förvar skyndsamt. I regleringsbrevet avseende Migrationsverket för åren 2006 och 2007 har angetts mål med de tidsfrister inom vilka myndigheten ska fatta beslut över vissa kategorier ansökningar. Mot bakgrund av att det i den nya ordningen införts en tredje instans och med beaktande av den ökade möjligheten till muntlig handläggning i processen ska utredaren klarlägga hur kravet på skyndsam handläggning uppfylls i den nya instans- och processordningen.

Har tyngdpunkten i asylprocessen legat i första instans?

Utredaren ska redovisa i vad mån Migrationsverket under den inledande utredningsfasen förmår klarlägga alla relevanta omständigheter. Bland dessa har frågan om den sökandes medborgarskap och andra identitetsfrågor central betydelse.

I samband med analysen av Migrationsverkets verksamhet som första instans ska utredaren även redovisa och belysa på vilket sätt verkets uppgift att vara central utlänningsmyndighet påverkats av den nya instans- och processordningen. Förutsättningarna har förändrats genom att viss samordning

som tidigare skett mellan Migrationsverket och Utlänningsnämnden inte längre är möjlig när överprövning sker i domstol.

Hur har praxisbildningen fungerat?

Utredaren ska belysa hur praxis utvecklas i den nya instans- och processordningen genom avgöranden av Migrationsöverdomstolen. I den utsträckning praxis utvecklats enbart genom beslut av migrationsdomstolarna eller Migrationsverket ska även detta belysas.

Utredaren ska också undersöka hur information om praxis förmedlas inom verket och domstolarna.

Övriga processuella frågor som ska utredas

För domstolarna gäller vad som allmänt är föreskrivet om länsrätt och kammarrätt och rättskipningen i dessa, om inte något annat följer av utlänningslagen. Strävan har varit att förfarandena i så stor utsträckning som möjligt ska vara överensstämmande (a. prop. s. 112). Sista instans inom de allmänna förvaltningsdomstolarna är Regeringsrätten medan Migrationsöverdomstolen är sista instans för utlännings- och medborgarskapsärenden. Utredaren ska, om han eller hon finner anledning till det, belysa detta förhållande, t.ex. om Migrationsöverdomstolen fått avgöra processuella frågor där förvaltningsprocessuell vägledning av Regeringsrätten saknats.

Bestämmelserna om rättens sammansättning i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar gäller även i mål enligt utlänningslagen. Det innebär att rätten i migrationsdomstolen som huvudregel består av såväl lagfarna ledamöter som nämndemän. Mål kan i viss utsträckning avgöras av en lagfaren domare ensam. Erfarenheterna av hur domstolarna tillämpat reglerna om rättens sammansättning ska belysas av utredaren.

För Migrationsöverdomstolen finns i 16 kap. 3 § utlänningslagen en möjlighet till förstärkt sammansättning med sju lagfarna ledamöter. Syftet är att främja en enhetlig praxisbildning. Utredaren ska redovisa och belysa

erfarenheterna av den ordning som nu gäller och, om han eller hon finner skäl för det, föreslå justeringar.

Enligt 2 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde är det den myndighet som handlägger målet eller ärendet i sak som också ska besluta i frågor om offentligt biträde. Utredaren ska redovisa och belysa erfarenheterna av den nu rådande ordningen att Migrationsverket förordnar offentligt biträde samt i vilken utsträckning verket förordnar om biträde med tillämpning av 18 kap. 1 § utlänningslagen. Utredaren ska, om det finns anledning till detta, lägga fram förslag till förändringar.

Utredaren ska vidare överväga om det finns skäl och behov av att Migrationsöverdomstolen ges möjlighet att bevilja prövningstillstånd begränsat till att gälla viss del av det beslut som den fullföljda talan avser (partiellt prövningstillstånd).

Vid tillämpningen av den nya ordningen har begreppet "handläggande myndighet" vållat vissa problem. Begreppet kan behöva tydliggöras i de fall beslut om förvar och uppsikt har överklagats (jfr 10 kap. 12-17 §§ utlänningslagen). I frågor om förvar har det även noterats oklarheter i lagstiftningen beträffande kravet på muntlig förhandling och beräkningen av frister för ny prövning av förvarsfrågan efter överklagande. Utredaren ska analysera dessa frågor och lämna de förslag som analysen föranleder.

Utredaren får uppmärksamma även andra frågor av processuell eller annan karaktär som aktualiseras.

#### *Vissa organisatoriska frågor*

##### Dimensionering av verksamheterna

Utredaren ska redovisa kostnadsutfallet för instans- och processordningen som helhet, bedöma om olika verksamheter bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt och om de är rätt dimensionerade i förhållande till uppdragen och mängden ärenden samt lämna de förslag som övervägandena föranleder.

## Migrationsverkets organisation

Utredaren ska redovisa och bedöma hur Migrationsverkets organisation anpassats till instans- och processordningen samt lämna de förslag som övervägandena föranleder.

## Verksamhetens organisatoriska inordning i domstolarna

Erfarenheterna av hur migrationsmålen inordnats i länsrätterna och Kammarrätten i Stockholm ska redovisas, liksom domstolarnas beredskap för att tillgodose de behov av snabb anpassning som de nya målkategorierna återkommande väntas ställa.

