

Den nya migrationsprocessen

Slutbetänkande av Utvärderingsutredningen

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:56

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23229-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Tobias Billström

Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 23 augusti 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden.

Samma dag förordnades f.d. hovrättspresidenten Bertil HübINETTE som särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 13 december 2007 departementsrådet Björn Hammarberg, Justitiedepartementet, numera departementsrådet Rikard Jermsten, Finansdepartementet, numera avdelningschefen Veronika Lindstrand-Kant, Migrationsverket, rådmannen Anders Mattsson, Länsrätten i Skåne län, projektledaren Ulla Pålsson, Domstolsverket, advokaten Per Stadig, numera kammarrättslagmannen Gunilla Svahn Lindström, Kammarrätten i Stockholm, chefsrådmannen Inger Söderholm, Länsrätten i Stockholms län samt numera kanslirådet Alexandra Wilton Wahren, Justitiedepartementet. Den 18 mars 2008 förordnades även chefsrådmannen Dag Stegeland, Länsrätten i Göteborg, som expert. Rikard Jermsten entledigades från uppdraget den 1 januari 2009. Samma dag förordnades rättssakkunniga Jenny Kvarnholt, Justitiedepartementet, som expert i utredningen. Alexandra Wilton Wahren entledigades den 13 februari 2009, samtidigt som rättssakkunniga Helena Levin, Justitiedepartementet, förordnades som ny expert.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 november 2007 hovrättsrådet Eva Lönqvist och från och med den 25 augusti 2008 hovrättsassessorn Åsa Toll.

Utredningen har antagit namnet Utvärderingsutredningen (Ju 2007:12).

Den 24 juni 2008 överlämnades delbetänkandet *Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden* (SOU 2008:65).

Den 18 december 2008 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2008:149). Enligt dessa ska utredningen redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2009.

Härmed överlämnas utredningens slutbetänkande *Den nya migrationsprocessen* (SOU 2009:56).

Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2009

Bertil HübINETTE

/Eva Lönqvist
Åsa Toll

Innehåll

Innehållsförteckning.....	5
Sammanfattning	15
Författningsförslag	33
1 Utredningens uppdrag och arbete	39
1.1 Uppdraget.....	39
1.2 Utredningens arbete	40
2 Landinformation.....	43
2.1 Landinformation	44
2.1.1 Källor till landinformation	44
2.1.2 Tillgången till Migrationsverkets landinformation.....	46
2.2 Migrationsverket och domstolarnas arbete med landinformation	47
2.2.1 Migrationsverket.....	47
2.2.2 Domstolarna	50
2.3 Hur landinformation återges i beslut och domar	53
2.3.1 Migrationsöverdomstolens refererade domar.....	53
2.3.2 Migrationsdomstolarnas domar.....	58
2.3.3 Migrationsverkets vägledande beslut.....	63
2.3.4 Migrationsverkets beslut i asylärenden	66
2.4 Synpunkter från domstolarna m.fl.....	74

2.5	Överväganden.....	76
2.5.1	Har öppenheten ökat genom tillgången till landinformation?.....	76
2.5.2	Har öppenheten ökat genom redovisningen i domar och beslut?.....	80
3	Muntlig förhandling	85
3.1	Muntlig förhandling.....	85
3.2	Statistik	87
3.2.1	Migrationsdomstolarnas kartläggning 2006	87
3.2.2	Domstolsverkets statistik 2007 och 2008.....	90
3.3	Rättsfall.....	93
3.4	Synpunkter från domstolarna m.fl.	101
3.4.1	Domstolarna.....	101
3.4.2	Migrationsverket.....	103
3.4.3	Offentliga biträden	104
3.5	Överväganden.....	104
3.5.1	Allmänt om muntlig förhandling.....	104
3.5.2	Muntlig förhandling enligt 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen	110
4	Tolkar.....	117
4.1	Utbildning av tolkar.....	117
4.2	Upphandling av tolkförmedlingstjänster.....	124
4.3	Användningen av tolkar	126
4.4	Synpunkter från domstolarna m.fl.	128
4.4.1	Domstolarna.....	128
4.4.2	Migrationsverket.....	131
4.4.3	Tolkar.....	134
4.4.4	Offentliga biträden och referensgruppen.....	135
4.5	Överväganden.....	136

5	Tvåpartsprocessen	143
5.1	Arbetet på Migrationsverkets förvaltningsprocessenheter	144
5.2	Omprövning av beslut	145
5.3	Migrationsverkets överklaganden	146
5.4	Synpunkter från domstolarna m.fl.	148
5.5	Överväganden	154
6	Skyndsam handläggning	161
6.1	Migrationsverkets handläggningstider	161
6.1.1	Prövning av ansökan.....	161
6.1.2	Processföring och omprövning av beslut.....	164
6.1.3	Prövning av hinder mot verkställighet	166
6.2	Domstolarnas handläggningstider	168
6.2.1	Migrationsdomstolarna	168
6.2.2	Migrationsöverdomstolen	172
6.3	Överväganden	174
7	Tyngdpunkten i asylprövningen i första instans m.m. ...	179
7.1	Tyngdpunkten i asylprövningen i första instans.....	180
7.1.1	Migrationsverkets arbetssätt.....	180
7.1.2	Statistik.....	182
7.1.3	Synpunkter från domstolarna m.fl.	182
7.1.4	Överväganden	186
7.2	Migrationsverket som central utlänningsmyndighet	191
8	Praxisbildning.....	195
8.1	Reglering avseende överklagande och prövningstillstånd ...	195
8.1.1	Överklagande	195
8.1.2	Prövningstillstånd.....	196
8.2	Praxisbildning i utlänningsärenden.....	197
8.2.1	Praxisbildning i tidigare ordning	197
8.2.2	Praxisbildning i Migrationsöverdomstolen.....	199
8.2.3	Praxisbildning i Migrationsverket	202

8.3	Praxis från Migrationsöverdomstolen avseende extraordinära rättsmedel och återförvisning.....	202
8.3.1	Extraordinära rättsmedel	202
8.3.2	Återförvisning	203
8.4	Förmedling av praxis	205
8.4.1	Förmedling av Migrationsöverdomstolens praxis.....	205
8.4.2	Förmedling av migrationsdomstolarnas praxis	206
8.4.3	Informationsutbyte genom Vera	208
8.4.4	Förmedling genom praxisdiskussioner, referensgrupp m.m.....	209
8.4.5	Förmedling av internationell praxis	210
8.5	Överväganden	211
8.5.1	Landfrågor och behovet av ändringsdispens i Migrationsöverdomstolen	211
8.5.2	Förmedling av praxis.....	219
9	Rättens sammansättning	223
9.1	Statistik	224
9.1.1	Migrationsdomstolarnas kartläggning	224
9.1.2	Statistik för år 2007 och 2008.....	226
9.2	Rättsfall	228
9.2.1	Migrationsdomstols sammansättning.....	228
9.2.2	Förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen	232
9.3	Synpunkter från domstolarna m.fl.	236
9.3.1	Domstolarna.....	236
9.3.2	Offentliga biträden	237
9.4	Överväganden.....	238
10	Övriga processuella frågor.....	243
10.1	Överväganden.....	243
10.1.1	Kompetensfördelningen mellan Regeringsrätten och Migrationsöverdomstolen	243
10.1.2	Införande av partiellt provningstillstånd	246

11	Hinder mot verkställighet	249
11.1	Bakgrund	250
11.1.1	Tidigare lagstiftning.....	250
11.1.2	Gällande lagstiftning.....	252
11.2	Migrationsverkets handläggning	256
11.3	Domstolarnas handläggning.....	260
11.4	Rättsfall från Migrationsöverdomstolen	261
11.5	Migrationsverkets vägledande beslut	278
11.6	Överväganden	282
11.6.1	Allmänna överväganden	282
11.6.2	Sambandet mellan 12 kap. 18 § och 12 kap. 19 § utlänningslagen	288
11.6.3	Tillämpningsområdet för bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen	292
11.6.4	Omfattningen av ny prövning efter beslut enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen	300
11.6.5	Kravet på giltig ursäkt	303
11.6.6	Några preciseringar av 12 kap. 19 § utlänningslagen	311
11.6.7	Tillämpningen av 12 kap. 18 § utlänningslagen	320
12	Synnerligen ömmande omständigheter	325
12.1	Bakgrund och gällande rätt.....	326
12.1.1	Tidigare ordning – humanitära skäl	326
12.1.2	Behovet av en förändrad reglering.....	327
12.1.3	Underlag för en samlad bedömning	328
12.1.4	Omständigheter som särskilt ska beaktas vid den samlade bedömningen	330
12.2	Rättsfall och vägledande beslut om synnerligen ömmande omständigheter	334
12.2.1	Rättsfall från Migrationsöverdomstolen	334
12.2.2	Vägledande beslut m.m. från Migrationsverket.....	352
12.3	Rättsfall och vägledande beslut om 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen	354
12.3.1	Rättsfall från Migrationsöverdomstolen	355
12.3.2	Vägledande beslut från Migrationsverket	355

12.4	Exempel på beslut från Migrationsverket där uppehållstillstånd beviljats på grund av synnerligen ömmande omständigheter	356
12.5	Statistik	360
12.6	Överväganden.....	362
12.6.1	Tillämpning av 5 kap. 6 § utlänningslagen.....	363
12.6.2	Tillämpning av bestämmelsen om andra svåra motsättningar i hemlandet i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen	380
12.6.3	Sammanfattning – har 5 kap. 6 § utlänningslagen tillämpats som en undantagsbestämmelse?	382
13	Begreppen avvisning och utvisning	385
13.1	Bestämmelserna i utlänningslagen.....	385
13.1.1	Gällande rätt	385
13.1.2	Tidigare ordning.....	387
13.1.3	Bakgrund till ändringen	388
13.2	Överväganden.....	389
14	Övergripande krav på den nya utlänningslagen.....	393
14.1	Skillnaden mellan olika grunder för uppehållstillstånd.....	393
14.1.1	Gällande rätt	393
14.1.2	Bakgrund till ändringarna	396
14.1.3	Praxis.....	399
14.1.4	Synpunkter från domare m.fl.	403
14.1.5	Överväganden.....	404
14.2	De materiella bestämmelsernas precisering.....	407
14.2.1	Lagrådets synpunkter på utformningen av bestämmelserna i utlänningslagen.....	408
14.2.2	Överväganden.....	410
15	Dimensionering och ekonomi i domstolarna.....	415
15.1	Överväganden inför anslagstilldelningen.....	415
15.2	Redovisning och uppföljning av utgifter för migrationsmålen	419

15.3	Dimensionering av personalstyrkan	420
15.3.1	Underlag för dimensioneringen av domstolarna	420
15.3.2	Antal anställda i domstolarna åren 2006–2008	422
15.3.3	Personalomsättning	424
15.4	Måltillströmning	427
15.4.1	Inkomna mål	427
15.4.2	Målfördelning på respektive migrationsdomstol	429
15.4.3	Prognoser om måltillströmning	430
15.5	Handläggningstider	431
15.6	Kostnadsutfall	433
15.7	Kostnadseffektivitet	434
15.8	Överväganden	437
16	Dimensionering och ekonomi i Migrationsverket	447
16.1	Anslagstilldelning	447
16.2	Dimensionering av personalstyrkan	448
16.2.1	Underlag för dimensioneringen av personalstyrkan	448
16.2.2	Personalomsättning	450
16.3	Ärendetillströmning	451
16.3.1	Ärendetillströmning och ärendefördelning på respektive förvaltningsprocessenhet	451
16.3.2	Prognoser avseende ärendevolymer	452
16.4	Handläggningstider	453
16.5	Kostnadsutfall	453
16.6	Kostnadseffektivitet	455
16.7	Överväganden	456
17	Organisationen i domstolarna	459
17.1	Bakgrund	459
17.1.1	En ny instansordning	459
17.1.2	Domsområden i den nya instansordningen	461
17.1.3	Domstolarnas inre organisation – arbetet i Migrationsdomstolsprojektet	463

17.2	Domstolarnas organisation.....	465
17.2.1	Länsrätten i Stockholms län	465
17.2.2	Länsrätten i Skåne län	471
17.2.3	Länsrätten i Göteborg.....	475
17.2.4	Kammarrätten i Stockholm	478
17.3	Kompetensutveckling i domstolarna	482
17.4	Överväganden.....	484
18	Organisationen i Migrationsverket.....	489
18.1	Migrationsverkets anpassning till den nya instans- och processordningen åren 2006–2008	489
18.1.1	Arbetet i NIPU2-projektet – införandet.....	489
18.1.2	Arbetet vid förvaltningsprocessenheterna åren 2006–2008	491
18.1.3	Andra större organisationsförändringar åren 2006–2008.....	494
18.2	Migrationsverkets organisation och verksamhet 2009.....	495
18.2.1	Migrationsverkets uppgifter enligt instruktion och arbetsordning	495
18.2.2	Förvaltningsprocessenheternas organisation och verksamhetsplan för 2009.....	496
18.3	Samverkan mellan Migrationsverket och migrationsdomstolarna avseende elektronisk information	498
18.4	Genomförd organisationsöversyn av asylprocessen	499
18.5	Kompetensutveckling i Migrationsverket.....	502
18.6	Överväganden.....	503
19	Konsekvensbedömning	507
20	Författningskommentar	511

Särskilt yttrande	517
Bilagor.....	521
<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2007:119	521
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv 2008:149.....	535
<i>Bilaga 3</i> Utgifter för migrationsdomstolsreformen.....	537
<i>Bilaga 4</i> Sammanställning utgifter och kostnader för den nya instans- och processordningen i Migrations- verket 2006–2008.....	539
<i>Bilaga 5</i> Migrationsdomstolarnas domsområden.....	543

Sammanfattning

Uppdraget

Utvärderingsutredningens uppdrag har varit att utvärdera den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden. I uppdraget har också ingått att utvärdera vissa bestämmelser i utlänningslagen, vilka infördes i samband med reformen. Ett delbetänkande avseende den del av uppdraget som rör förordnande av offentligt biträde och sekretess i migrationsärenden överlämnades i juni 2008. I detta betänkande redovisas återstoden av arbetet.

Det grundläggande syftet med utredningen har enligt direktiven varit att klarlägga hur den nya instans- och processordningen uppfyller de krav som ställdes vid dess införande. Utredningen ska också ge regeringen underlag för ställningstagande i frågan om några förändringar eller andra åtgärder behöver vidtas rörande instans- och processordningen eller utlänningslagen i övrigt. Regeringen framhöll i direktiven att det ännu är för tidigt att dra mer definitiva slutsatser om utfallet av reformen och att det därför är viktigt för utredningen att försöka särskilja förhållanden som kan vara av tillfällig art i en genomförande- och inledningsfas och vad som kan antas vara mer bestående förhållanden.

Utredningens arbete bör således ses som en första tidig uppföljning av reformen. I vissa delar går det inte att dra några bestämda slutsatser med hänsyn till den korta tid som har gått sedan den nya ordningen infördes. Både domstolarna och Migrationsverket arbetar fortlöpande med att förbättra organisationer och rutiner och rättsutvecklingen på området är endast inledd. I några avseenden har utredningsarbetet emellertid visat att det finns skäl att redan nu genomföra förändringar. I de delarna lägger jag fram förslag till författningsändringar. Där arbetet visserligen tyder på att det kan finnas ett behov av åtgärder,

men underlaget inte ger ett tillräckligt säkert besked, har jag i stället valt att rekommendera att de aktuella frågorna belyses närmare i annat sammanhang.

Det kommer sannolikt att finnas anledning till fler uppföljningar av reformen när ytterligare tid har gått och praxis har hunnit utvecklas ännu mer. Även den pågående utvecklingen av EG-rätten och dess betydelse för migrationsfrågorna kan motivera fortsatt utredning.

Den nya instans- och processordningen

I utredningens uppdrag har ingått att klarlägga hur den nya instans- och processordningen uppfyller de grundläggande krav som ställdes upp vid dess införande. Frågan om öppenheten i asylprocessen har i det sammanhanget varit särskilt viktig. I vilken utsträckning öppenheten har ökat har bedömts främst med utgångspunkt från en utvärdering av tvåpartsprocessen och möjligheten till muntlig förhandling. Frågor om användningen av landinformation har också fått betydelse, liksom tillgången till tolkar.

Landinformation

Ett led i den öppenhet som eftersträvades genom den nya instans- och processordningen var att parter och andra skulle få tillgång till den landinformation som Migrationsverket lagrar i databasen Lifos. Informationssystemet öppnades under våren 2006 och numera är drygt 80 procent av allt material i Lifos tillgängligt för allmänheten via Migrationsverkets hemsida. Tillgängligheten till material i Lifos är således hög, men öppenheten i systemet bör ändå kunna öka ytterligare. Det kan också ifrågasättas om inte mer resurser borde avsättas för arbete med landinformation på Migrationsverket och om inte Lifos borde utökas med vissa typer av information, i synnerhet nationell och internationell praxis.

För en öppnare asylprocess krävs också att Migrationsverket utförligt motiverar sina beslut och samtidigt redovisar den landinformation som har lagts till grund för verkets avgörande. Det nya tvåpartsförfarandet har medfört att Migrationsverket, som sökandens motpart, måste presentera sina fakta på ett sådant sätt

att verkets slutsats kan försvaras inför domstolen. Det har i sin tur lett till att verket i större utsträckning än tidigare åberopar de källor som använts. Det finns dock fortfarande mycket som kan bli bättre på det här området och Migrationsverket bör sträva efter att i ännu större utsträckning i sina beslut återge den landinformation som används.

I migrationsdomstolarnas domar återges inte landinformation i någon större utsträckning, främst av det skälet att domstolarna anser att Migrationsverket i sitt beslut redan har redovisat all relevant information. Det finns därför inte anledning för domstolen att tillföra några uppgifter, annat än om någon av parterna har fört in något nytt i målet eller om det har kommit en uppdaterad version av en rapport som har åberopats tidigare.

En brist i beslut och domar är att det inte alltid redovisas hur Migrationsverket och domstolarna har tolkat den landinformation som åberopas i målet och hur olika källor har värderats i förhållande till varandra. Det gäller särskilt i de fall då sökanden själv har åberopat landinformation. Frågan om hur landinformation bör värderas och tolkas är central och både Migrationsverket och domstolarna bör därför i sina beslut och domar redovisa, inte bara vilka slutsatser som kan dras av landinformationen, utan också hur man har kommit fram till dessa slutsatser.

Även om det alltså fortfarande finns vissa brister som bör åtgärdas kan det konstateras att användningen och redovisningen av landinformation i den nya instans- och processordningen har lett till en ökad öppenhet i asylprocessen.

Muntlig förhandling

En av de viktigare delarna i den nya instans- och processordningen var att inslaget av muntlig förhandling skulle bli större än vad som hade gällt tidigare. De regler som nu gäller för muntlig förhandling i migrationsmål motsvarar de som också gäller för domstolarnas handläggning av andra måltyper. Utgångspunkten är således att förfarandet i domstolen är skriftligt, men muntlig förhandling får hållas när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. I migrationsdomstolarna ska förhandling hållas om sökanden begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

I migrationsmål hålls muntlig förhandling visserligen i stor utsträckning, men inte i alla mål. Ser man till samtliga avgjorda mål var förhandlingsfrekvensen 19 procent år 2008. I mål om avvisning eller utvisning där asylskäl åberopas hålls förhandling dock i betydligt större omfattning. År 2008 var förhandlingsfrekvensen i dessa mål ungefär 35 procent. Den som söker asyl ges alltså i förhållandevis stor omfattning tillfälle att själv muntligen lägga fram sin sak för domstolen.

Förhandlingsfrekvensen varierar emellertid mellan migrationsdomstolarna och domstolen i Stockholm håller förhandling i mindre omfattning än de båda andra migrationsdomstolarna. Det finns ett flertal faktorer som kan förklara detta, bl.a. skillnaderna i målsammansättning. Variationerna mellan domstolarna ryms inom den bedömning som domstolarna ska göra med beaktande av Regeringsrättens och Migrationsöverdomstolens praxis.

Under alla förhållanden hålls således förhandling när sökandens trovärdighet är avgörande för bedömningen och Migrationsverket har ifrågasatt de uppgifter som sökanden har lämnat. Migrationsöverdomstolen har också sagt att förhandling bör hållas i mål som aktualiserar skyddsbehov och bevisvärderingsfrågor. Däremot är det inte lika nödvändigt att hålla förhandling i mål som endast rör tillräckligheten av de skäl som sökanden anför.

Sammantaget kan det konstateras att möjligheten till muntlig förhandling har ökat öppenheten i processen. Vid muntlig förhandling får den enskilde bättre möjligheter att få klart för sig vad det är som är tvistigt i målet, vad Migrationsverket anför emot ansökan och vad domstolen kommer att fästa vikt vid i avgörandet. De muntliga förhandlingarna ger domarna ett bättre underlag för beslutet och de sökande som får komma till domstolen synes få ett större förtroende för processen. Reformen har således fallit väl ut i det här avseendet.

Tolkar

Inför genomförandet av den nya instans- och processordningen uppmärksammades frågan om det skulle komma att finnas tillräckligt många kvalificerade tolkar för att täcka det förväntade behovet. Inte minst de ökade möjligheterna till muntlig förhandling antogs medföra ett större behov av bl.a. rättstolkar.

Utbildningen av tolkar ökades därför inför reformen och en ny sammanhållen grundutbildning av tolkar infördes. Vid utgången av år 2008 hade drygt 200 tolkar genomgått den nya grundutbildningen med godkänt resultat. Andra tolkar har gått kompletterande kurser och drygt 260 tolkar har utbildats för speciell kompetens som rättstolk. Även om antalet utbildade tolkar alltså har ökat, råder det fortfarande brist på auktoriserade tolkar och rättstolkar. Varken Migrationsverket eller domstolarna kan räkna med att alltid få en auktoriserad tolk eller ens att fullgod tolkning kan garanteras i varje enskilt fall. Domstolarna har också haft stora problem med tolkar som inte är kvalificerade för uppgiften. Det behövs därför många fler tolkar totalt och många betydligt mer kompetenta tolkar. Det är med hänsyn till rättssäkerheten i migrationsärendena synnerligen angeläget att fler tolkar utbildas. Ett rikstäckande register över yrkesverksamma tolkar och deras kompetens bör också inrättas.

Det finns på tolkområdet även problem som är förknippade med upphandlingen av tolkförmedlingstjänster. Erfarenheten visar att det finns tolkförmedlingar som anlitar tolkar med otillräcklig kompetens och där stora problem av administrativ art också förekommer. Ett system med registrering av tolkförmedlingar och tillsyn över dessa bör därför införas.

Tvåpartsprocessen

Den nya instans- och processordningen innebar bl.a. att det i utlänningsärenden infördes en tvåpartsprocess med möjligheter till muntlig förhandling. Av de synpunkter som har lämnats framgår att både de offentliga biträdena, Migrationsverket och domstolarna är mycket nöjda med effekterna av tvåpartsprocessen. Processen har som förväntat lett till att Migrationsverket på ett tydligare sätt än tidigare måste redovisa grunderna för sitt beslut och också redogöra för den landinformation som används. Även biträdena måste för sökandens räkning på ett tidigt stadium göra klart vilka rättsliga grunder och omständigheter som en ansökan grundas på. Migrationsverkets beslutsunderlag blir därigenom bättre, vilket i sin tur ökar förutsättningarna för materiellt riktiga beslut.

Processen i domstolen ställer också krav på juridisk noggrannhet och kräver att grunder och bevisning anges på ett tydligt sätt. Det gäller både Migrationsverket och biträdena.

Dessutom måste båda parter ange sin inställning till motpartens påståenden och bevisning. Genom parternas agerande under domstolens ledning kan ramen för processen klarläggas, så att det blir tydligt vad parterna är oense om och hur bevisläget ser ut. Även vid överprövningen av Migrationsverkets beslut har tvåpartsprocessen således bidragit till en ökad öppenhet genom att parternas ståndpunkter bryts mot varandra i domstolen. Beslutsunderlaget blir därmed bättre och förutsättningarna för materiellt riktiga beslut ökar. Legitimiteten för besluten i asylprocessen kan med detta också antas öka.

Skyndsam handläggning

I utredningens uppdrag har bl.a. ingått att undersöka hur kravet på skyndsam handläggning uppfylls i den nya instans- och processordningen. För Migrationsverket gäller att asylmålen ska avgöras inom sex månader. Överklaganden ska avgöras inom en vecka och ärenden om verkställighetshinder inom en månad.

Migrationsverket har hittills inte uppnått målet för handläggningen av asylärenden. Förra året avgjordes endast 31 procent av asylärendena inom sex månader. En förklaring till den bristande måluppfyllelsen är det ökade antalet asylsökande. Även det förhållandet att en ny organisation har byggts upp har haft betydelse för handläggningstiderna. Verket har inte heller när det gäller hanteringen av överklaganden kunnat nå de uppsatta tidsmålen. Vid utgången av 2008 hade således endast 41 procent av ärendena avgjorts inom en vecka. Detta bör ses mot bakgrund bl.a. av att antalet överklaganden det senaste året hade ökat till nästan det dubbla. Såvitt gäller prövning av hinder mot verkställighet har Migrationsverket dock i förhållandevis stor utsträckning kunnat meddela beslut inom en månad. År 2008 avgjordes 70 procent av verkställighetsärendena inom en månad. Migrationsverket arbetar för närvarande med att försöka korta handläggningstiderna.

För migrationsdomstolarna gäller enligt regeringens verksamhetsmål att medianåldern på samtliga avgjorda mål inte ska överstiga fyra månader. Domstolarnas egna verksamhetsmål innebär att asylmål rörande ensamkommande barn ska ha en medianomloppstid om högst två månader och verkställighetsmål en medianomloppstid om högst en månad.

Migrationsdomstolarna fick under reformens första år inte in på långt när så många mål som man hade räknat med. År 2008 ökade dock antalet inkomna mål till totalt drygt 22 700, vilket översteg det förväntade antalet med cirka 5 000 mål. Samtidigt ökade avverkningstakten i migrationsdomstolarna som totalt avgjorde nästan 19 300 mål. Medianomloppstiden för asylmål var 4,4 månader. För de 179 avgjorda asylmålen rörande ensamkommande barn var medianomloppstiden 2,7 månader och för verkställighetsärenden 0,4 månader. Migrationsdomstolarna klarade regeringens verksamhetsmål för handläggningstiderna totalt (medianomloppstid 3,6 månader) och i allt väsentligt även sina egna verksamhetsmål.

Inte heller Migrationsöverdomstolen fick det första året in lika många mål som beräknat. År 2008 ökade målinströmningen dock kraftigt och knappt 8 600 mål överklagades till Migrationsöverdomstolen. Även avgörandetakten ökade och domstolen avgjorde år 2008 nästan 8 300 mål. Migrationsöverdomstolen har uppfyllt regeringens verksamhetsmål som innebär att medianomloppstiden för avgjorda mål inte ska överstiga två månader.

Tyngdpunkten i asylprocessen i första instans

Ett av målen med den nya instans- och processordningen var att tyngdpunkten i asylprocessen, liksom inom andra rättsområden, ska ligga i första instans. En första förutsättning för att man ska kunna uppnå detta är att alla relevanta omständigheter i ett ärende och alla dokument och annan bevisning läggs fram redan inför prövningen i Migrationsverket. I annat fall finns det risk för att migrationsdomstolens handläggning inte leder till någon egentlig överprövning av verkets beslut. I stället kan domstolens prövning komma att omfatta sådana nya omständigheter som inte tidigare har varit föremål för bedömning. Eftersom migrationsdomstolen i praktiken är sista instans kommer sökanden under sådana förhållanden att gå miste om den tvåinstansprövning som var avsikten med reformen. Det är därför angeläget att Migrationsverkets arbetssätt är utformat så att det i största möjliga utsträckning garanterar att ärendena avgörs på ett komplett underlag.

Utredningen har visat att tyngdpunkten i asylprövningen i huvudsak har kommit att ligga hos Migrationsverket. Visserligen

överklagas drygt 90 procent av alla beslut om utvisning eller avvisning, men det är endast i högst en tiondel av målen som migrationsdomstolarna ändrar det överklagade beslutet. Migrationsverkets utredningar bör därför i huvudsak kunna antas vara tillräckliga.

Det finns dock vissa tecken på att verkets utredningar inte i alla delar är tillfredsställande. Det finns t.ex. brister i överlämnandet av protokoll och landinformation. Migrationsverket klargör inte heller alltid för sökanden vad det är som är tvistigt i ärendet. Det har också visat sig att Migrationsverket ibland redovisar en annan inställning i domstolen i förhållande till vad som framgår av beslutet eller kompletterar utredningen i domstolen med nya uppgifter. Detta förekommer särskilt när verket i det överklagade beslutet inte har tagit ställning till trovärdighetsfrågan, utan avslagit ansökan på den grunden att sökandens uppgifter inte är tillräckliga för uppehållstillstånd. Alla dessa omständigheter riskerar att leda till att processen förskjuts till domstolen, där nya omständigheter och bevis kan komma att åberopas. Migrationsverket bör i dessa delar se till att arbetet på asylprövningsenheterna utvecklas på ett sådant sätt att tyngdpunkten i asylprövningen i ännu större utsträckning kommer att ligga hos verket och så att domstolsprövningen får den karaktär av överprövning som har varit avsikten.

Praxisbildning

I den nya instans- och processordningen kan Migrationsverkets beslut överklagas till migrationsdomstolarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Migrationsöverdomstolen är högsta instans. Det krävs prövningstillstånd för att Migrationsöverdomstolen ska ta upp ett överklagat mål. Prövningstillstånd meddelas antingen om att det är av vikt för rättstillämpningen att överklagandet prövas (prejudikatdispens) eller om det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens).

I egenskap av högsta instans har Migrationsöverdomstolen en viktig prejudikatbildande funktion. Domstolen har inrättat en särskild sk. prejudikatavdelning som handlägger de migrationsmål som har beviljats prövningstillstånd. Genom att avgöra alla dessa mål på en och samma avdelning kan domstolen tillvarata kompetensen i organisationen och åstadkomma en enhetlig praxis.

De avgöranden från Migrationsöverdomstolen som anses ha särskild vikt refereras med benämningen MIG samt årtal och löpnummer. Avgörandena publiceras på <www.lagrummet.se>, den offentliga förvaltningens gemensamma webbplats för svensk rättsinformation. Domstolen planerar även att ge ut en referatsamling i bokform under år 2009.

Migrationsöverdomstolen uttalar sig i sina avgöranden i första hand om tolkningen av utlänningslagen. Ett problem är att det saknas vägledning för underinstanserna i så kallade landfrågor. Dessa frågor handlar om vilka slutsatser som mot bakgrund av aktuell landinformation kan dras om t.ex. ett visst land eller en viss folkgrupp. Domare vid Migrationsöverdomstolen har uttryckt att de inte anser det vara domstolens uppgift att uttala sig vägledande i landfrågor, utan att belysa hur utlänningslagens rekvisit ska tolkas. Bristen på vägledning i landfrågor gör att det finns risk för att en sökande kan bli föremål för olika bedömningar beroende på vilken migrationsdomstol som dömer i ett mål. Avsaknaden av vägledning i avgöranden beträffande landfrågor kan därför få konsekvenser för rättssäkerheten i migrationsprocessen.

Under utredningsarbetet har behov av ändringsdispens i Migrationsöverdomstolen påtalats. En möjlighet till prövning av migrationsmålen i en högre instans skulle ligga väl i linje med en övergripande ambition att främja enskildas rättssäkerhet och rättstrygghet och således stärka det judiciella systemets legitimitet. Det finns skäl att överväga att på kammarrättsnivån införa en möjlighet till ändring av avgöranden för de mål som handläggs enligt utlänningslagen på motsvarande sätt som gäller för andra måltyper i förvaltningsprocessen.

Inom ramen för denna utredning har konsekvenserna av ändringsdispens i Migrationsöverdomstolen inte kunnat undersökas och bedömas. Frågan om ändringsdispens i migrationsmål bör därför utredas närmare.

Rättens sammansättning

En migrationsdomstol kan avgöra ett mål antingen med en domare ensam eller med en domare och tre nämndemän. Det som avgör vilken sammansättning som ska väljas är om domaren anser att målet är av enkel beskaffenhet eller ej. Migrationsöverdomstolen har bl.a. framhållit att möjligheten att avgöra mål med

ensamdomare bör utnyttjas restriktivt när fråga om avvisning eller utvisning är väckt i målet, i synnerhet när barn är inblandade.

Statistiken visar att nämndemän i mycket stor utsträckning medverkar i mål där skyddsskäl åberopas. Det stora flertalet av de asylmål som rör ensamkommande barn avgörs också av en juristdomare och nämndemän. Mål med omedelbar verkställighet avgörs dock ofta av en domare ensam. Sådana mål kan bl.a. gälla överföring enligt Dublinförordningen, vilka inte prövas i sak. När det gäller övriga asylmål förekommer dock nämndemän i ungefär två tredjedelar av målen, medan en tredjedel avgörs utan nämnd.

Övriga processuella frågor

Av 16 kap. 2 § utlänningslagen följer att ett prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen meddelas för överklagandet i dess helhet. Det finns ingen möjlighet att begränsa ett prövningstillstånd till att gälla en viss del av överklagandet trots att det från saklig synpunkt kanske inte finns skäl att pröva överklagandet mer än i en viss del. Det skulle vara bättre om ett partiellt prövningstillstånd kunde meddelas, eftersom det bl.a. skulle kunna renodla praxisbildningen. Det bör därför införas en möjlighet att bevilja partiellt prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen.

Vissa bestämmelser i den nya utlänningslagen

Vid utformandet av den nya utlänningslagen eftersträvades en större tydlighet och överskådlighet. Skyddsbestämmelserna sattes i centrum och lagen strukturerades så att dessa regler tydligt skulle skiljas från andra grunder för uppehållstillstånd. Några nya bestämmelser tillkom också. Systemet med ny ansökan om uppehållstillstånd ersattes med regler om prövning av verkställighetshinder och de gamla reglerna om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl ersattes med en bestämmelse om synnerligen ömmande omständigheter. Uppdraget till utredningen har omfattat en utvärdering av lagens bestämmelser i dessa avseenden.

Hinder mot verkställighet

I den nya utlänningslagen finns i 12 kap. 18 och 19 §§ bestämmelser som reglerar förfarandet vid hinder mot verkställighet efter att ett beslut om avvisning eller utvisning har fått laga kraft. Migrationsverket får enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen bevilja uppehållstillstånd om det kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns ett verkställighetshinder. Om utlänningen åberopar sådana skyddsskäl som sägs i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen ska Migrationsverket, om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § inte kan beviljas, i stället avgöra om utlänningen med anledning av de nya omständigheterna ska beviljas en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Det kräver bl.a. att utlänningen inte har kunnat åberopa de nya omständigheterna tidigare eller att han eller hon har giltig ursäkt för att inte ha gjort det förut. Beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen kan inte överklagas, medan beslut enligt 12 kap. 19 § samma lag kan överklagas till en migrationsdomstol och till Migrationsöverdomstolen.

De nya bestämmelserna i 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen har medfört att nya omständigheter i förhållandevis liten utsträckning leder till ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Ett relativt stort antal ärenden om verkställighetshinder prövas dock av Migrationsverket. Den bedömning som då görs är emellertid av mer summarisk karaktär och leder inte till de tidsutdräkter som den tidigare ordningen med ny prövning innebar. Från att ett ärende i princip inte hade någon riktig slutpunkt kan en fråga om eventuellt verkställighetshinder som gäller skyddsskäl, i dag avgöras inom cirka tre månader från det att frågan om verkställighetshinder väcks till dess att Migrationsöverdomstolen har avgjort frågan slutligt. Om en ny prövning beviljas får man räkna med att saken tar ytterligare tre månader i Migrationsverket. De nya bestämmelserna har således lett till ett snabbare förfarande. Ordningen med ny ansökan om uppehållstillstånd har också fått den extraordinära karaktär som var lagstiftarens avsikt.

Migrationsöverdomstolen har genom sin praxis avgränsat tillämpningsområdet för bestämmelserna i 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen, uttolkat vissa av de begrepp som förekommer i bestämmelserna och angett hur beviskraven ska tolkas. Med anledning av detta och vissa förarbetsuttalanden bör lagtexten preciseras i några avseenden.

Den viktigaste ändringen i sammanhanget gäller rekvisitet giltig ursäkt i 12 kap. 19 § utlänningslagen och har att göra med de politiska verkställighetshinder som regleras i 12 kap. 1–3 §§ samma lag. Dessa hinder är till viss del absoluta, dvs. sådana att de enligt Sveriges internationella åtaganden måste beaktas. Om det kan antas finnas ett sådant verkställighetshinder, men Migrationsverket inte anser att uppehållstillstånd kan beviljas enligt 12 kap. 18 §, bör det alltid utredas närmare om ett verkställighetshinder faktiskt föreligger eller inte. Detta kan enligt nuvarande lagstiftning inte göras i annan ordning än vid en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Samtidigt är lagstiftningen så uppbyggd att en ny prövning inte kan beviljas om det visar sig att utlänningen hade kunnat återropa de aktuella nya omständigheterna tidigare, men inte har giltig ursäkt för att inte ha gjort det. En ny prövning bör dock inte vägras av processuella skäl. I stället bör frågan om verkställighetshinder alltid utredas, oavsett om utlänningen ifråga på ett tidigare stadium av handläggningen borde ha anmält de förhållanden som gör att hinder antas föreligga. Kravet på giltig ursäkt bör därför upphävas.

Migrationsverkets beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen kan som ovan nämnts inte överklagas. Mot bakgrund av det och med hänsyn till de synpunkter på Migrationsverkets beslut som har förts fram, bör verkets tillämpning av bestämmelsen klarläggas. Verket har nu tagit initiativ till en genomlysning av praxis i verkställighetsärenden.

Synnerligen ömmande omständigheter

I den tidigare instans- och processordningen kunde uppehållstillstånd beviljas på grund av humanitära skäl. Regeringen ville genom en ny reglering bl.a. komma till rätta med att det i dåvarande praxis i stor utsträckning beviljades uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl, när omständigheterna i ärendet egentligen främst var att hänföra till skyddsskäl. Regeringen ansåg att en precisering av begreppet humanitära skäl och dess innebörd behövdes. De så kallade politisk-humanitära skälen flyttades därför till bestämmelsen om övrigt skyddsbehov, i det sammanhang där inre väpnad konflikt behandlas (4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen). Upehållstillstånd kan genom ett tillägg i den bestämmelsen därför numera beviljas om man på grund av andra

svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp. Övriga omständigheter som tidigare var att hänföra till humanitära skäl omfattas nu av ett eget lagrum, 5 kap. 6 § utlänningslagen, och betecknas synnerligen ömmande omständigheter. Vid bedömningen av om uppehållstillstånd kan beviljas på grund av sådana synnerligen ömmande omständigheter ska en samlad bedömning göras varvid särskilt ska beaktas sökandens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet.

Migrationsöverdomstolen har i ett antal rättsfall bedömt olika frågor inom ramen för 5 kap. 6 § utlänningslagen. Flertalet av rättsfallen rör bedömningen av de omständigheter som särskilt ska beaktas enligt lagrummet. Beträffande rekvisitet hälsotillstånd har Migrationsöverdomstolen slagit fast att uppehållstillstånd kan beviljas för vuxna om sjukdomstillståndet är synnerligen allvarligt, tillfredsställande dokumenterat i intyg och vård inte kan ges i hemlandet. Än så länge finns endast ett fåtal rättsfall från Migrationsöverdomstolen avseende barns hälsotillstånd. Under utredningsarbetet har framhållits att det behövs ytterligare vägledning om vilka kriterier som, utöver vistelsetid, ska beaktas vid bedömning av om faktisk anpassning till Sverige har skett. Hur bedömningen avseende situationen i hemlandet ska göras har inte berörts närmare i förarbetena. Praxis ger vid handen att situationen i hemlandet, som enda omständighet, i sällsynta fall kan utgöra grund för uppehållstillstånd.