## *Den nya utlänningslagens bestämmelser i övrigt*

### Övergripande krav på den nya utlänningslagen

Vid utformningen av den nya utlänningslagen eftersträvades tydlighet och överskådlighet. Utredaren ska klarlägga i vilken utsträckning den åsyftade tydligare åtskillnaden mellan olika grunder för uppehållstillstånd uppnåtts, genom bl.a. de vidare bestämmelserna om skyddsbehövande i övrigt (4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen). Om så är möjligt ska det även redovisas på vilket sätt ansökningarnas utformning och hur de sökande i övrigt för sin talan påverkats av den tydligare åtskillnaden i lagen mellan skyddsrelaterade och icke skyddsrelaterade omständigheter.

Utredaren ska vidare belysa om de materiella bestämmelserna i utlänningslagen är tillräckligt preciserade för att vara lämpade för domstolsprövning. Om det finns anledning ska utredaren lämna förslag till ytterligare preciseringar.

Om utredaren vid sin utvärdering i övrigt finner otydligheter och andra liknande brister ska han eller hon lämna förslag till hur dessa ska undanröjas.

Hur har rekvisitet synnerligen ömmande omständigheter tillämpats?

Möjlighet till uppehållstillstånd på grund av icke skyddsrelaterade humanitära skäl fanns tidigare inom ramen för 2 kap. 4 § första stycket 5 i 1989 års utlänningslag. Utredaren ska analysera hur bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § utlänningslagen) tillämpats. Utredaren ska därvid se närmare på om uttrycket synnerligen ömmande omständigheter fått den undantagskaraktär som var avsikten (jfr s. 185).

Hur har den nya ordningen för prövning av verkställighetshinder fungerat?

Den tidigare ordningen i 1989 års lag, med prövning av ny ansökan om uppehållstillstånd (NUT) efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning under förutsättning att omständigheterna inte prövats tidigare, ansågs ofta fördröja återvändandet. Verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslutet förhindrades dock i sig inte av en ny ansökan, om inte beslutet inhiberades. Oavsett om inhibition meddelades av Utlänningsnämnden kom dock självmant återvändande eller verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslutet i många fall inte att ske innan den nya ansökan prövats.

Den nya ordningen för prövning av verkställighetshinder innebär att om det kommer fram nya omständigheter ska Migrationsverket självmant pröva om de utgör hinder mot verkställighet (12 kap. 18 § utlänningslagen). Åberopar utlänningen nya omständigheter som kan antas utgöra sådant verkställighetshinder som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen, dvs. vid bland annat risk för dödsstraff, tortyr eller förföljelse vid ett återvändande till hemlandet, ska Migrationsverket under vissa förutsättningar ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning samt besluta om inhibition i verkställighetsärendet (12 kap. 19 § utlänningslagen). Om Migrationsverket beslutar att inte ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning kan detta beslut överklagas.

Utredaren ska kartlägga tillämpningen av de nya reglerna om verkställighetshinder. Utredaren ska bedöma vilket behov bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen visat sig fylla utöver vad som gäller enligt 12 kap. 18 § samma lag samt om det finns skäl att i något avseende ändra bestämmelserna. Utredaren ska undersöka det förhållandet att en särskild bestämmelse i utlänningslagen saknas om inhibition av ett beslut om avvisning eller utvisning inom ramen för handläggningen i ett överklagat mål avseende ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.

Vilken effekt har de nya bestämmelserna om avvisning och utvisning fått?

Enligt 1989 års utlänningslag fick avvisning på materiella grunder inte ske senare än tre månader efter ankomsten till Sverige. Enligt den nu gällande utlänningslagen (8 kap. 5 §) ska beslut om avvisning fattas inom tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till Sverige. För beslut som fattas senare används uttrycket utvisning. Utredaren ska klarlägga vilken betydelse denna förändring fått för tillämpningen av vissa bestämmelser som förts över oförändrade från 1989 års lag, t.ex. 8 kap. 6 § och 19 kap. 5 § gällande utlänningslag.

EG-rätten och utlänningslagen

Sverige har genomgått och genomgår fortfarande en process med allt fler EG-direktiv och överordnade förordningar inom utlänningsrättens område. Utredaren ska analysera förhållandet mellan utlänningslagen och sådana överordnade EG-instrument, exempelvis förordningen (EG) nr 343/2003 (den s.k. Dublinförordningen) och förordningen (EG) nr 562/2006 om en kodex om Schengengränserna.

*Ekonomiska konsekvenser m.m.*

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Särskild vikt ska läggas vid att redovisa de ekonomiska konsekvenserna samt förslag till finansiering i de delar där redovisade förslag innebär ökade kostnader för det allmänna.

*Samråd m.m.*

Utredaren ska rörande frågor om sekretess i asylärenden samråda med den särskilda utredare som har i uppdrag att utreda frågor om insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet, m.m. (Dir. 2007:120).

Utredaren ska ha tillgång till en referensgrupp bestående av representanter för frivilligorganisationer.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att yttra sig.

**Redovisning av uppdraget**

Uppdraget ska redovisas senast den 27 februari 2009. Frågorna rörande förordnande av offentligt biträde och sekretess i asylärenden ska redovisas i ett delbetänkande senast den 30 juni 2008.

(Justitiedepartementet)