I 1 kap. 10 § utlänningslagen finns en portalbestämmelse om att ett barns bästa särskilt ska beaktas i fall som rör barn. Ett barn får också enligt andra stycket i 5 kap. 6 § utlänningslagen beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Tillämpningen av dessa bestämmelser har under utredningen kritiserats bl.a. av Barnombudsmannen. Praxis på området är ännu inte så rikhaltig att det säkert går att säga om barns bästa beaktas på det sätt som är avsett. Frågan bör dock uppmärksammas fortsättningsvis.

Statistiken utvisar en inte obetydlig andel uppehållstillstånd som beviljats på grund av synnerligen ömmande omständigheter. I förhållande till det totala antalet uppehållstillstånd har den nya bestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen utgjort grund för 18 procent av uppehållstillstånden år 2006, 22 procent år 2007 och

14 procent år 2008. År 2008 fick således 1 571 personer uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Av dessa var 323 ensamkommande barn.

Praxis tyder på att bestämmelsen har fått den undantagskaraktär som avsetts. Ovan redovisade andelar meddelade uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter är emellertid så stora att en undersökning angående tillämpningen av bestämmelsen verkar välgrundad. Vid en sådan undersökning kan samtidigt belysas om Migrationsverkets och domstolarnas bedömning av de särskilda omständigheterna, såsom hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet, nu är strängare mot den sökande än tidigare. En sådan kartläggning förefaller vara motiverad mot bakgrund av att det från flera håll framförts att bedömningen av vissa omständigheter vid tillståndsprövningen skärpts i den nya ordningen.

Övergripande krav på den nya utlänningslagen

En viktig tanke bakom den nya utlänningslagen var att man på ett klarare sätt skulle göra skillnad mellan olika grunder för uppehållstillstånd. Skyddsgrunderna skulle få en mer framträdande plats och de skulle på ett tydligt sätt skiljas från andra grunder för uppehållstillstånd. För att åstadkomma detta utvidgade man bestämmelsen i nuvarande 4 kap. 2 § utlänningslagen på så sätt att även de som på grund av svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan för att utsättas för allvarliga övergrepp ska bedömas som skyddsbehövande i övrigt. Dessa personer fick förr uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl.

Utredningen har visat att denna ändring har lett till mer ordning och reda i asylprocessen och till en tydligare åtskillnad mellan olika grunder för uppehållstillstånd. Vid prövningen i Migrationsverket och vid domstolarna skiljer man klart på skyddsgrunder och andra grunder för uppehållstillstånd. Skyddsgrunderna prövas alltid först, innan övriga grunder kan komma ifråga. För alla inblandade i asylprocessen är det därför nödvändigt att göra klart inte bara vad som yrkas, utan också vad talan grundas på och vilka omständigheter som åberopas till stöd för vad. Sammantaget synes reformen i detta avseende ha fyllt sitt syfte.

När det gäller utlänningslagens materiella bestämmelser i övrigt kan det konstateras att lagen visserligen ger ett förhållandevis stort

utrymme för lämplighetsbedömningar, men att domstolarna ändå har lyckats med sin uppgift att tolka och tillämpa bestämmelserna. En ökad precisering av lagtexten skulle dock ytterligare främja en likartad bedömning av likartade fall och förbättra förutsebarheten i systemet. En översyn av utlänningslagen kan därför behövas, även med hänsyn till vissa oklarheter som har uppmärksammats i lagen.

Vissa organisatoriska frågor

Dimensionering och ekonomi i domstolarna

Under år 2006 och år 2007 var den totala måltillströmningen vid migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen betydligt mindre än beräknat. Domstolarna hade då mot bakgrund av antalet anställda en organisation som hade överkapacitet i förhållande till antalet inkommande mål. Under år 2008 var antalet inkomna mål till migrationsdomstolarna större än vad som beräknades vid inrättandet av domstolarna. Domstolarna har ändå kunnat hantera detta och har uppfyllt regeringens verksamhetsmål.

Ett problem som visat sig bestå över tiden är att fördelningen av mål procentuellt sett mellan de olika migrationsdomstolarna inte överensstämmer med de ursprungligen förmodade nivåerna. Migrationsdomstolen i Stockholm har för samtliga verksamhetsår fått en större procentuell andel mål än avsett och migrationsdomstolen har därför kommit att utgöra en mycket stor del av verksamheten vid Länsrätten i Stockholms län. Det finns skäl att i annan ordning vidare utreda frågan om hur den höga belastningen på migrationsdomstolen i Stockholm kan hanteras.

Den nya instans- och processordningen har medfört kostnadsökningar jämfört med tidigare ordning. Kostnadsutfallet för domstolarna har dock legat under anslagstilldelningen samtliga verksamhetsår, trots att måltillströmningen var hög under år 2008. Orsaken till att anslaget ändå inte förbrukades det året var bl.a. att muntliga förhandlingar inte hölls i den omfattning man hade beräknat och att den kostnad per mål som låg till grund för anslagsberäkningarna var något för hög. För år 2009 förutses att anslaget förbrukas på grund av den stora mängden mål.

Dimensionering och ekonomi i Migrationsverket

I samband med inrättandet av den nya instans- och processordningen gjorde Migrationsverket flera organisationsförändringar. Ett nytt verksamhetsområde, Förvaltningsprocess, skapades. Det fick ansvar för att ompröva beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden, företräda verket i domstolarna samt pröva frågor om verkställighetshinder.

Migrationsverket hade inledningsvis svårigheter att förse verksamhetsområdet med personal. Förvaltningsprocessenheterna hade de första verksamhetsåren dessutom hög personalomsättning. Detta har medfört att kompetens har gått förlorad i organisationen och att befintlig personal har fått avdelas för att lära upp nya medarbetare. Det är angeläget för instans- och processordningen som helhet att Migrationsverket, som utgör första instans, kan uppfylla verksamhetsmålen eftersom fördröjningar ger återverkningar för den fortsatta handläggningen. Hög personalomsättning påverkar dessutom kostnadseffektiviteten.

Organisationen i domstolarna

Migrationsverkets beslut, som tidigare normalt överklagades till Utlänningsnämnden, kan numera överklagas till migrationsdomstolarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Domstolarna har valt olika organisationslösningar. Vid utformningen av organisationerna har en grundtanke varit att åstadkomma moderna beredningsorganisationer och att frigöra domarresurser för dömande arbetsuppgifter. Arbetet med specialisering har fått störst genomslag vid migrationsdomstolen i Stockholm, där både domare och föredragande arbetar specialiserat med mål avseende sökande från vissa länder eller grupper av länder. Domstolen står inför en stor omorganisation där verksamheten ska delas upp i tre stora avdelningar. Avdelningarna blir närmast att betrakta som verksamhetsområden, där migrationsmål blir ett område. Vid migrationsdomstolen i Malmö bedrivs en verksamhet med arbetsgrupper som koncentrerat arbetar med förhandlingsmål respektive föredragningsmål under viss tid. I Göteborg planerar Länsrätten att fördela migrationsdomstolens mål på samtliga dömande avdelningar. Även vid Kammarrätten i Stockholm, dit

migrationsdomstolarnas domar överklagas, är en integrering av migrationsmålen på samtliga avdelningar planerad att genomföras.

Domstolarnas organisationsutveckling har syftat till att uppfylla kraven på anpassning till den skiftande måltillströmningen och tillvaratagande av den erfarenhet och kompetens som har uppbyggt. Det kan konstateras att domstolarna kan anpassa sig i den utsträckning som krävs för att reformens syfte ska uppfyllas. Regeringens förslag att lägga samman vissa länsrätter medför att förändringar kan väntas avseende organisationerna på länsrätterna i stort.

Organisationen i Migrationsverket

Migrationsverkets organisatoriska anpassning till den nya instans- och processordningen kan sammantaget sägas vara god. Migrationsverket bör dock sträva efter ett mer likartat arbetssätt vid samtliga förvaltningsprocessenheter.

Verket har bedrivit ett intensivt utvecklingsarbete på flera plan. Samtidigt som verksamheten i olika omgångar har förändrats organisatoriskt, bl.a. genom inrättandet av verksamhetsområdet Förvaltningsprocess, tillskapandet av ansvarsområdet Rättslig styrning och en uppdelning av verksamhetsområdet Asyl, har projektarbete bedrivits på många olika områden. Under år 2008 genomfördes en omfattande översyn av asylprocessen inom myndigheten, med en kartläggning och genomlysning av verksamheten. Under våren 2009 har en försöksverksamhet bedrivits i anledning av de förslag som översynen resulterade i.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 18 §, 12 kap. 18–19 §§, 14 kap. 3 § samt 16 kap. 5 och 12 §§ utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

18 §

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,

4. utlänningen kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

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

6. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som med stöd av 10 § har beviljats en utlänning i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket,

7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a §,

8. utlänningen med stöd av 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning, eller

9. det annars finns synnerliga skäl.

Det som föreskrivs i första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som har <i>vunnit</i> laga kraft gäller <i>föreskrifterna</i> i 15 a §, 8 kap. 14 § och 12 kap. 18–20 §§.	I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som har <i>fått</i> laga kraft finns <i>föreskrifter</i> i 15 a §, 8 kap. 14 § och 12 kap. 18–20 §§.
---	--

12 kap.

18 §

Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som <i>vunnit</i> laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att	Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som <i>har fått</i> laga kraft kommer fram nya omständigheter <i>eller bevis</i> som innebär att
---	--

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

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

3. det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas,

får Migrationsverket, <i>om hindret är bestående</i>, bevilja permanent uppehållstillstånd.	får Migrationsverket bevilja permanent uppehållstillstånd <i>eller, om hindret endast är</i>
--	---

Föreligger endast ett tillfälligt hinder mot verkställighet, får verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

tillfälligt, ett tidsbegränsat sådant tillstånd.

Vad som sägs i första stycket gäller också om de omständigheter eller bevis som har kommit fram, tidigare har föranlett ett tillfälligt uppehållstillstånd enligt denna bestämmelse.

Migrationsverket får också besluta om inhibition.

12 kap.

19 §

Om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som *vunnit* laga kraft *åberopar* nya omständigheter

1. som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 3 §, *och*

2. *dess* omständigheter *inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare,*

skall Migrationsverket, om beslut om uppehållstillstånd inte kan meddelas enligt 18 §, ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning samt besluta om inhibition i verkställighetsärendet.

Om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som *har fått* laga kraft *anför* nya omständigheter *eller bevis*, som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 3 §, *ska* Migrationsverket, om beslut om uppehållstillstånd inte kan meddelas enligt 18 §, ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning samt besluta om inhibition i verkställighetsärendet.

Vad som sägs i första stycket gäller också om de omständigheter eller bevis som anföras, tidigare har föranlett ett tillfälligt uppehålls-

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

tillstånd enligt 18 §.

Är förutsättningarna enligt första stycket inte uppfyllda, *ska* Migrationsverket besluta att inte bevilja ny prövning.

Om en ny prövning tillåts ska Migrationsverket pröva om det finns ett sådant hinder mot verkställighet som sägs i första stycket. Om ett sådant hinder finns får Migrationsverket bevilja permanent uppehållstillstånd.

14 kap.

3 §

Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, om beslutet innebär

– avslag på en ansökan om visering eller återkallelse av visering för en utlänning som är familjemedlem till en EES-medborgare, utan att själv vara EES-medborgare,

– avvisning eller utvisning,

– avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige, *eller*

– återkallelse av ett uppehållstillstånd eller av tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

– avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige,

– återkallelse av ett uppehållstillstånd eller av tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige, *eller*

– *avslag på ansökan om uppehållstillstånd efter det att ny prövning beviljats enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.*

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd eller beslut om återkallelse av arbetstillstånd får överklagas till en migrationsdomstol, om frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning.

16 kap.

5 §

Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

I migrationsdomstol *skall* muntlig förhandling hållas, om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Muntlig förhandling skall vidare hållas i migrationsdomstol i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Även i mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits skall muntlig förhandling hållas i migrationsdomstol, om det begärs av en utlänning som omfattas av avtalen och som ansökt om uppehållstillstånd. I dessa fall behöver dock muntlig förhandling inte hållas, om detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

Om en utlänning som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att

I migrationsdomstol *ska* muntlig förhandling hållas, om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Om en utlänning som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att

han eller hon *skall* hämtas till
rätten antingen omedelbart eller
till en senare dag.

han eller hon *ska* hämtas till
rätten antingen omedelbart eller
till en senare dag.

16 kap.

12 §

Prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen meddelas om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Migrationsöverdomstolen, eller
2. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

*Prövningstillstånd får
begränsas att gälla viss del av det
beslut som den fullföljda talan
avser.*

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Jag har i de ursprungliga direktiven till utredningen fått i uppdrag att utvärdera den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden som infördes den 31 mars 2006. Jag ska också utvärdera vissa andra bestämmelser som infördes i samband med instans- och processordningen och föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som utvärderingen visar behov av.

I delbetänkandet *Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden* (SOU 2008:65) redovisades uppdraget såvitt gäller frågor om sekretess och offentliga biträden.

Syftet med utredningen är i första hand att klarlägga hur den nya instans- och processordningen uppfyller de grundläggande krav som ställdes upp vid dess införande. Jag har också ålagts att ta fram underlag för ställningstagande till frågan om det behöver vidtas några förändringar eller andra åtgärder med avseende på instans- och processordningen eller utlänningslagen i övrigt.

När det gäller den nya instans- och processordningen ska jag framför allt bedöma om öppenheten i asylprocessen har ökat. Möjligheten till muntlig förhandling ska utvärderas och tillgången till tolkar och användningen av landinformation uppmärksammas. Frågan om hur tvåpartsprocessen har fungerat ska klarläggas och handläggningstiderna undersökas. Jag ska belysa om tyngdpunkten i asylprocessen har kommit att ligga i Migrationsverket och hur praxis har kommit att utvecklas i den nya instans- och processordningen.

Den nya utlänningslagens bestämmelser i övrigt ska i vissa delar också uppmärksammas. Jag ska bl.a. klarlägga hur rekvisitet synnerligen ömmande omständigheter har tillämpats. Den nya

ordningen för prövning av verkställighetshinder ska också utvärderas.

Slutligen ska jag även utreda hur Migrationsverkets och domstolarnas organisation har anpassats till den nya instans- och processordningen. Kostnadsutfallet för reformen ska redovisas och verksamheternas kostnadseffektivitet och dimensionering bedömas.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle jag även belysa några problem som hade uppmärksammats i anledning av tillämpningen av reglerna i utlänningslagen om förvar. En ny utredning, Förvarsutredningen (Ju 2009:03), har sedan dess fått i uppdrag att genomföra en övergripande analys av utlänningslagens bestämmelser om förvar. I tilläggsdirektiv till mig anges därför att jag inte behöver lämna några förslag till ändring av dessa regler. De ursprungliga direktiven innehöll också ett uppdrag till mig att analysera förhållandet mellan utlänningslagen och överordnade EG-instrument. En analys av det förhållandet avses emellertid nu komma att ske i annat sammanhang. Av tilläggsdirektiven framgår därför att jag inte behöver redovisa någon analys i detta avseende.

Regeringens direktiv (dir. 2007:119 och dir. 2008:149) återges i sin helhet i *bilaga 1 och 2*.

1.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i november 2007. För en beskrivning av arbetet med den del av uppdraget som gäller sekretess och offentliga biträden, hänvisas till avsnitt 1 i delbetänkandet *Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden* (SOU 2008:65).

Det fortsatta arbetet har liksom tidigare bedrivits i nära samarbete med experterna, både vid de sjutton sammanträden som har hållits och vid kontakter däremellan.

Sekretariatet har vid två tillfällen besökt dels Migrationsöverdomstolen, dels var och en av de tre migrationsdomstolarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. En grupp domare vid var och en av domstolarna har vid dessa sammanträden lämnat synpunkter på de processuella frågorna i utredningens uppdrag och på de delar av uppdraget som berör vissa materiella bestämmelser i utlänningslagen. Sekretariatet har också närvarat vid förhandlingar i

migrationsmål vid migrationsdomstolen i Göteborg och fått information och synpunkter från föredragande vid samma domstol.

Sekretariatet har också två gånger besökt Migrationsverkets förvaltningsprocessenhet i Stockholm samt motsvarande enhet i Göteborg. Vid dessa möten har framför allt processförare från båda enheterna lämnat synpunkter.

Vid två tillfällen har sekretariatet sammanträffat med en grupp offentliga biträden i Stockholm och en grupp i Göteborg. Även vid dessa möten har dels de processuella delarna av uppdraget berörts, dels de materiella delarna.

Tillsammans med sekretariatet har jag hållit två möten med den referensgrupp som utredningen har knutit till sig. Vid dessa möten har deltagit företrädare för Amnesty International, Caritas, Ecpat, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR), Rådgivningsbyrån för flyktingar och asylsökande, Rädda Barnen, Svenska Röda Korset, Svenska UNICEF-kommittén, Sveriges Kristna Råd och UNHCR-kontoret i Stockholm. Både processuella och materiella frågor har belysts vid sammanträdena. Sekretariatet har efter dessa möten även sammanträtt med företrädare för Svenska Barnläkarföreningen. Riksförbundet för homosexuella, bisexuella och transpersoners rättigheter (RFSL) har skriftligen inkommit med synpunkter.

Jag har samrått med Regeringsrätten i vissa processuella frågor och tillsammans med sekretariatet besökt Barnombudsmannen, som har lämnat synpunkter i barnspecifika frågor.

Sekretariatet har under hela utredningstiden haft omfattande kontakter med Domstolsverket och Migrationsverket. Uppgifter har inhämtats om bl.a. arbetsrutiner, organisationsfrågor, ekonomi och statistik.

I frågor som rör tolkar har sekretariatet fått upplysningar från Kammarkollegiet och Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet. Synpunkter har också inhämtats från företrädare för Sveriges Tolkförbund.

Deltagare i ett asylnätverk har sammanträffat med sekretariatet och berättat om sina erfarenheter.

Sekretariatet har deltagit i en utbildningsdag om land-information i asylprocessen, vilken anordnades av Domstolsverket för domare i migrationsdomstolarna. Dessutom har sekretariatet deltagit i den brukardialog som Migrationsverket ordnade med företrädare för migrationsdomstolarna och för ombud i utlänningsärenden. Vid brukardialogen diskuterades åtgärder i syfte

att åstadkomma en större rättssäkerhet, en snabbare handläggning och en mer effektiv process.

Jag har samrått med Asylmottagningsutredningen (Ju 2007:18), Målutredningen (Ju 2008:11) samt Förvarsutredningen (Ju 2009:03). Dessutom har jag haft samråd med Domstolsverkets länsrättsutredning.

Jag har haft kontakt med berörda centrala arbetstagarorganisationer och gett dem tillfälle att yttra sig.

Arbetet är härmed avslutat.

2 Landinformation

En av huvudtankarna bakom den nya instans- och processordningen var att tyngdpunkten i asylprocessen, liksom inom andra rättsområden, ska ligga i första instans. Med detta följer att alla ärenden enligt utlänningslagen ska vara kompletta redan när prövningen sker i första instans, dvs. alla i ärendet relevanta omständigheter liksom alla dokument eller annat som åberopas ska ha lagts fram hos Migrationsverket (prop. 2004/05:170 s. 153 ff.). Det innebär att även den landinformation som behövs för ett korrekt ställningstagande till en ansökan ska ha tagits fram inför prövningen i Migrationsverket. Frågan om innehållet i och tillgängligheten till den information som Migrationsverket hämtar ur sitt landinformationssystem Lifos uppmärksammades därför i samband med reformen. Det material som fanns inlagt i databasen var tidigare som regel inte tillgängligt för andra än anställda på verket. Regeringen ansåg emellertid att även sökande, ombud och andra borde få tillgång till den här informationen via verkets hemsida. Migrationsverket inledde därför ett arbete som ledde till att allmänheten numera kan ta del av den mesta informationen i Lifos genom verkets hemsida.

Före reformen och migrationsdomstolarnas inrättande hade det riktats kritik mot de dåvarande beslutande myndigheterna för att det av deras beslut sällan framgick på vilket bakgrundsmaterial som ställningstagandena grundades. I förarbetena till utlänningslagen upprepades den kritiken och regeringen underströk att Migrationsverkets beslut bör vara utformade så att det tydligt framgår för den sökande vilken bedömning som legat till grund för beslutet (prop. 2004/05:170 s. 154). Regeringen framhöll också att utförligt motiverade beslut fordras för att tyngdpunkten i asylprövningen skall ligga i första instans. En utförlig motivering har dessutom stor betydelse när det gäller en utlännings möjlig-

heter att i ett överklagande kunna koncentrera framställningen till kärnpunkterna i målet (a. prop. s.138).

Frågan är nu om den eftersträvade ökade öppenheten har uppnåtts genom den allmänna tillgången till informationen i Lifos. En annan fråga av särskilt intresse för öppenheten i processen är i vilken utsträckning Migrationsverket och domstolarna i sina beslut och domar redovisar den landinformation som har haft betydelse för avgörandet och hur den landinformationen i så fall har bedömts.

2.1 Landinformation

2.1.1 Källor till landinformation

Med landinformation menas i allmänhet sådan information om förhållandena i andra länder som behövs för ställningstagande till en ansökan enligt utlänningslagen. I utlänningslagen finns visserligen inga regler som direkt tar sikte på sådan information, men av artikel 4.3 a i Skyddsgrundsdirektivet (rådets direktiv 2004/83/EG) framgår att landinformation ska beaktas inom ramen för den individuella prövning som ska göras av en ansökan om internationellt skydd. Framtagandet av sådan information faller också under medlemsstaternas utredningsskyldighet. I artikel 8.2 b i Asylprocedurdirektivet (rådets direktiv 2005/85/EG) sägs således att medlemsstaterna har en skyldighet att se till att den beslutande myndigheten fattar sina beslut om asylansökningar efter en korrekt prövning, varvid staterna bl.a. ska se till att exakt och aktuell information erhålls från olika källor, t.ex. från Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR), om den allmänna situation som råder i de asylsökandes ursprungsländer och, vid behov, i de länder som de asylsökande har rest igenom, och att denna information görs tillgänglig för den personal som ansvarar för att pröva asylansökningar och fatta beslut om dessa. Även den domstol dit beslut överklagas ska enligt artikel 8.3 i samma direktiv få tillgång till länderkunskapen.

Det finns ett mycket stort antal olika källor till landinformation som kan nås via Internet. Man kan antingen gå direkt till myndigheters och organisationers hemsidor för att läsa deras rapporter om förhållandena i ett visst land eller inom ett visst intresseområde eller söka sig fram till informationen via någon av

de stora hemsidorna. En av de centrala hemsidorna med landinformation är UNHCR:s Refworld, där man kan söka sig fram till information om flyktingar, asyl, mänskliga rättigheter m.m. från flera utvalda källor <www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain>. En annan viktig sida är European Country of Origin Information Network <www.ecoi.net> – ett nätverk av flera organisationer som tillhandahåller sökbar landinformation på Internet.

På en mängd andra hemsidor finns rapporter om läget i olika länder världen över. Bland dessa kan nämnas International crisis group <www.crisisgroup.org> och Internationella Röda Korset <www.icrc.org>. IRIN, Integrated Regional Information Networks, är en nyhetsbyrå som tillhör FN och som publicerar information på Internet <www.irinnews.org>. En annan FN-anknuten källa är ReliefWeb, ett projekt under FN:s Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), som informerar om humanitära nödsituationer och katastrofer <www.reliefweb.int>.

Landinformation tas också fram av myndigheter i olika länder. På regeringens webbplats om mänskliga rättigheter offentliggörs Utrikesdepartementets årliga rapporter om efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna i alla världens länder <www.manskligarattigheter.gov.se>. Den brittiska migrationsmyndigheten Home Office publicerar s.k. Country reports som innefattar omfattande landöversikter med information om t.ex. politiska system, politiska partier och mänskliga rättigheter <www.homeoffice.gov.uk/rds/country_reports.html#countries>.

I Operational Guidance Notes ger myndigheten sammanfattningar av politiska förhållanden och mänskliga rättigheter, beskrivningar av vanliga asylskäl i olika länder och riktlinjer för handläggningen av ärenden <www.ind.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/countryspecificasylumpolicyogns/>. U.S. Department of State publicerar landinformation i Country Reports on Human Rights Practices <www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/index.htm>.

Även många stora organisationer sammanställer egna rapporter som kan nås på Internet. Human Rights Watch (HRW) är en sådan organisation som producerar och offentliggör årliga rapporter <www.hrw.org/en/publications/reports>. På Amnesty Internationals hemsida når man organisationens årligen återkommande

rapporter om mänskliga rättigheter över hela världen <www.amnesty.org>.

Migrationsverket har som tidigare framgått också ett eget informationssystem, Lifos <www.migrationsverket.se/lifos>. Lifos är en databas som innehåller länkar till ett mycket stort antal hemsidor av det slag som nämns ovan och dessutom Migrationsverkets egna rapporter, inhemsk praxis och andra dokument. Genom Lifos kan man således söka fram dels sådan information som också nås på annat sätt på Internet, dels information som bara finns hos Migrationsverket. Den som vill kan söka direkt på de olika hemsidor som Lifos länkar till, men Lifos innehåller också en särskild sökfunktion. Om man använder den och söker på olika ämnesord kan man direkt finna de dokument som Migrationsverkets landinformationsenhet har bedömt intressanta för ett visst land eller en viss fråga. Den största delen av informationen är offentlig och kan läsas direkt. Vissa dokument omfattas dock av sekretess hos Migrationsverket och en sökning ger därför bara besked om att dokumentet finns. Den som vill ta del av sådant dokument kan vända sig till Migrationsverket, som i enlighet med sekretesslagen prövar om dokumentet kan lämnas ut.

2.1.2 Tillgången till Migrationsverkets landinformation

Lifos var från början ett internt IT-system hos Migrationsverket. Det ursprungliga syftet med systemet var att verkets anställda skulle få tillgång till den information de behövde för att kunna avgöra ärenden enligt utlänningslagen. Varken sökandena, deras ombud eller allmänheten hade tillgång till informationen i Lifos. Det innebar att t.ex. offentliga biträden inte kunde kontrollera vilka uppgifter Migrationsverket hade tillgång till och kunde komma att lägga till grund för ett beslut. Till det kom att Migrationsverket inte i någon större utsträckning i sina beslut redovisade den landinformation som faktiskt användes. För biträdena betydde det att det var svårt att veta vad som borde bemötas i ett överklagande eller om biträdet borde skaffa fram någon ytterligare landinformation.

Redan i januari 2004 gav regeringen Migrationsverket i uppdrag att se till att så stor del som möjligt av informationen i Lifos blev allmänt och lätt tillgänglig (UD2004547/MAP). Regeringen återkom till frågan i förarbetena till den nya instans- och

processordningen och konstaterade bl.a. att en större öppenhet när det gäller landinformationen skulle kunna öka förståelsen och respekten för Migrationsverkets beslut (prop. 2004/05:170 s. 157). Med anledning av det tidigare nämnda regeringsuppdraget hade Migrationsverket kommit fram till att allmänheten borde ges tillgång till delar av Lifos genom verkets webbplats på nätet. Regeringen förordade i propositionen den här modellen som en väg mot ökad öppenhet och i slutet av mars 2006 blev informationen allmänt tillgänglig via Migrationsverkets hemsida. Från hösten 2006 har utvecklingen av Lifos fortsatt i riktning mot ökad öppenhet och tillgänglighet.

2.2 Migrationsverket och domstolarnas arbete med landinformation

2.2.1 Migrationsverket

Landinformationsenheten är den enhet inom Migrationsverket som ansvarar för Lifos och dess innehåll. Enheten består av tolv personer; en chef, fyra landanalytiker, en systemansvarig, fyra informationsspecialister, en bibliotekarie och en administratör. Enhetens viktigaste uppdrag är att förse Migrationsverkets handläggare och beslutsfattare med landinformation som är relevant, aktuell och tillförlitlig. Informationen ska presenteras och kunna återfinnas på ett sätt som gör det enkelt för användarna.

Informationsspecialister och landanalytiker på landinformationsenheten arbetar i team efter en geografisk uppdelning av ansvaret för landinformationen. De olika ansvarsområdena är Europa och f.d. Sovjet; Irak; Mellanöstern, Turkiet och Nordafrika; Amerika och övriga Asien samt Afrika utom Nordafrika. Till tjänstemännens uppgifter hör att granska och analysera information som kommer in till verket, framför allt från svenska utlandsmyndigheter, samt att aktivt söka efter information på Internet. Landinformationsenheten samarbetar med den övriga personalen på Migrationsverket för att försöka tillgodose deras önskemål när det gäller innehållet i Lifos. Personalen vid landinformationsenheten svarar också på frågor om landinformation från användarna vid Migrationsverket.

Det mesta av materialet i Lifos kommer från externa källor, men databasen innehåller också Migrationsverkets egna rapporter,

vägledande beslut från verket, avgöranden från Migrationsöverdomstolen och andra dokument. En mängd information skickas till landinformationsenheten och de anställda söker också aktivt efter information på olika hemsidor. Dessutom gör landanalytikerna egna besök i aktuella länder. Migrationsverket har gjort en sådan resa till Tjetjenien i början av 2008 och en resa till de Palestinska områdena i mars 2008. I november–december 2008 genomfördes en utredningsresa till Amman och Bagdad i syfte att inhämta information om främst säkerhetsläget och myndighetskontrollen i centrala och södra Irak. Under februari–mars 2009 reste en delegation från Migrationsverket till Hargeisa i Somalia och Nairobi i Kenya för att inhämta uppgifter om klanskyddet i Somalia. Rapporter över besöken har sammanställts i enlighet med de av EU i april 2008 fastställda riktlinjerna *Common EU Guidelines for processing Country of Origin Information (COI)* och publicerats på Lifos.

I slutet av april 2009 påbörjade två av Migrationsverkets medarbetare en utredningsresa tillsammans med representanter för Röda Korset och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar till Mellanöstern. Syftet med resan är att deltagarna ska fördjupa kunskaperna om hedersrelaterat våld i regionen, hur rättstillämpningen fungerar där och vilka möjligheter utsatta personer har att få skydd. Deltagarna ska träffa både frivilligorganisationer och myndigheter i Libanon, Syrien och de tre kurdiska provinserna i norra Irak. Migrationsverket avser att skriva en rapport från resan, samtidigt som Röda Korset och Rådgivningsbyrån gör en egen rapport.

Landinformationsenheten får sammantaget in en mycket stor mängd information från olika källor. Allt material publiceras dock inte på Lifos. Det är bara sådan information som enligt Migrationsverkets bedömning kan vara relevant för asylprocessen som tillförs systemet. Materialet ska dessutom ha kvalitetssäkrats på så sätt att det enligt landinformationsenhetens bedömning ska vara fråga om tillförlitlig information från en trovärdig källa. Informationen ska också vara aktuell. Lifos innehåller information om ett mycket stort antal länder; mer om vissa länder än om andra. En sökning i Lifos i april 2009 visar att det då fanns 274 dokument om Irak, men bara sju som berörde USA. Vilka länder som prioriteras beror bl.a. på hur många asylsökande som kommer från ett visst land. En annan förklaring till den varierande mängden information kan vara att det finns många komplexa förhållanden som behöver belysas

beträffande ett visst land eller att det rent faktiskt inte finns så mycket information att tillgå.

Inför publiceringen av uppgifter i Lifos bedöms alltid om sekretess eller upphovsrätt föreligger eller om särskilda hänsyn måste tas med anledning av kraven i personuppgiftslagen. Migrationsverkets ambition är att så mycket som möjligt av innehållet i Lifos ska kunna redovisas öppet. För närvarande är minst 80 procent av informationen tillgänglig för alla direkt från hemsidan. I de återstående fallen anges i den offentliga delen av Lifos endast rubriken till ett dokument och namnet på den aktuella källan. Så kan vara fallet då Migrationsverket anser att informationen omfattas av utrikessekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen eller då t.ex. upphovsrättsliga hänsyn eller personuppgiftslagens bestämmelser hindrar att information publiceras öppet. Det är enligt Migrationsverket sällan som dessa hemliga dokument används som underlag för beslut. I stället söker man efter samma information i andra, öppna källor. Om sekretessbelagda uppgifter måste användas ska informationen kommuniceras med sökanden eller dennes ombud. I sådana fall lämnas handlingarna ofta över med förbehåll enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen.

Hitills har landinformationsenheten gjort relativt få egna analyser av det material som finns att hämta genom Lifos. Det har i stället varit upp till användarna att analysera informationen. Från och med våren 2009 kommer Migrationsverket dock att publicera landanalyser. Analyserna kommer att innehålla ett avsnitt med landinformation som tas fram av landinformationsenheten samt ett avsnitt med faktauppgifter om medborgarskap och identitet. Verksamhetsområde asylprövning ska bidra med ett avsnitt som rör asylpraxis, med uppgifter om de vanligaste åberopade asylskälen och hur Migrationsverket bedömer dem. Eventuella avgöranden från Migrationsöverdomstolen kommer också att tillföras. Landanalyserna ska även innehålla information om återvändande och i vissa fall upplysningar om bl.a. familjerättsliga förhållanden. Sammanlagt fem landprofiler är under utarbetande och den första, som berör Kosovo, ska publiceras i maj.

Dessutom förekommer sedan hösten 2008 s.k. styrsignaler som produceras av verksamhetsområde asylprövning och där landanalytikerna bidrar med landinformation. Styrsignalerna är en form av kortfattade analyser till stöd för beslutsfattarna. I oktober 2008 meddelades en styrsignal beträffande möjligheten till internt flyktalternativ för kaukasier bosatta i Ryssland och i november

2008 en styrsignal om internt flyktalternativ i Irak. Samma månad kom en styrsignal om situationen i Demokratiska Republiken Kongo (DRK) och i februari 2009 en om tillståndet i Darfur i Sudan.

2.2.2 Domstolarna

I utlänningsnämnden tillgodosågs intresset av landinformation bl.a. genom ett system med landansvariga handläggare som hade ett särskilt ansvar för inhämtande och analys av information från olika länder. Ledamöterna i utlänningsnämnden fick vid särskilda informationsdagar upplysningar om bl.a. situationen när det gällde mänskliga rättigheter i olika delar av världen. Utlänningsnämnden samarbetade också med Migrationsverket i fråga om informations-systemet Lifos. I första hand gick samarbetet ut på att nämnden kompletterade landinformationen i systemet så att materialet blev tillgängligt för personal både hos verket och hos nämnden. En viktig form av informationsinhämtande var Utlänningsnämndens egna utredningsresor till olika länder. Vid sådana resor medverkade regelmässigt respektive landansvarig samt en representant för beslutsfattarna hos nämnden. Resorna företogs ibland i samarbete med tjänstemän från Migrationsverket.

När prövningen i Utlänningsnämnden skulle ersättas med prövning i domstol, uppkom frågan om hur domstolarnas behov av landinformation skulle kunna tillgodoses. Regeringen konstaterade att kännedom om förhållanden i andra länder är av största betydelse för bedömningen av utlänningsärenden och att domarna därför som en bakgrundsorientering skulle behöva ha kvalificerad kunskap om förhållandena i olika länder för att kunna bedöma de uppgifter som skulle komma att läggas fram av parterna i målen (prop. 2004/05:170 S. 137 f.). När det gällde landinformation och annat faktaunderlag i de enskilda målen menade regeringen dock att det främst var parterna som skulle svara för utredningen. Domstolarna skulle således inte få bygga sitt avgörande på något annat än vad som kommit fram i målet och som parterna hade fått kännedom om. Det kunde enligt regeringen inte komma i fråga att domstolarna skulle inhämta eller tillföra utredning på annat sätt än det som förvaltningsprocesslagen föreskriver. Utlänningsnämndens rutiner för inhämtande av information om förhållandena i andra länder skulle alltså inte kunna bibehållas i domstolarna.

Domarnas behov av länderinformation ska således främst tillgodoses genom parternas agerande inom ramen för tvåpartsprocessen. Samtidigt förutsätts domarna ha den grundkunskap om förhållandena i olika länder som krävs för att de ska kunna bedöma det material som parterna lägger fram. Domarna måste också ha tillgång till landinformation i tillräcklig utsträckning för att kunna fullgöra den utredningsskyldighet som följer av 8 § förvaltningsprocesslagen. Liksom parter, biträden och andra har domstolarna möjlighet att ta del av den information som läggs in i Lifos och kan också hämta information från de många andra källor till information som finns på Internet. Både domare och föredragande utnyttjar dessa möjligheter för att skaffa sig bakgrundsinformation om de länder som är aktuella i målen. I vilken utsträckning domstolarna faktiskt hämtar in information i ett mål beror dock på hur det enskilda målet ser ut. Normalt synes domare och föredragande utgå från den kunskap som de redan tidigare har tillägnat sig och som innebär att de i huvudsak vet vilka källor som brukar återopas när det gäller ett visst land. Om parterna inte har refererat till någon av de standardkällor som vanligtvis förekommer, tar domstolen reda på om dessa kan tillföra något och för i så fall in den informationen i processen. Man kontrollerar också som regel om det har kommit någon ny version av de årligen återkommande rapporterna från t.ex. brittiska Home Office, UNHCR eller UD eller någon helt ny rapport av betydelse.

Föredragande vid migrationsdomstolen i Göteborg har uppgett att de i uppskattningsvis två tredjedelar av målen enbart använder sig av de rapporter som har återopats av parterna och som har bilagts akten. I återstoden av målen söker man i någon databas efter ytterligare information. I princip används alltid Lifos, men information kan också sökas från andra källor, särskilt om det är praxis som efterfrågas. Lifos redovisning av Migrationsöverdomstolens avgöranden är enligt föredragandenas uppfattning inte fullständig och det finns väldigt lite att hämta när det gäller praxis från internationella organ eller andra länders domstolar. I Lifos finns inte heller länkar till artiklar i utländska tidningar, vilket kan vara mycket värdefullt om man vill ha information om något som har inträffat helt nyligen. De källor som förutom Lifos vanligen används av föredragandena är UNHCR:s refworld, Landguiden från Utrikespolitiska institutet, portalen ecoinet, brittiska Home Office, Immigration & Refugee Board of Canada, International

Crisis Group, Norsk landinformation, Irinnews och European Council on Refugees and Exiles.

Domstolarna har på olika sätt organiserat sig så att man ska kunna ta tillvara den kunskap om olika länder som domare och föredragande under hand tillägnar sig. I migrationsdomstolen i Stockholm fördelas målen mellan avdelningarna med utgångspunkt i sökandens hemland. En av avdelningarna handlägger mål med sökande från Balkan, Amerika och Bangladesh och en annan har mål som gäller sökande från OSS, Baltikum, övriga Europa och Kina. En tredje avdelning har ansvar för mål med sökande från Mellanöstern utom Egypten, Iran och Turkiet, ytterligare en avdelning har sökande från Asien, utom Bangladesh, jämte Iran, Turkiet och Oceanien och en femte avdelning har hand om sökande från Afrika, inklusive Egypten. Mål med sökande från Irak handläggs på flera avdelningar. Organisationen medför att både domare och föredragande får specialkompetens på förhållandena i de aktuella länderna.

I Göteborg har föredragandena delats in i tre grupper som var och en har ansvar för vissa länder. Målen lottas på föredragande med utgångspunkt från sökandens hemland. De tre grupperna är Mellanöstern; OSS, Baltikum, Balkan och övriga Europa samt Afrika och övriga världen. Uppdelningen medför att föredragandena, men inte domarna, får specialkompetens på vissa länder. Det förekommer dock kvartalsvisa diskussioner i de olika ländergrupperna där även domare deltar.

I migrationsdomstolen i Malmö har man delat in domare och föredragande i olika ämnesgrupper som har ansvar för att följa praxis och landinformation inom ett område och informera övrig personal om nyheter och förändringar. En grupp har hand om Mellanöstern och Norra Afrika, en annan om övriga Afrika och en tredje om OSS, Balkan och Baltikum. En särskild grupp har ansvar för Europafrågor. Det finns också två grupper som inte sysslar med frågor som har anknytning till landinformation, utan ansvarar för tillståndsfrågor och processfrågor. Indelningen i ämnesområden får inte genomslag i lottningen av mål.

2.3 Hur landinformation återges i beslut och domar

För en överblick över hur Migrationsverket och domstolarna har behandlat landinformation i sina beslut redovisas nedan ett antal av Migrationsöverdomstolens refererade domar, några domar från migrationsdomstolarna i Stockholm och Göteborg jämte de överklagade besluten, ett antal beslut från Migrationsverket samt några av Migrationsverkets vägledande beslut.

2.3.1 Migrationsöverdomstolens refererade domar

I Migrationsöverdomstolens refererade domar redogörs inte bara för det slutliga avgörandet, utan även för Migrationsverkets överklagade beslut och migrationsdomstolens dom. Även om referaten inte återger besluten i dess helhet, ger de ändå en bild av hur instanserna har behandlat landinformation. De referat som har valts ut är sådana där det framgår att landinformation har haft betydelse för Migrationsverkets avgörande. Redogörelsen fokuserar på frågan om de olika instanserna har angett sina källor eller om det på annat sätt framgår vilka uppgifter som beslut och dom grundas på. Det bör påpekas att Migrationsverkets överklagade beslut är fattade under år 2005 eller i början av år 2006, dvs. före reformens ikraftträdande eller ganska snart därefter.

MIG 2006:1

Klaganden hade i mål om uppehållstillstånd åberopat skyddsbehov med anledning av förhållandena i Egypten. I skälen för beslutet i februari 2006 antecknade Migrationsverket bl.a. att de allmänna förhållandena i Egypten, enligt verkets bedömning, inte var sådana att de i sig utgjorde grund för asyl. Migrationsdomstolen åberopade inte någon landinformation till stöd för sitt avslag. Migrationsöverdomstolen anförde att ansökan gällde Egypten, "ett land som är känt för omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna", och att migrationsdomstolen mot bakgrund av detta inte hade fullgjort sin utredningsskyldighet. Målet återförvisades därför till migrationsdomstolen.

MIG 2006:7

Målet gällde en ansökan om asyl gentemot f.d. statsförbundet Serbien och Montenegro. I beslut i juni 2006 avslog Migrationsverket ansökan. Till beslutet fogade verket två rapporter med landinformation, nämligen UNHCR:s rapport *Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo* samt en rapport från Sveriges ambassad i Belgrad angående förfrågan om rättssystemet i Kosovo. Mot bakgrund av dessa rapporter drog Migrationsverket slutsatser om möjligheten för etniska albaner att återvända till Kosovo samt om rättssystemet där. Av beslutet framgår inte närmare vilka uppgifter i rapporterna som varit avgörande för Migrationsverkets slutsatser. Migrationsdomstolen hänvisade till "UNHCR:s senaste rapport ang. förhållanden i Kosovo (juni 2006)" och drog av den slutsatsen att albaner i en minoritetssituation generellt har behov av skydd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt. Migrationsdomstolen ansåg dock inte att sökanden levde i en sådan minoritetssituation och inte heller att han i övrigt var att anse som skyddsbehövande. Migrationsöverdomstolen anförde bl.a. att sökanden under den muntliga handläggningen i Migrationsverket inte hade fått möjlighet att kommentera de delar av landrapporterna som verket i beslutet senare ansåg talade emot honom. Migrationsöverdomstolen menade därför att Migrationsverket inte hade följt kraven på bl.a. kommunikation. Migrationsöverdomstolen kritiserade även migrationsdomstolen för att den åberopade landinformationen inte hade tagits in i akten, att alla de nyanser av landrapporten som hade betydelse för fallet inte hade redovisats i domen samt att domstolen inte hade kommunicerat landinformationen med sökanden före avgörandet. Mot bakgrund av dessa handläggningsfel och med hänsyn till att verket och migrationsdomstolen felaktigt hade beslutat om förordnande enligt 8 kap. 6 § utlänningslagen, undanröjde Migrationsöverdomstolen den överklagade domen och visade målet åter till Migrationsverket för ny handläggning.

MIG 2007:9

En man från Irak ansökte om asyl. Migrationsverket inledde sitt beslut i februari 2006 med konstaterandet att de allmänna förhållandena i Irak generellt inte kunde anses vara sådana att

behov av skydd enligt utlänningslagstiftningen förelåg eller att tillstånd kunde meddelas utifrån humanitära överväganden. Verket hänvisade inte till några källor och angav inte heller på annat sätt på vilka grunder verket hade kommit fram till detta. Migrationsverket redogjorde därefter för den politiska utvecklingen i Irak, dock utan källhänvisningar, och drog bl.a. slutsatsen att förhållandena i de kurdstyrda områdena i norra Irak var bättre än i övriga Irak. På flera ställen i beslutet redovisas olika faktiska uppgifter med hänvisning till "verkets kännedom", "verkets uppgifter" och "såvitt känt". Mot bakgrund av dessa uppgifter konstaterade Migrationsverket att sökanden inte var i behov av skydd i Sverige. Migrationsdomstolen, som inte redovisade någon landinformation, gjorde samma bedömning. I Migrationsöverdomstolen hänvisade sökanden bl.a. till två rapporter från UNHCR. I domen återges utförligt vilka uppgifter ur dessa som sökanden åberopade. Migrationsverket hänvisade i sitt svar till en av de tidigare nämnda rapporterna. Domen innehåller en utförlig beskrivning även av de omständigheter som Migrationsverket åberopade. Migrationsöverdomstolen fann att mannen inte hade gjort sannolikt att han hade utsatts för förföljelse eller kände välgrundad fruktan för förföljelse. Han ansågs inte heller vara skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen. Migrationsöverdomstolen konstaterade vidare, utan angivande av källa, att säkerhetsläget i Irak var mycket allvarligt men att det inte kunde anses råda en sådan inre väpnad konflikt som avses i 4 kap. 2 § första stycket 2 samma lag. Inte heller hade han gjort sannolikt att han på grund av andra svåra motsättningar kände en välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp. Mannens överklagande avslogs därför.

MIG 2007:16.

En familj sökte asyl eftersom de kände fruktan för förföljelse vid ett återvändande till Kosovo. Migrationsverket redogjorde i beslut i december 2005 bl.a. för läget när det gällde mänskliga rättigheter i Serbien och Montenegro samt för situationen i Kosovo. Av rättsfallsreferatet framgår att Migrationsverket till stöd för bedömningen hänvisade till en angiven rapport från UNHCR, ett angivet beslut av Utlänningsnämnden samt en rapport från Sveriges ambassad i Belgrad. Vilka av de redovisade uppgifterna som hämtats ur vilken rapport kan inte utläsas av beslutet. Sökandena

överklagade Migrationsverkets avslagsbeslut. I yttrande till domstolen åberopade Migrationsverket den tidigare nämnda rapporten från UNHCR, en rapport från ambassaden i Belgrad och en rapport från UD. Verket angav beträffande två av dessa källor vilka uppgifter i rapporterna som verket åberopade och vilka slutsatser verket menade kunde dras av dessa. Migrationsdomstolen redovisade i sin dom en sammanfattning av situationen i sökandenas hemland. Domstolen angav att den sökte stöd i bl.a. ”åberopad rapportering från sådana internationella organisationer som är kända för att lämna vederhäftiga beskrivningar i olika hänseenden” och att redogörelsen grundades på de rapporter som Migrationsverket har åberopat. Det framgår inte vilka uppgifter som har hämtats ur vilka rapporter. Mot bakgrund av redogörelsen drog domstolen slutsatsen att förhållandena i de aktuella områdena hade förbättrats och att sökandena inte var att betrakta som flyktingar. Migrationsöverdomstolen avslag överklagandet utan egen motivering.

MIG 2007:20

En man från Turkiet hade tidigare fått avslag på sin asylansökan, trots att han sagt sig riskera förföljelse på grund av sitt prokurdiska engagemang. Han ansökte på nytt om asyl. Först i Migrationsöverdomstolens dom redovisas landinformation och då med anledning av att sökanden påstått att han riskerade ett oproportionerligt fängelsestraff och tortyr. Migrationsöverdomstolen redogjorde för läget beträffande mänskliga rättigheter i Turkiet och hänvisade till rapporter från UD, brittiska Home Office samt Human Rights Watch. Migrationsöverdomstolen ansåg inte att mannen hade gjort sannolikt att han kände en välgrundad fruktan för förföljelse eller att han var skyddsbehövande i övrigt. Överklagandet avslogs därför.

MIG 2007:33 II

En familj av etniska serber från Kosovo ansökte om uppehållstillstånd, men deras ansökan avslogs av Migrationsverket i juli 2005. Migrationsverket redovisade i beslutet den allmänna situationen i Kosovo och drog därav slutsatsen att familjen visserligen inte

kunde återvända dit, men att de kunde ta sin tillflykt till övriga delar av Serbien och Montenegro. Av beslutet framgår inte vilka källor Migrationsverket har använt. Migrationsdomstolen anförde att bedömningen av trovärdigheten av familjens påstående om senaste bosättningsort i Kosovo gjordes på grundval av bevisningen i målet och mot bakgrund av "de allmänt veterliga omständigheterna om Kosovo och Serbien i övrigt". Migrationsdomstolen hänvisade även i övrigt till omständigheter som var väl kända och sade att varken handlingarna i målet eller de allmänt veterliga omständigheterna tydde på att det fanns något generellt skyddsbehov. Vid prövning av frågan om det fanns internflyktsalternativ i Serbien refererade migrationsdomstolen allmänt till en angiven rapport från UNHCR. Även Migrationsöverdomstolen hänvisade till den rapporten, men angav också vilka punkter i rapporten som var aktuella och vilken information som domstolen hade fäst avseende vid.

MIG 2007:37

Målet gällde rörde en man från Kamerun som sökte asyl. Han uppgav att han hade varit medlem i en politisk organisation, hade deltagit i möten och därför var efterlyst. Migrationsverket avslog ansökan i mars 2006 och anförde bl.a. att stora delar av den engelskspråkiga befolkningen i Kamerun "enligt Migrationsverkets kännedom" var medlemmar i den aktuella organisationen. Verket konstaterade också att enbart medlemskap i organisationen inte innebar att det fanns risk för trakasserier eller fängslande. Migrationsverket hänvisade här till att man hade beaktat viss "information". Migrationsdomstolen hänförde sig till en rapport från UD år 2005 om mänskliga rättigheter i Kamerun och gav en kort sammanfattning av vad som framkommit av rapporten. Migrationsöverdomstolen hänvisade till motsvarande rapport för år 2006.

2.3.2 Migrationsdomstolarnas domar

Migrationsdomstolen i Stockholm

Från migrationsdomstolen i Stockholm har inhämtats ett antal domar som exempel på hur landinformation används vid domstolen i asylmål. Domarna har valts ut av länsrätten och kan inte sägas utgöra ett representativt urval.

Migrationsdomstolen i Stockholm bifogar som regel Migrationsverkets beslut till domen. Det får till följd att domen som regel inte innehåller någon redogörelse för det överklagade beslutet eller för den landinformation som Migrationsverket har använt. Landinformation synes därför i migrationsdomstolens domar förekomma bara om något nytt har tillkommit eller om det behövs för förståelsen för domstolens ställningstagande. Den följande redogörelsen avser bara migrationsdomstolens dom, inte det överklagade beslutet. Redovisningarna fokuserar på frågan om hur landinformation används.

1. A ansökte om asyl och åberopade flyktingskap i förhållande till Uzbekistan. Migrationsverket avslog ansökan. Under rubriken landinformation i domen framgår att Migrationsverket i sitt beslut åberopade Utrikesdepartementets rapport om mänskliga rättigheter i Uzbekistan från 2005, en rapport från Human Rights Watch från oktober 2006, en rapport från Amnesty från september 2006 samt en rapport från International Helsinki Federation for Human Rights från juni 2006. Domstolen angav att den grundade sin bedömning på dessa källor samt de uppföljande offentliga rapporter som därefter utgivits, nämligen Utrikesdepartementets rapport om mänskliga rättigheter i Uzbekistan från 2006 och 2007 samt Human Rights Watch World rapport från 2007. Domstolen lämnade därefter en ingående redogörelse för förhållandena i Uzbekistan och drog slutsatsen att situationen där visserligen var svår, men inte så allvarlig att det i sig utgjorde grund för uppehållstillstånd. Domstolen ansåg inte heller att de uppgifter A hade lämnat och den bevisning han hade åberopat var sådana att han hade gjort sannolikt att han var att betrakta som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. A:s överklagande avslogs därför.

2. En familj ansökte om asyl med anledning av mannens regimkritiska verksamhet i Libyen. Migrationsverket avslog

ansökan. Familjen åberopade i migrationsdomstolen en rapport från Human rights watch 2007 och en rapport från U. S. Department of State från 2006. I domskälen redogör domstolen för förhållandena i Libyen. De två nyss nämnda rapporterna åberopas samt en rapport från UD om mänskliga rättigheter i Libyen år 2006. Av redogörelsen framgår vilka uppgifter som domstolen har hämtat ur vilket av de tre dokumenten. Domstolen lade mannens och kvinnans berättelser till grund för bedömningen. Med hänsyn till deras berättelser och till vad som framgått av rapporteringen om situationen avseende mänskliga rättigheter i Libyen, ansåg domstolen att familjen hade en välgrundad fruktan för förföljelse. Deras ansökan om asyl bifölls därför.

3. En kvinna ansökte om asyl med anledning av den tidigare makens regimkritiska verksamhet i Uzbekistan. Migrationsverket avslog ansökan. Kvinnan åberopade en norsk landrapport från 2007 om situationen för asylsökande som återvänder till Uzbekistan. Domstolen konstaterade först, utan att ange någon källa, att den allmänna situationen i Uzbekistan inte var sådan att sökande från landet generellt kunde ges uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl. Därefter diskuterade domstolen möjligheterna för asylsökande att återvända till Uzbekistan. Domstolen hänvisade i den delen till UNHCR, utan angivande av någon särskild rapport, samt till den landinformation som kvinnan själv hade åberopat. Sammanfattningsvis fann domstolen att kvinnan inte hade lämnat en trovärdig berättelse och inte hade gjort sannolikt att hon hade rätt till asyl. Hennes överklagande avslogs därför.

4. En kvinna och hennes två döttrar ansökte om asyl med anledning av det våld kvinnan utsatts för av sin make i Azerbajdzjan. Hon åberopade en rapport från UD om mänskliga rättigheter i Azerbajdzjan år 2006 och anförde att hon inte hade möjlighet till legalt skydd i hemlandet. Migrationsdomstolen hänförde sig till den åberopade rapporten och menade att den visade att kvinnan och barnen hade möjligheter att få skydd. Deras överklagande avslogs.

5. En femtonårig flicka begärde uppehållstillstånd grundat på anknytning till sin adoptivmor. I samband med ansökan gavs det in en dom i adoptionsfrågan avkunnad av en domstol i september 1998. Domen ingavs i original, men Migrationsverket ifrågasatte i

det överklagade beslutet domens äkthet med motiveringen att den var avkunnad av en myndighet som saknade behörighet i adoptionsfrågor. Migrationsdomstolen ansåg mot bakgrund av landrapporteringen i målet att domstolen ifråga visserligen var behörig myndighet, men att det också förekom en stor mängd förfälskade dokument i sökandens hemland. Det åberopade dokumentet var enligt domstolen sådant att dess äkthet inte kunde bedömas på ett tillfredställande sätt. Vid en sammantagen bedömning ansåg migrationsdomstolen att sökanden inte hade visat att hon var adopterad. Överklagandet avslogs därför. I domen finns inga uppgifter om vilken landinformation som lades till grund för beslutet.

6. En kvinna och ett barn begärde uppehållstillstånd grundat på anknytning till en man i Sverige. Kvinnan påstod att hon var gift med mannen och att de hade adopterat barnet. Hennes ansökan avslogs både av Migrationsverket och migrationsdomstolen. Barnet åberopade en adoptionshandling från hemlandet, vilken avfärdades av Migrationsverket med hänvisning till att handlingar utfärdade av det aktuella landet generellt har ett lågt bevisvärde. Migrationsdomstolen delade den bedömningen. I domen finns inga uppgifter om vilka källor Migrationsverket hänförde sig till. Domstolen hänvisade dock till ett uttalande i propositionen till familjeåterföreningsdirektivet (prop. 2005/06:72 s. 69) och fann mot bakgrund av detta att de åberopade handlingarna inte kunde godtas som bevis för adoptionen. Barnets överklagande avslogs därför.

Migrationsdomstolen i Göteborg

Även ett antal domar från migrationsdomstolen i Göteborg har genomgåts. Inledningsvis kan det anmärkas att domstolen i Göteborg ganska sällan bifogar Migrationsverkets överklagade beslut som bilaga till domen. I stället redogör domstolen för det överklagade beslutet i domen. Den redovisningen är förhållandevis kort och omfattar inte upplysningar om vilken landinformation Migrationsverket eventuellt har använt sig av. I stället anges den relevanta landinformationen i domskälen. Det leder till att Göteborgsdomstolens domar visserligen ganska ofta innehåller utförliga redovisningar för landinformation. Det framgår emellertid inte om det är fråga om landinformation som har lagts till i

domstolen eller om redovisningen också täcker den information som Migrationsverket har lagt till grund för sitt beslut.

Det är alltså bara i de fall då domstolen har bifogat Migrationsverkets beslut som det av domen kan utläsas hur verket har hanterat landinformationen i ärendet. Det är också bara då det går att se i vilken utsträckning det har tillkommit ytterligare landinformation i domstolen. I de fall domstolen har bifogat det överklagade beslutet till domen är upplysningarna om landinformation i själva domen mycket mer begränsade än vad som annars är fallet. Indirekta hänvisningar till landinformation är dock vanliga, på så sätt att domstolen t.ex. anger att den "med beaktande av tillgänglig landinformation" gör en viss bedömning.

Nedan ges exempel på ett antal avgöranden där migrationsdomstolen i Göteborg har bifogat det överklagade beslutet. Domarna har meddelats av migrationsdomstolen under första halvan av juni månad 2008 och de domar som har valts ut är sådana där det framgår att landinformation har haft betydelse för avgörandet.

1. En familj från Serbien ansökte om asyl och åberopade att de riskerade förföljelse eftersom de var romer. Migrationsverket beskrev situationen för romer i Serbien och hänvisade till UD:s rapport om mänskliga rättigheter i Serbien 2006. Mot bakgrund av en skrivelse från Sveriges ambassad i Belgrad i juli 2006 redogjorde verket vidare för konsekvenserna av att avvika från militärtjänstgöring. Migrationsdomstolen hänvisade också till UD-rapporten och redovisade i domen vissa uppgifter ur rapporten som inte framkom av Migrationsverkets beslut.

2. En man från Irak ansökte om asyl och åberopade att han vid ett återvändande riskerade att dödas på grund av tidigare politiskt engagemang. Migrationsverket gjorde en bedömning av läget i Irak och hänvisade till sex olika källor. Samtliga har återgivits så att de kan återsökas. Det framgår tydligt vilken information som är hämtad ur vilket dokument. Hänvisningarna innehåller uppgift om på vilken sida eller i vilken punkt i ett dokument som en uppgift har hämtats. Uppgift om källans nummer i Lifos finns också med. I domstolens avgörande finns ingen ytterligare landinformation refererad.

3. En etnisk alban, medborgare i Serbien och bosatt i Kosovo, sökte asyl under påståendet att han upplevt hot och trakasserier från serber i Kosovo. Migrationsverket uttalade sig om möjligheten för enskilda att få skydd av de rättsvårdande myndigheterna och hänvisade till brittiska Home Office Operational Guidance Note och angav vilka punkter i dokumentet som var aktuella. I domstolen åberopade verket även en rapport från EU-kommissionen. Domstolen hänförde sig till "åberopad landinformation" och redovisade ytterligare några uppgifter ur denna om polisverksamheten i Kosovo och möjligheterna till skydd för etniska albaner.

4. En kurdisk man från Irak sökte asyl. Migrationsverket redovisade inte någon landinformation utan anförde att det mot bakgrund av Migrationsöverdomstolens dom den 26 februari 2007 samt tre vägledande beslut från verket den 5 juli 2007 krävdes att sökanden hade individuella skyddsskäl. Någon ytterligare landinformation finns inte i domstolens avgörande.

5. En romsk kvinna från Bosnien Hercegovina sökte asyl eftersom hon vid ett återvändande riskerade att bli torterad och dödad. Migrationsverket redovisade uppgifter om romernas situation i landet och hänvisade till UD:s rapport om mänskliga rättigheter i Bosnien-Hercegovina 2006. Uppgifter återges även ur en rapport från EU:s kommissarie för mänskliga rättigheter. Dokumentnumren i Lifos anges. Migrationsverket ansåg att myndigheterna i landet har både vilja och förmåga att skydda sökanden. I domstolen tillkom ingen landinformation, men Migrationsverket medgav ansökan.

6. En man, ashkalier från Kosovo, sökte asyl. Migrationsverket redogjorde för ashkaliernas situation i Kosovo med hänvisning till en UD-rapport som anges med nummer och datum. När det gällde säkerheten för ashkalier redovisas ett flertal fakta med hänvisning endast till en dom som anges med beteckningen "DOM:UM 250-06". Migrationsverket drog därefter slutsatsen att sökanden inte kunde betraktas som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. I migrationsdomstolens dom finns ingen landinformation redovisad.

7. Sökanden påstod att hon var rom från Kosovo och att hon vid ett återvändande riskerade att utsättas för trakasserier eftersom hon hade skiljt sig från sin make. Migrationsverket angav i beslutet att

verket hade kommunicerat tre olika dokument med landinformation med sökandens offentliga biträde, men att inga synpunkter hade inkommit. De dokument det var fråga om var brittiska Home Office Operational Guidance Note, en rapport från UNHCR samt ett svar från Sveriges ambassad i Belgrad med anledning av en förfrågan från Migrationsverket. Med hänvisning till svaret från ambassaden drog verket slutsatsen att sökanden inte var rom utan av annan etnicitet. Uppgifter i rapporten från UNHCR visade enligt verket att personer med denna etnicitet inte har ett allmänt behov av skydd i Kosovo. Även det brittiska dokumentet ansågs visa att personer ur den aktuella gruppen kunde få skydd av polisen i Kosovo. Migrationsverket drog därför slutsatsen att sökanden inte var flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Domstolen anförde att det av ”åberopad landinformation” framgick att gruppen generellt inte saknade skydd mot förföljelse.

2.3.3 Migrationsverkets vägledande beslut

Migrationsverkets vägledande beslut är avsedda att ge verkets handläggare och beslutsfattare ledning i en praxisfråga och är därför särskilt utförligt skrivna. Besluten inleds med recit, där sökandens yrkande, grunder och bevisning anges. Därefter redovisas den landinformation som verket anser har betydelse för avgörandet. Denna inledande del av beslutet kommuniceras med sökanden som får möjlighet att bemöta det som anförs och också åberopa annan landinformation av betydelse. Alla Migrationsverkets beslut kan och behöver inte vara lika utförliga som dessa beslut, men de kan ändå utgöra goda exempel på hur ett beslut kan avfattas. Därför återges nedan tre nyare vägledande beslut. Redogörelsen tar främst sikte på i vilken utsträckning landinformation används och redovisas i besluten.

Beslut den 24 april 2008

Beslutet gällde en asylsökande kvinna och hennes två barn från Mosul i Irak. Migrationsverket ansåg att kvinnan inte hade några trovärdiga individuella skäl för sin ansökan om asyl och att familjen således inte kunde beviljas uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt. Verket gjorde vidare den bedömningen

att det allmänna läget i Irak och förhållandena för barn i Irak inte generellt utgjorde grund för att bevilja uppehållstillstånd enligt bestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen om synnerligen ömmande omständigheter. Eftersom de sökande inte hade återopat några personliga omständigheter som kunde anses vara synnerligen ömmande ansåg Migrationsverket att det saknades förutsättningar att bevilja dem uppehållstillstånd. Ansökningarna avslogs därför och familjen utvisades från Sverige.

Migrationsverkets beslut inleds med en redogörelse för sökandens yrkanden, grunder och egna uppgifter till stöd för ansökan. Grunden för ansökan i det aktuella fallet var att sökandena vid ett återvändande till Irak skulle riskera förföljelse på grund av sin religiösa tillhörighet. Det anges att sökanden till styrkande av detta hade återopat en rapport från Institute for War & Peace Reporting, om att kristna familjer på grund av rädsla för trakasserier flytt från Mosul.

Migrationsverket har därefter redovisat läget i Irak och Nineve/Mosul. I beslutet hänvisas till åtta olika källor. Det som är viktigt för beslutet har återgivits i texten. Källorna har angetts på ett sådant sätt att de kan återsökas och det framgår vilka uppgifter som har hämtats från vilka källor.

I den därpå följande bedömningen konstaterade Migrationsverket att sökanden inte hade lyckats göra sin berättelse trovärdig och att denna därför inte kunde läggas till grund för prövningen. Verket fann vidare, med hänvisning till rättsfallet MIG 2007:9, att det inte rådde någon inre väpnad konflikt i Irak, men att det i vissa delar av landet, bl.a. i Nineve och Mosul, rådde svåra motsättningar. A och hennes barn ansågs dock inte ha några sådana individuella skäl som krävdes för att de skulle anses vara skyddsbehövande. Migrationsverket drog därför slutsatsen att A inte hade gjort sannolikt att hon och barnen var flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt.

När det gäller frågan om sökandena kunde beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter redovisas först det allmänna läget för barn i Irak. Uppgifter från UNICEF citeras i beslutet och källan anges så att den kan återsökas. Det framgår även vilken dag Migrationsverket hämtade informationen från Internet. Uppgifter från ytterligare tre källor återges i det här avsnittet och källorna anges. Mot bakgrund av den återgivna information drog Migrationsverket slutsatsen att det allmänna läget i Irak och förhållandena för barn i Irak inte generellt

utgjorde grund för att uppehållstillstånd skulle kunna beviljas enligt bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter. Verket ansåg inte heller att det fanns andra skäl för att med stöd av denna bestämmelse bevilja uppehållstillstånd. Sammanfattningsvis drog Migrationsverket slutsatsen att ansökan skulle avslås och familjen utvisas från Sverige.

Beslut den 5 juni 2008

Beslutet rörde en 16-årig pojke från Dahuk i den kurdstyrda regionen i Irak. Han hade kommit till Sverige utan vårdnadshavare och ansökt om asyl. Pojken hade uppgett att hans bror hade orsakat en annan pojkes död i en trafikolycka och att han på grund av det var utsatt för hot från den döde pojkens familj. Migrationsverkets ansåg att pojkens asylskäl inte var tillräckligt starka för att han skulle få uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Övriga omständigheter i ärendet kunde inte anses som synnerligen ömmande. Migrationsverket avslog därför pojkens ansökan.

Beslutet inleds med en redogörelse för pojkens yrkanden och grunder samt uppgifter om den bevisning han åberopat, bl.a. rapporter från UNHCR och UD om mänskliga rättigheter i Irak.

Migrationsverket redovisar därefter det allmänna läget i Irak och Dahuk. Redovisningen bygger på tre olika internationella källor, vilka anges så att de kan återsökas. Det framgår vilka uppgifter som har hämtats från respektive källa. Av de uppgifter som återges i beslutet drog Migrationsverket slutsatsen att myndigheterna i den kurdstyrda regionen hade både vilja och förmåga att ingripa mot enskilda som begått eller avsåg att begå kriminella handlingar.

Migrationsverket övergick sedan till bedömningen och inledde den med ett avsnitt om den rättsliga regleringen. Förutom innehållet i utlänningslagen redovisas vad som enligt UNHCR ska gälla vid bedömningen av barns skyddsbehov. Även här anges källan. Därefter återgav Migrationsverket pojkens egna uppgifter och kom till slutsatsen att han inte var att betrakta som flykting och, mot bakgrund av den redovisade landinformationen, inte heller som skyddsbehövande i övrigt.

Verket prövade sedan om pojken kunde beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. I samband därmed redovisas de sociala och humanitära förhållandena

för barn i Dahuk. Uppgifter från sex angivna källor återges. Bland dessa finns förutom rapporter från UNICEF och UNHCR även två rapporter från Migrationsverket efter verkets utredningsresor till Irak. Mot bakgrund av pojkens egna uppgifter sammanställt med den redovisade landinformationen drog Migrationsverket slutsatsen att pojken inte kunde beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Sammanfattningsvis avslog därför Migrationsverket pojkens ansökan och han utvisades från Sverige.

Beslut den 27 juni 2008

Beslutet gällde en man från Iran som yrkade att han skulle beviljas uppehållstillstånd på den grunden att var att anse som flykting alternativt skyddsbehövande i övrigt. Han åberopade att han vid ett återvändande till Iran riskerade förföljelse och dödsstraff på grund av sin sexuella läggning. Till stöd för ansökan åberopade han bl.a. en skrivelse från RFSL angående situationen för homosexuella i Iran.

Migrationsverket konstaterade först i beslutet att sökanden hade gjort sin identitet sannolik. Därefter redovisade situationen för homosexuella i Iran. Redovisningen grundas på sex olika öppna källor som samliga anges i texten. Det framgår också vilka uppgifter som har hämtats från vilka källor. Verket återgav därefter i beslutet gällande rätt och relevanta förarbeten samt sökandens egen berättelse. Mot bakgrund av den redovisade landinformationen gjorde Migrationsverket bedömningen att de allmänna förhållandena för homosexuella i Iran inte var sådana att enbart tillhörigheten till den gruppen utgjorde grund för uppehållstillstånd. Med hänsyn till vad sökanden berättat om vad som hänt honom och med beaktande av landinformationen ansåg verket ändå att han var att betrakta som flykting. Han beviljades därför det sökta tillståndet.

2.3.4 Migrationsverkets beslut i asylärenden

Som exempel på hur landinformation används och återges i asylbeslut, refereras i det här avsnittet ett antal sådana beslut från Migrationsverket. De beslut som har valts ut kommer från fem

olika asylprövningsenheter; tre i Stockholmsområdet, en i Gävle och en i Boden. Besluten har fattats under senare hälften av 2008, de allra flesta i november månad. Besluten kan inte sägas utgöra ett representativt urval, men ger en bild av hur asylprövningsenheterna förhåller sig till landinformation.

Asylprövningsenhet 2 i Stockholm

1. En kvinna med två barn, uigurer från Uzbekistan, ansökte om uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt, i andra på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Migrationsverket ansåg inte att kvinnan hade gjort sannolikt att hon hade utsatts för hot, misshandel eller andra trakasserier av de uzbekiska myndigheterna. Beträffande den allmänna situationen för uigurer i landet återopade verket en rapport från U.S. State of Departement. Enligt rapporten förbjuder uzbekisk lag bl.a. diskriminering och med hänsyn till bl.a. detta ansåg verket att familjen inte var skyddsbehövande i övrigt. I beslutet återgavs rapportens titel och på vilken sida uppgifterna hade hämtats. När det gällde frågan om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, kom frågan om sjukvård i fokus. Migrationsverket återopade en rapport från UD om hälsovården i Uzbekistan och fann sammanfattningsvis att det inte förelåg synnerligen ömmande omständigheter. Även här angavs rapportens titel och den sida där uppgifterna hade hämtats.

2. En man från Afghanistan ansökte om asyl. Han angav att han var homosexuell och därför riskerade att mördas i hemlandet eller utsättas för annan grym och omänsklig behandling. Migrationsverket ifrågasatte mannens trovärdighet och ansåg att han inte hade gjort sannolikt att han riskerade asylgrundande förföljelse i hemlandet.

Migrationsverket angav därefter att situationen i den provins som mannen kom ifrån var orolig och instabil och att det rådde en inre väpnad konflikt där. Någon källa angavs inte. Med hänvisning till Migrationsöverdomstolens dom MIG 2007:33 ansåg Migrationsverket emellertid att det fanns ett rimligt inre flyktalternativ för mannen och att han därför inte var att anse som skyddsbehövande i övrigt. Mannen hade själv återopat sex olika rapporter med landinformation; en skrivelse från Svenska Afghanistan-

kommittén, UNHCR:s rapport *Internal Flight or Relocation Alternative*, en landrapport från UNHCR, en landrapport från brittiska Home Office, en rapport från The Asia Foundation samt en rapport från The Institute for War & Peace Reporting. Ingen av dessa rapporter kommenterades i beslutet av Migrationsverket.

3. En palestinier från Gaza hade fått uppehållstillstånd för studier. Strax efter inresan ansökte han om asyl. Migrationsverket ansåg inte att mannen hade rätt till uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Verket har inte angivit några skäl för ställningstagandet i den här delen, utan endast hänvisat till ett tidigare beslut samma år. Mannen beviljades dock ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, eftersom det enligt Migrationsverket inte var möjligt för honom att återvända till Gazaremsan. Verket angav att var avspärrat och att inga gränsövergångar var öppna. Några källor till den landinformationen redovisades inte.

4. En man från Irak ansökte om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Med hänvisning till Migrationsöverdomstolens dom MIG 2007:9 konstaterade Migrationsverket att det inte förelåg inre väpnad konflikt i Irak, att det visserligen rådde svåra motsättningar i vissa delar av Irak, men att den allmänna situationen i Irak inte var sådan att den utgjorde grund för uppehållstillstånd. En individuell bedömning måste enligt Migrationsverket därför göras i varje enskilt fall. Vid denna bedömning fann Migrationsverket att mannen inte hade gjort sannolikt att han riskerade förföljelse etc. och därför inte hade rätt till uppehållstillstånd.

5. En man från Armenien ansökte om uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt. Migrationsverket konstaterade, utan angivande av källor, att de allmänna förhållanden i Armenien inte var sådana att de utgjorde grund för skyddsbehov i Sverige. Vid den därpå följande individuella bedömningen fann Migrationsverket att mannen inte hade gjort sannolikt att han riskerade förföljelse etc. och därför inte var att betrakta som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Hans ansökan avslogs därför.

Asylprövningsenheten i Märsta

1. En man från Irak ansökte om asyl. Han anförde att han riskerade övergrepp på grund av sin religiösa tillhörighet. Med hänvisning till Migrationsöverdomstolens dom MIG 2007:9 ansåg Migrationsverket att det inte rådde någon inre väpnad konflikt i Irak och att det generellt inte förelåg verkställighetshinder dit. Migrationsverket ansåg inte heller att mannen hade gjort sannolikt att han riskerade asylgrundande förföljelse eller att han var att anse som skyddsbehövande i övrigt. Hans ansökan avslogs således.

2. En man från Irak ansökte om asyl. Han uppgav att han hade hotats i hemlandet med anledning av sitt arbete som tolk åt de amerikanska styrkorna. Med hänvisning till Migrationsöverdomstolens dom MIG 2007:9 ansåg Migrationsverket att det inte rådde någon inre väpnad konflikt i Irak och att det generellt inte förelåg verkställighetshinder dit. Migrationsverket konstaterade att mannen inte hade rätt till asyl, men att han däremot var att anse som skyddsbehövande i övrigt. Verket hänvisade i den delen till att det med hänsyn till vad som var "känt om tolkars utsatthet", inte fanns anledning att ifrågasätta hotbilden. Några källor till denna information angavs inte.

3. En man från Irak ansökte om asyl. Han uppgav att han riskerade hämnd från terrorister. Med hänvisning till Migrationsöverdomstolens dom MIG 2007:9 ansåg Migrationsverket att det inte rådde någon inre väpnad konflikt i Irak och det generellt inte förelåg verkställighetshinder dit. Migrationsverket ansåg inte heller att mannen hade gjort sannolikt att han riskerade asylgrundande förföljelse eller att han var att anse som skyddsbehövande i övrigt. Hans ansökan avslogs därför.

Asylprövningsenheten Arlanda, jouren

1. En kvinna från Armenien och hennes barn ansökte om asyl. Migrationsverket konstaterade inledningsvis, utan angivande av källor, att den allmänna situationen i Armenien inte medförde rätt till uppehållstillstånd och att en individuell bedömning av en ansökan om uppehållstillstånd därför måste göras. Vid den bedömningen hänvisade Migrationsverket till uppgifter i en rapport

från UD år 2007 om kvinnors ställning i Armenien. Det framgår inte av beslutet var i rapporten dessa uppgifter kan återfinnas. Migrationsverket fann sammanfattningsvis att sökandena inte kunde få uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt. Sökandena hade åberopat bl.a. en artikel från Internet; ”Human Rights in Armenia”. Uppgifterna i denna kommenterades inte i beslutet.

2. En man och en kvinna från Libyen ansökte om asyl tillsammans med sitt barn. Inledningsvis konstaterade Migrationsverket, utan angivande av källor, att sökande från Libyen inte generellt kunde ges uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl samt att en individuell bedömning därför måste göras. Vid en bedömning av asylberättelsen ansåg Migrationsverket att familjen inte hade gjort sannolikt att de riskerade förföljelse etc. och att de därför varken var flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt.

3. En man från Afghanistan sökte uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Migrationsverket angav inledningsvis att det fick anses råda inre väpnad konflikt i vissa områden i Afghanistan, men att situationen i landet som helhet var sådan att det var skäligt att hänvisa till ett inre flyktalternativ om situationen i sökandens hemprovins skulle kräva det. Verket angav inte vilka uppgifter som dessa slutsatser grundades på. Migrationsverket konstaterade därefter att det mannen hade uppgett sig ha blivit utsatt för inte utgjorde asylgrundande förföljelse. Han hade heller inte gjort sannolikt att han vid ett återvändande riskerade att utsättas för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan sådan förnedrande behandling eller bestraffning som anges i 4 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen. Därefter konstaterade Migrationsverket att sökanden kom från en provins i vilken det enligt en kommentar från rättschefen vid Migrationsverket rådde inre väpnad konflikt. Med hänsyn till detta och till de hot som sökanden hade blivit utsatt för ansåg Migrationsverket att han hade rätt till uppehållstillstånd enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen.

Asylprövningsenheten i Boden

1. En man från Eritrea ansökte om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Han anförde som asylskäl att han riskerade förföljelse på grund av sin religiösa tillhörighet. Migrationsverket konstaterade inledningsvis, utan angivande av källor, att den allmänna situationen i Eritrea inte var sådan att det i sig utgjorde grund för uppehållstillstånd. Därefter redovisade verket uppgifter ur en rapport från Amnesty om förhållandena för kristna och muslimer i Eritrea. Rapportens titel återges inte i beslutet och det framgår inte heller var i rapporten de angivna uppgifterna kan återfinnas. Mot bakgrund av den åberopade informationen ansåg Migrationsverket dock att mannen inte riskerade asylgrundande förföljelse vid ett återvändande till hemlandet.

Mannen hade också gjort gällande att han riskerade tortyr och ett ickeproportionerligt fängelsestraff med anledning av att han hade avvikit från militärtjänst. Migrationsverket anförde att "tillgänglig information" tydde på att en person som hade avvikit från militärtjänst och lämnat Eritrea illegalt, riskerade att inte få en korrekt juridisk prövning av sitt fall och dessutom en orimligt sträng bestraffning. Verket hänvisade här till en rapport från UD om mänskliga rättigheter i Eritrea, en landrapport från brittiska Home Office samt en rapport från UNHCR. Rapporternas titel och år för publicerings har angivits i beslutet. Vilka uppgifter i rapporterna som närmare avses framgår visserligen inte, men verket ansåg att mannen hade lämnat en sammanhängande och trovärdig berättelse och att hans uppgifter stämde väl överens med vad som var känt om situationen. Han bedömdes därför vara skyddsbehövande i övrigt.

2. En kvinna från Etiopien ansökte om asyl. Hon anförde att hon riskerade förföljelse på grund av sin sexuella läggning. Migrationsverket konstaterade inledningsvis, utan angivande av källor, att den allmänna situationen i Etiopien inte var sådan att det i sig utgjorde grund för uppehållstillstånd. Verket återgav vidare uppgifter ur en rapport från UD om mänskliga rättigheter i Etiopien, enligt vilken "inrikes- och utrikes restriktioner i princip inte förekommer", att krav på utresevisum har avskaffats och att medborgarna kan få pass på begäran. Rapporten angavs med titel och nummer i Lifos och det framgår också på vilken sida i rapporten som uppgifterna kan

återfinnas. Mot bakgrund av dessa uppgifter ansåg verket att enbart det faktum att kvinnan hade lämnat landet illegalt inte kunde ses som ett politiskt ställningstagande mot landet. Hon hade inte i övrigt varit politiskt aktiv.

Migrationsverket återgav därefter ytterligare uppgifter ur samma rapport som tidigare, angående de svårigheter som sannolikt drabbar den som i Etiopien öppet manifesterar sin homosexuella läggning. I beslutet anges på vilken sida uppgifterna återfinns. Enligt Migrationsverket hade kvinnan utsatts för repressalier av privatpersoner, vilkas agerande inte hade varit sanktionerade av myndigheterna. Kvinnan hade därför inte gjort sannolikt att hon riskerade asylgrundande förföljelse eller hade rätt till uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt.

Slutligen tog Migrationsverket ställning till om kvinnan kunde beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och med anledning av att hon var HIV-positiv. Verket redovisade uppgifter ur den tidigare nämnda rapporten angående förekomsten av HIV i Etiopien och i vilken omfattning bromsmediciner fanns att tillgå. Även här innehåller beslutet en sidhänvisning till rapporten. Vid bedömningen fann Migrationsverket att kvinnans HIV-infektion inte var ett tillräckligt skäl för att uppehållstillstånd skulle beviljas.

3. En armenisk man från Ryssland ansökte om uppehållstillstånd. Migrationsverket prövade hans ansökan både mot Armenien och Ryssland och anförde, utan angivande av källor, att situationen inte i något av länderna var sådan att det utgjorde tillräcklig grund för uppehållstillstånd. Vid den fortsatta bedömningen ansåg Migrationsverket att mannen inte hade gjort sannolikt att han riskerade övergrepp vid ett återvändande och att han därför varken var flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Hans ansökan avslogs därför.

Asylprövningsenheten i Gävle

1. En man från Eritrea begärde uppehållstillstånd med anledning av att han vid ett återvändande till hemlandet riskerade opropor­tionerligt straff och inhuman behandling som följd av att han hade avvikit från militärtjänst. Migrationsverket inledde beslutet med konstaterandet att situationen i Eritrea inte i sig var tillräcklig

grund för uppehållstillstånd. Några källor angavs inte. Migrationsverket ansåg inte att mannen riskerade någon flyktinggrundande förföljelse, men fann att han var att betrakta som skyddsbehövande i övrigt och på den grunden skulle beviljas uppehållstillstånd. Beslutet grundades bl.a. på uppgifter om militär- och samhällstjänstgöringen i Eritrea och förekommande straff för brott mot tjänsteplikten, vilka uppgifter hade hämtats från UD:s rapport om mänskliga rättigheter i Eritrea, en landrapport från brittiska Home Office samt en rapport från Amnesty om asylansökningar från eritreanska medborgare. Rapporterna anges med titel och datum och i beslutet finns också sidhänvisningar till respektive rapport.

2. En kvinna från Armenien ansökte om asyl. Migrationsverket konstaterade att situationen i Armenien inte var sådan att den generellt kunde anses utgöra grund för uppehållstillstånd. En individuell prövning krävdes därför. Vid den bedömningen fann Migrationsverket att kvinnan inte hade åberopat något skyddsbehov mot sitt hemland och därför varken var flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Hennes ansökan avslogs därför.

3. En man från Kongo begärde asyl. Han gjorde gällande att hans familj hade gjort trycksaker åt ett oppositionsparti och att han därför hade fängslats och utsatts för tortyr, men mutat sig fri. Han fruktade att fängslas på nytt vid ett återvändande till Kongo. Migrationsverket redogjorde för situationen i Kongo med återgivande av uppgifter ur en rapport från UD om mänskliga rättigheter i Kongo, ur Operational Guidance Note från brittiska Home Office samt ur en rapport från UD om säkerhetssituationen i Kinshasa. Det framgår vilka uppgifter som har hämtats ur vilken rapport och beslutet innehåller sidhänvisningar till respektive rapport. Mot bakgrund av dessa uppgifter och med hänsyn till vad mannen hade berättat drog Migrationsverket slutsatsen att mannen vid ett återvändande varken riskerade att gripas på nytt eller utsättas för förnedrande eller omänsklig behandling. Hans ansökan avslogs därför.

2.4 Synpunkter från domstolarna m.fl.

Domstolarna

Domare i de olika domstolarna har framfört att Migrationsverket enligt deras uppfattning numera redovisar landinformation på ett mer öppet sätt än tidigare. Ofta framgår det av det överklagade beslutet var olika uppgifter har hämtats. Det åberopade materialet finns ofta med i akten, men inte alltid. Ibland har Migrationsverket i stället antecknat i protokollet från den muntliga genomgången vilka dokument i Lifos som verket anser kan få betydelse för bedömningen. Andra gånger anges detta istället i en skrivelse som har sänts till sökandens biträde. Även i migrationsdomstolarnas domar anges de källor som domstolarna har använt sig av, men som regel bara om något har tillkommit utöver det som har förekommit vid Migrationsverket.

Migrationsverket

Från Migrationsverket har synpunkter inhämtats från verksamhetsområdet Förvaltningsprocess, där erfarenheten är att asylprövningsenheterna numera i betydligt större utsträckning än tidigare redovisar den landinformation som har legat till grund för verkets beslut. När en ansökan bifalles återges dock inte alltid den landinformation som kan ha haft betydelse för beslutet. Även i övrigt kan det variera i vilken utsträckning sådan information redovisas. Det gäller bl.a. när landinformation används för att kontrollera sökandens uppgifter om att han eller hon kommer från ett visst land, har bott på en viss plats eller är av en viss etnicitet. Om asylhandläggaren finner att sökandens uppgifter stämmer redovisas den aktuella landinformation som regel inte i beslutet. Skulle handläggaren däremot finna att uppgifterna inte är korrekta ska den relevanta landinformationen tas med i beslutet som förklaring till verkets ställningstagande.

Landinformation kan också användas för avgörande av frågan om sökanden känner sådan välgrundad fruktan som sägs i skyddsbestämmelserna. Det kan t.ex. vara fråga om information om konsekvenserna av att vara verksam i en viss politisk organisation och om sådana konsekvenser kan komma att drabba den enskilde sökanden mot bakgrund av vad denne har berättat om sitt engagemang i organisationen. Det förekom inledningsvis att process-

förarna i yttrande till domstolen fick anledning att komplettera det överklagade beslutet med mer landinformation av det här slaget. Numera anses emellertid redovisningen av sådan information i asylbesluten ha blivit bättre, även om det fortfarande finns synpunkter på att landinformation generellt kan redovisas i större omfattning än vad som sker.

Offentliga biträden

Biträdena har inte haft synpunkter på Migrationsverkets redovisning av landinformation i besluten, men har istället nämnt att det kan vara svårt att under handläggningen i verket få klarhet i vilken landinformation som kommer att läggas till grund för avgörandet. Det förekommer att handläggaren på Migrationsverket överlämnar omfattande rapporter till biträdet, utan att tala om vad i rapporterna som verket anser vara viktigt. I andra fall kan biträdet bara få uppgift om vilka dokument i Lifos som verket avser att använda sig av. Ett sådant arbetssätt försvårar för biträdet, som inte vet vilka omständigheter som bör bemötas. Migrationsverket bör enligt biträdena i stället tala om vilka uppgifter som närmare avses i de olika rapporterna. Motsvarande problem förekommer även under processen i domstol. Vissa domare kan enligt biträdena hänvisa till Lifos som processmaterial, medan andra kräver att de uppgifter som åberopas ges in till domstolen. Det gör det svårt för biträdena att veta hur de ska agera i processen och också svårt att veta vad som bör bemötas. Även i domstolen bör det enligt biträdena därför tydliggöras vilken landinformation som kommer att läggas till grund för avgörandet. Biträdena har tillagt att domstolarna inte alltid redogör för den landinformation som biträdet har bidragit med och i domskälen inte heller redovisar hur informationen har tolkats eller värderats.

Referensgruppen

Referensgruppen tycker att informationen i Lifos i huvudsak är bra och att tillgängligheten i huvudsak är god. Det är enligt gruppen emellertid viktigt att så mycket som möjligt av materialet går att läsa på hemsidan. När det gäller innehållet i Lifos har referensgruppen noterat som en brist att information om internationell

praxis och andra länders beslut saknas, liksom även tidningsartiklar. Deltagarna i gruppen saknar också rapporter från det vetenskapliga fältet.

Referensgruppen har understrukt behovet av en korrekt tolkning av landinformation. Tolkningen måste göras med fokus på den framtida risk som sökanden löper och kräver både goda kunskaper i asylrätt och allmän landkunskap. Uppgifter i olika rapporter måste också läsas i sitt sammanhang och rapporterna bedömas som en helhet. Det kan enligt referensgruppen i vissa fall vara en svår uppgift att tolka landinformation och i sådana fall kan det finnas skäl för Migrationsverket att anlita extern expertis för uppgiften.

Deltagarna i referensgruppen har vidare framhållit vikten av att all relevant landinformation beaktas, oavsett om den hämtas från Lifos eller någon annan källa. Det är angeläget att all landinformation redovisas i domar och beslut, både sådan som talar för beslutet och sådan som talar emot. Dessutom bör både Migrationsverket och domstolarna förklara hur de tolkar olika uppgifter och varför de väljer att inte beakta vissa rapporter.

Slutligen har referensgruppen lyft fram behovet av barnrelaterad landinformation och vikten av att denna tolkas i ett barnperspektiv, med fokus på vad beslutet får för faktiska konsekvenser för barnet.

2.5 Överväganden

2.5.1 Har öppenheten ökat genom tillgången till landinformation?

Bedömning: Önskemålet om en öppen databas har infriats och tillgängligheten till material i Lifos är hög. Ytterligare resurser kan behöva avsättas för arbete med landinformation på Migrationsverket och Lifos kan behöva utökas med vissa typer av information. Frågan om hur informationen kommuniceras med sökandens biträde bör också uppmärksammas.

Ett led i den öppenhet som eftersträvades genom den nya instans- och processordningen var att parter och andra skulle få tillgång till den landinformation som Migrationsverket lagrar i Lifos. Informationssystemet öppnades under våren 2006 och öppenheten har sedan dess utvecklats. Som framgår av tidigare avsnitt är drygt 80

procent av allt material i Lifos tillgängligt för allmänheten via Migrationsverkets hemsida. Återstoden av informationen, som kan omfattas av sekretess eller andra restriktioner för användandet, visas i Lifos åtminstone i form av rubriker och ska alltid kommuniceras med sökanden före beslut. Även sådan landinformation som är tillgänglig via Lifos ska enligt Migrationsverket tillföras akten och kommuniceras med sökanden så att han eller hon kan bemöta de uppgifter som Migrationsverket avser att lägga till grund för sitt kommande beslut. Samtidigt kan sökanden genom Lifos, eller andra databaser, ta fram annan information än den Migrationsverket har valt att åberopa.

Det finns ett mycket stort antal källor till landinformation och många av dessa nås numera enkelt via Internet. Varken domstolarna eller de offentliga biträdena är därför beroende av Lifos som enda källa, utan kan söka sig fram till information på många andra sätt. I Lifos finns emellertid viss information som inte går att finna på annat håll, främst rapporter och annat material som Migrationsverket producerar. Lifos innehåller också en bra sökmotor som gör det lätt att hitta relevant information. Dessutom är det en klar fördel att de olika aktörerna genom Lifos har tillgång till samma material. Det förhållandet att Lifos numera är öppet för alla, får därför anses vara en viktig förbättring.

Lifos innehåller inte bara material som kan nås direkt från hemsidan. Omkring 20 procent av uppgifterna kan domare, offentliga biträden och andra aktörer bara se i form av en rubrik i Lifos. Som regel gäller detta för material som innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. På begäran ska Migrationsverket visserligen pröva om materialet kan lämnas ut, antingen i sin helhet eller i delar. Tanken med ett öppet landinformationssystem är emellertid att offentliga biträden och andra inte ska behöva vända sig till Migrationsverket varje gång de vill ta del av ett visst dokument. Det är därför angeläget att så mycket material som möjligt redovisas öppet. Under utredningsarbetet har förekommit synpunkter på att det är för mycket material som inte går att läsa på hemsidan. Mot bakgrund av detta torde Migrationsverket ha anledning att överväga om inte fler uppgifter kan läggas ut direkt i Lifos.

All den landinformation som finns tillgänglig på Internet eller på annat sätt återfinns inte i Lifos. Migrationsverket gör ett urval utifrån vissa principer och med hänsyn till att databasen främst är avsedd att vara ett verktyg för verkets handläggare och

beslutsfattare. Det är således endast den information som verket bedömer som relevant för verksamheten som läggs in i Lifos. Ett ytterligare krav är att informationen bedöms tillförlitlig och enligt verkets uppfattning alltjämt är aktuell. Den omständigheten att en rapport från exempelvis en ideell organisation kan återfinnas i Lifos betyder inte att den av det skälet har ett större värde än någon annan rapport från samma organisation, utan endast att Migrationsverket har ansett att den motsvarar kraven på den information som enligt verket bör kunna återfinnas i Lifos. Även om handläggare och beslutsfattare vid Migrationsverket som regel väljer att söka uppgifter ur Lifos, måste ändå all den information som åberopas i ett mål värderas och tolkas med samma metoder.

Vissa typer av dokument måste dessutom som regel sökas utanför Lifos. Det gäller bl.a. tidningsartiklar, vilka kan vara den enda källan till information om dagsaktuella händelser. Databasen innehåller inte heller en fullständig redovisning för Migrationsöverdomstolens domar och beslut. Internationell praxis återges mycket sparsamt. För Migrationsverkets handläggare och beslutsfattare borde det vara angeläget att genom Lifos kunna få en fullständig bild av den nationella överinstansens avgöranden, i synnerhet som andra databaser inte heller tillhandahåller alla Migrationsöverdomstolens domar och beslut. Mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden framstår det också som anmärkningsvärt att internationell praxis och andra länders nationella praxis ges så liten uppmärksamhet i Lifos. I dessa delar anser jag att det kan finnas anledning för Migrationsverket att överväga om inte Lifos borde utvecklas.

Vid en internationell jämförelse kan det också konstateras att Migrationsverket avsätter förhållandevis små resurser för arbete med landinformation. På Migrationsverkets landinformationsenhet arbetar för närvarande fyra landexperter. På motsvarande enhet i Norge arbetar elva landexperter och i Storbritannien 22 landexperter. Storbritannien är visserligen ett större land än Sverige, men Sverige tar emot nästan lika många asylsökande som Storbritannien gör. Norge tar bara emot ungefär en femtedel så många asylsökande som Sverige, men har ändå nästan tre gånger så många landexperter. (Se frivilligorganisationernas projektrapport *The Use, Misuse and Non-use of Country of Origin Information in the Swedish Asylum Process*. Rapporten är författad av Helge Flärd och återfinns på hemsidan för Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, <www.sweref.org>). Med hänsyn till den betydelse

som landinformation har i främst asylmålen finns det enligt min bedömning skäl för Migrationsverket att överväga om inte arbetet med landinformation borde förstärkas. Frågan om landinformationsenhetens roll i förhållande till handläggare och beslutsfattare kan också behöva övervägas. Det gäller särskilt som Lifos hittills har innehållit relativt få analyser av det tillgängliga materialet och handläggare och beslutsfattare förutsätts själva kunna analysera den aktuella informationen. Kravet på rättssäkerhet och förutsebarhet i besluten gör att det i den här delen kan ifrågasättas om inte Migrationsverket antingen bör producera analyser beträffande vissa länder eller vissa frågor eller dimensionera landinformationsenheten så att handläggare och beslutsfattare i större utsträckning kan vända sig till enheten för att få svar på frågor. Från och med våren 2009 kommer landinformationsenheten nu att börja publicera landanalyser, vilket får anses vara en god början.

De offentliga biträdena har riktat viss kritik både mot Migrationsverket och domstolarna när det gäller sättet att kommunicera landinformation. Det har bl.a. kommit fram att det inte alltid står klart för biträdet vilka uppgifter som kommer att läggas till grund för beslutet. Migrationsverket har emellertid upplyst att verket har rutiner som innebär att all information och alla källor som är direkt avgörande för beslutet och inte bara avser allmänna förhållanden, ska kommuniceras med parten och också tas in i akten. Dessa rutiner är utmärkta, men synes inte ha fått fullt genomslag. Även domstolarnas rutiner verkar variera på ett sätt som gör det svårt för biträdena att veta vad som bör bemötas. Det är enligt min mening inte lämpligt att en omfattande rapport överlämnas till biträdet utan att det, åtminstone i någon mån, specificeras vad det är i rapporten som anses relevant för ärendet. Inte heller bör det förekomma att biträdet i allmänna ordalag hänvisas till innehållet i Lifos. I båda fallen finns det risk för rättsförluster. Det är i stället viktigt att biträdena får tydliga och preciserade besked om vilken landinformation som anses relevant för ett avgörande. Det vore också bra om landinformationen kunde kommuniceras på ett mer enhetligt sätt i Migrationsverket och i domstolarna, eftersom det skulle öka förutsebarheten för de offentliga biträdena. I den här delen kan det finnas anledning för både verket och domstolarna att se över sina rutiner.

Sammanfattningsvis konstaterar jag emellertid att önskemålet om en öppen databas har infriats. Tillgängligheten till material i Lifos är hög och enligt vad Migrationsverket har uppgett är

ambitionen att så mycket som möjligt ska redovisas offentligt. Tvåpartssystemet har vidare fått till följd att den landinformation som är relevant i ett ärende ska kommuniceras med sökanden före avgörandet. Det kan dock ifrågasättas om inte ytterligare resurser borde avsättas för arbete med landinformation på Migrationsverket och om inte Lifos borde utökas med vissa typer av information. Öppenheten i systemet bör kunna öka ytterligare och frågan om hur informationen kommuniceras med sökandens biträde bör uppmärksammas. Med dessa påpekanden anser jag att den eftersträlvade öppenheten får anses ha uppnåtts.

2.5.2 Har öppenheten ökat genom redovisningen i domar och beslut?

Bedömning: Migrationsverkets beslut och domstolarnas domar innehåller i huvudsak tillfredsställande redogörelser för relevant landinformation. Den öppenhet som eftersträvades med reformen i detta avseende har således uppnåtts. Redovisningen av landinformation kan dock bli tydligare och mer omfattande. Migrationsverket och domstolarna bör också redovisa hur åberopad landinformation värderas och tolkas.

Migrationsverkets beslut

För att tyngdpunkten i asylprövningen ska ligga i första instans är det angeläget att Migrationsverket utförligt motiverar sina beslut och samtidigt redovisar den landinformation som har lagts till grund för verkets avgörande. Ett välmotiverat beslut är en förutsättning för att sökanden vid ett eventuellt avslag ska kunna avgöra om han eller hon vill överklaga beslutet, vad argumentationen i så fall ska riktas in på och vilken ytterligare utredning eller bevisning som behövs. Det förenklar naturligtvis också arbetet för Migrationsverkets processförare, som ska kunna argumentera för beslutet i domstolen. Även domstolens ställningstagande underlättas om beslutet är väl underbyggt. Detta understryker vikten av att Migrationsverket i sina beslut redovisar den landinformation som verket har lagt till grund för bedömningen. Inte bara avslagsbeslut bör motiveras, utan också beslut som innebär bifall till en ansökan. Utförligt motiverade bifallsbeslut kan användas

som vägledning för Migrationsverkets beslutsfattare i senare ärenden och naturligtvis också av offentliga biträden. Över huvudtaget är det alltså angeläget att den som fattar ett beslut också klargör, för sig själv och för andra, vilka omständigheter det är som har legat till grund för bedömningen i det aktuella ärendet.

Redovisningen för Migrationsöverdomstolens refererade domar visar att verket före reformen knappast alls redogjorde för den landinformation som låg till grund för besluten, utan endast hänvisade till vad som allmänt sett var känt för verket. Det nya tvåpartsförfarandet har emellertid medfört att Migrationsverket, som sökandens motpart, måste presentera sina fakta på ett sådant sätt att verkets slutsats kan försvaras inför domstolen. Det har i sin tur lett till att verket i större utsträckning nu åberopar de källor som använts. Det bekräftas framför allt av de beslut som har fogats till de tidigare redovisade domarna från migrationsdomstolen i Göteborg. Migrationsverkets sätt att redovisa landinformation i dessa beslut varierar visserligen något, men som regel anges dokumenten med namn och datum och ibland med dokumentnummer i Lifos.

I de övriga refererade besluten från Migrationsverket återges landinformation i varierande utsträckning. I flera beslut har verket angivit vilken landinformation som har lagts till grund för beslutet och också talat om vilka rapporter som uppgifterna har hämtats ur och på vilken sida i rapporterna de kan återfinnas. Ett antal beslut innehåller emellertid inte alls någon landinformation. Det gäller framför beslut där Migrationsverket har kommit fram till att sökanden inte har gjort sannolikt att han eller hon riskerar förföljelse vid ett återvändande till hemlandet. Många av de refererade besluten inleds med en hänvisning till att den allmänna situationen i landet i fråga inte är sådan att den i sig utgör grund för uppehållstillstånd. Det framgår inte i något fall vilka rapporter Migrationsverket grundar dessa konstateranden på. Det kan också noteras att Migrationsverket i de två fall där sökanden själv har åberopat landrapporter, inte på något sätt har kommenterat dessa.

I flera av de återgivna besluten som gäller sökande från Irak har Migrationsverket endast hänvisat till Migrationsöverdomstolens dom i målet MIG 2007:9. Någon annan utredning har alltså inte åberopats och verket har inte heller argumenterat för sin bedömning av läget i Irak. Situationen i ett land kan emellertid ändras och det kommer hela tiden ny eller uppdaterad landinformation. Verket bör därför redogöra för den information

som kan ha tillkommit eller ändrats efter tidigare prejudikat och eventuella vägledande beslut och dessutom alltid göra en egen bedömning av läget, i stället för att endast hänvisa till tidigare bedömningar gjorda på äldre material.

Migrationsverkets redogörelse för den landinformation som verket har lagt till grund för sitt beslut har visserligen blivit mycket bättre än tidigare, men det finns fortfarande en del som kan förbättras. Framför allt bör verket överväga om inte landinformation bör återges i ännu större utsträckning. Migrationsverket bör enligt min mening t.ex. inte uttala sig om situationen i ett land utan att ange vilka landrapporter verket stöder sig på.

Hur Migrationsverket bör redovisa landinformationen i ett beslut beror naturligtvis på omständigheterna i det enskilda fallet. Ett sätt kan vara att verket i anslutning till en redogörelse för exempelvis situationen i ett visst land hänvisar till ett eller flera olika dokument, varvid källorna bör redovisas så att det inte råder någon tvekan om vilket dokument som avses och så att de kan återsökas och uppgifterna kontrolleras. En ännu bättre metod är enligt min mening att uttryckligen ange ur vilket dokument en viss uppgift är hämtad och den allra bästa metoden att hänvisa så detaljerat att det framgår var i ett dokument den aktuella uppgiften kan återfinnas. Det är på det här sistnämnda sättet som Migrationsverkets vägledande beslut är utformade. Även om Migrationsverkets beslut i asylärenden inte kan eller ens behöver vara lika omfattande som dessa beslut, kan de ändå tjäna som vägledning för hur landinformation kan redovisas. De vägledande besluten är särskilt föredömliga, men även i övrigt anser jag att Migrationsverket anger sina källor på ett i huvudsak tillfredsställande sätt.

Domstolarnas domar

När det gäller domarna från migrationsdomstolen i Göteborg kan det konstateras att det i de ovan redovisade fallen tämligen sällan återges någon landinformation, i andra fall än då det kan förklaras av att Migrationsverkets beslut inte har bifogats domen. Även domarna från migrationsdomstolen i Stockholm innehåller relativt få uppgifter om landinformation. När domstolarna hänvisar till landinformation sker det dock som regel på ett bra sätt. Tydligheten kan dock öka och källhänvisningarna göras mer detaljerade, så att det på ett enkelt sätt går att kontrollera de uppgifter som

domstolen har lagt till grund för sina slutsatser och därmed även slutsatsernas riktighet.

Man kan fråga sig varför domstolarna i så pass begränsad utsträckning refererar till landinformation. Den troliga förklaringen är att domarna anser att Migrationsverket har redovisat all relevant informationen i det överklagade beslutet. Det finns därför inte anledning för domstolen att tillföra några uppgifter, annat än om det har kommit en uppdaterad version av en rapport som har åberopats tidigare.

En annan förklaring kan vara att domstolen avgör målet på en grund som medför att landinformation inte får betydelse i målet. De domar som har refererats ovan visar att både Migrationsverket och domstolarna huvudsakligen använder landinformation för att avgöra om en sökande redan på grund av sin etniska tillhörighet är berättigad till skydd. Den landinformation som förekommer tar därför främst sikte på de allmänna förhållandena i ett land, hur en viss minoritet behandlas, om en medlem av minoriteten riskerar att utsättas för t.ex. våld eller hot om våld och om landet kan erbjuda skydd mot sådana trakasserier. Landinformation används mer sällan för avgörande av frågan om sökanden har lämnat en trovärdig berättelse eller annars har gjort sannolikt att han eller hon är berättigad till skydd. När det avgörande för målet är sökandens trovärdighet får landinformationen därför inte särskilt framträdande betydelse. På samma sätt förhåller det sig om domstolens avgörande grundas på det förhållandet att vad sökanden har anfört inte utgör tillräckliga skäl för bifall till ansökan. Det finns däremot inget som antyder att domstolarna inte skulle ta hänsyn till landinformation i de fall då det faktiskt har betydelse för utgången i målet.

Tolkning och värdering av landinformation

De offentliga biträdena har nämnt att den landinformation som de åberopar i överklagade mål inte alltid redovisas i domstolarnas domar och att det inte heller framgår varför en domstol har valt att inte fästa vikt vid de uppgifter som biträdet har hänfört sig till. Även referensgruppen har sagt att det av domstolarnas domar inte framgår hur domarna har tolkat och värderat den i målet relevanta informationen. I vissa av de tidigare refererade besluten från Migrationsverket och i några av domarna finns det redogörelser för

landinformation som har åberopats av sökanden. Däremot finns det inte några uppgifter som visar hur Migrationsverket eller domstolarna har valt att tolka den åberopade informationen eller hur olika källor har värderats i förhållande till varandra. Det kan i och för sig bero på att man har fäst lika stort avseende vid alla åberopade dokument. Om Migrationsverket eller domstolen skulle finna att den landinformation som åberopas av sökanden inte är tillförlitlig och därför inte kan beaktas, bör det naturligtvis framgå av beslutet eller domen.

Det förhållandet att Migrationsverket eller domstolen väljer att inte kommentera en åberopad rapport kan också bero på att det avgörande för bedömningen är sökandens trovärdighet och att landinformationen därför inte har fått någon betydelse för utgången i målet. Samtidigt kan det vara värdefullt för sökanden att få klart för sig att det är så verket eller domstolen resonerar. För det fall att en domstol eller Migrationsverket väljer att fästa avseende vid viss landinformation måste givetvis även det som sökanden har åberopat redovisas och värderas. Både Migrationsverket och domstolarna bör därför i sina beslut och domar redovisa, inte bara vilka slutsatser som kan dras av landinformationen, utan också hur man har kommit fram till dessa slutsatser.

Frågan om hur landinformation bör värderas och tolkas är central och bör uppmärksammas. Ett seminarium om tolkning av landinformation hölls i maj 2008 av migrationsdomstolarna och vid en brukardialog med företrädare för Migrationsverket, domstolarna och de offentliga biträdena i september 2008 diskuterades också användningen av landinformation. Dessa frågor bör självfallet uppmärksammas även fortsättningsvis. Migrationsverket och Domstolsverket har här ett ansvar för att fortsätta det arbete som har inletts.

3 Muntlig förhandling

I det här avsnittet tas frågan upp om öppenheten i asylprocessen har ökat genom användandet av muntlig förhandling i domstolarna. Dessutom analyseras tillämpningen av bestämmelserna om muntlig förhandling i migrationsdomstolarna och inställningen till och erfarenheterna av muntlig förhandling hos domare, processförare och offentliga biträden redovisas.

3.1 Muntlig förhandling

En av de viktigare delarna i den nya instans- och processordningen var att inslaget av muntlig förhandling skulle bli större än vad som hade gällt tidigare. Genom ökade möjligheter till muntlig förhandling ville regeringen skapa bättre förutsättningar för de trovärdighetsbedömningar som måste göras. Muntlig förhandling kunde enligt regeringen också bidra till att reda ut missförstånd i olika avseenden och den enskilde kunde på ett mer direkt sätt få komma till tals i processen. Möjligheter till muntlig förhandling vid överklagande var därför, tillsammans med införandet av tvåpartsprocessen, en viktig åtgärd i syfte att uppnå en ökad öppenhet i asylprocessen (prop. 2004/05:170 s. 105).

Regeringen framhöll i propositionen att behovet av muntlig förhandling i den nya ordningen varierar med hänsyn till vilka frågor som skall prövas i målet och förhållandena i det enskilda fallet, samtidigt som vikten av en effektiv rättegångsordning också måste beaktas (prop. s. 130.). Regeringen ansåg därför att kravet på muntlig förhandling borde vägas mot kravet på en snabb handläggning och att det vid den avvägningen måste beaktas att handläggning med muntlig förhandling oftast är mer resurskrävande än enbart skriftlig handläggning. Migrationsmålen ställer som huvudregel större krav på skyndsam handläggning än vad som

i allmänhet gäller för mål i allmän förvaltningsdomstol. Även om det hade funnits förslag på en mer långtgående bestämmelse, stannade regeringen ändå slutligen för att den bestämmelse i 9 § förvaltningsprocesslagen som redan gällde för muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol, också uppfyllde de krav som kunde ställas på motsvarande regler i migrationsdomstol.

Av 9 § förvaltningsprocesslagen följer att förfarandet i domstolen är skriftligt, men att det i handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. I kammarrätt och länsrätt ska muntlig förhandling enligt bestämmelsens tredje stycke hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Motsvarande regler för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen har tagits in i 16 kap. 5 § utlänningslagen. Även här sägs att förfarandet ska vara skriftligt, men att det i handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Enligt bestämmelsens tredje stycke ska muntlig förhandling hållas i migrationsdomstol, om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Utgångspunkten enligt både 9 § förvaltningsprocesslagen och 16 kap. 5 § utlänningslagen är alltså att muntlig förhandling får hållas, men inte måste hållas, om det kan vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Bedömningen blir annorlunda om förhandling begärs av en enskild part (9 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen) eller den utlänning som för talan i ett migrationsmål (16 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen). Då ska förhandling hållas om inte domstolen anser att förhandlingen är obehövlig eller särskilda skäl talar mot att det hålls förhandling i målet. Detta gäller dock inte i de högsta instanserna utan endast i länsrätt och kammarrätt (9 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen) respektive i migrationsdomstolen (16 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen). I Regeringsrätten och Migrationsöverdomstolen ska frågan om muntlig förhandling ska hållas eller ej således bedömas enligt huvudregeln. Anledningen till detta är att domstolarna i egenskap av prejudikatinstanser inte annat än i undantagsfall skall behöva ägna uppmärksamhet åt utrednings- och bevisfrågor.

I 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen finns en särskild bestämmelse om muntlig förhandling i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. I sådana mål ska muntlig förhandling hållas i migrationsdomstolen. Även i mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits skall muntlig förhandling hållas i migrationsdomstolen, om det begärs av en utlänning som omfattas av avtalen och som har ansökt om uppehållstillstånd. I dessa fall behöver dock muntlig förhandling inte hållas, om detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

I 16 kap. 5 § femte stycket utlänningslagen har tagits in en regel som gör att rätten får förordna om hämtning av en utlänning som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling och som har uteblivit från förhandlingen.

Särskilda regler om muntlig förhandling finns också i anslutning till utlänningslagens bestämmelser om förvar.

3.2 Statistik

3.2.1 Migrationsdomstolarnas kartläggning 2006

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 kartlägga och analysera dessa frågor. Kartläggningen resulterade i en rapport publicerad på Domstolsverkets hemsida; *Kartläggning och analys av bifallsfrekvenserna i migrationsdomstolarna, rapport 2007-05-31* <www.domstol.se/upload/Verksamheten/Pressrum/Kartlaggning_migrationsdomstolarna.pdf>.

Kartläggningen avsåg mål som hade avgjorts av de tre migrationsdomstolarna under perioden 1 oktober 2006–31 december 2006. De mål som analyserades var sådana där det hade förordnats om utvisning eller avvisning och där i första hand asylskäl eller andra skyddsskäl hade åberopats som grund för uppehållstillstånd (målgrupp 60). Även mål enligt 12 kap. 19 §

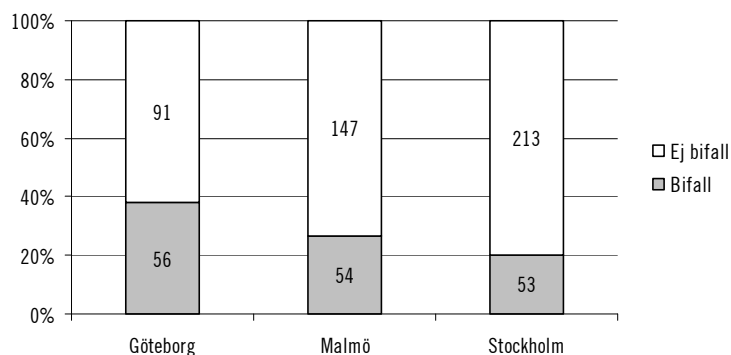
utlänningslagen omfattades (målgrupp 62). I undersökningen ingick inte mål om återkallelse av uppehållstillstånd (måltyp 6026) och inte heller mål där endast anknytningsskäl hade åberopats till stöd för ansökan (målgrupp 61). En närmare beskrivning av målunderlaget finns i avsnitt 2 i rapporten.

Kartläggningen omfattade totalt 1 269 mål. Av dessa hade 584 avgjorts i Stockholm, 347 i Göteborg och 338 i Malmö.

53 procent av målen gällde utvisning eller avvisning utan förordnande om omedelbar verkställighet, 8 procent gällde avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet, 10 procent gällde Dublinförordningen, Dublinkonventionen eller annat återtagandeavtal och 29 procent ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.

Av de 1 269 målen hade totalt 1 130 mål sakprövats. I 187 av dessa mål bifölls överklagandet, medan det avslogs i 943 mål. Det motsvarar en genomsnittlig bifallsfrekvens på 17 procent. Bifallsfrekvensen varierade mellan domstolarna främst såvitt gällde vanliga asylmål, dvs. mål om utvisning eller avvisning utan förordnande om omedelbar verkställighet (se figur 3.1). När det gällde övriga mål noterades inte lika stora skillnader i bifallsfrekvens mellan domstolarna.

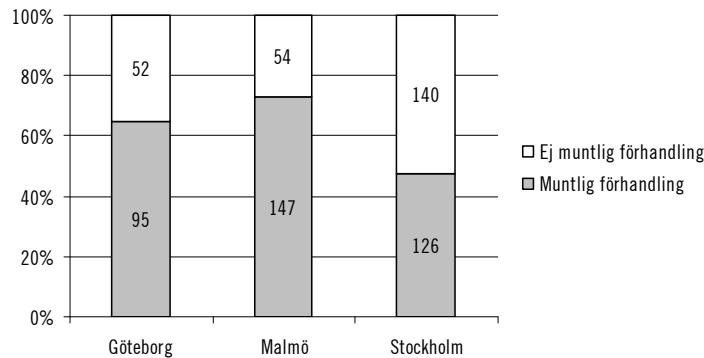
Figur 3.1 Bifallsfrekvensen i mål om utvisning eller avvisning utan förordnande om omedelbar verkställighet fördelat på de olika domstolarna



Källa: Kartläggning och analys av bifallsfrekvenserna i migrationsdomstolarna, rapport 2007-05-31, tabell 4 a.

När det gällde dessa asylmål visade kartläggningen att muntlig förhandling hade hållits i 368 (60 procent) av totalt 614 sakprövade mål. I Göteborg och Malmö hade muntlig förhandling hållits i en större andel av målen än i Stockholm (se figur 3.2).

Figur 3.2 Muntlig förhandling i mål om utvisning eller avvisning utan förordnande om omedelbar verkställighet



Källa: Kartläggning och analys av bifallsfrekvenserna i migrationsdomstolarna, rapport 2007-05-31, tabell 10 a.

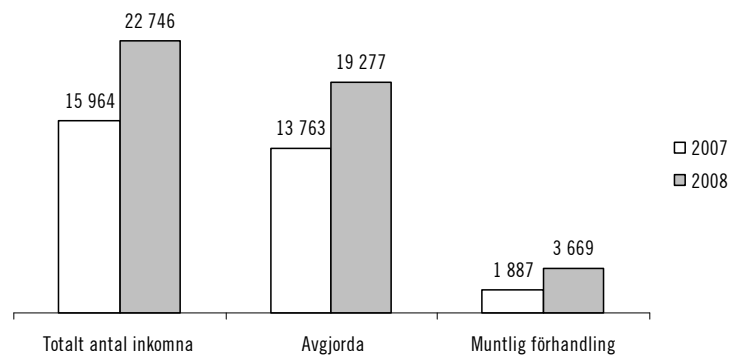
Det varierade också mellan domstolarna i vilken utsträckning det begärdes muntlig förhandling i dessa mål. I Göteborg yrkade klagandena muntlig förhandling i 63 procent av målen, i Malmö i 71 procent och i Stockholm i 52 procent av målen. Begäran om förhandling avslogs i ett mål i Göteborg, i två mål i Malmö och i tretton mål i Stockholm.

I Göteborg hade överklagandena bifallits i 39 procent av de asylmål utan förordnande om omedelbar verkställighet där muntlig förhandling hade hållits. Bifallsfrekvensen var 36 procent i de mål där förhandling inte hade förekommit. I Malmö hade överklagandena i samma typ av mål med muntlig förhandling bifallits i 24 procent och i mål utan förhandling i 33 procent. I Stockholm var motsvarande siffror 18 procent av målen med muntlig förhandling och 21 procent av övriga mål.

3.2.2 Domstolsverkets statistik 2007 och 2008

Av Domstolsverkets statistik för 2007 framgår att det under det året kom in sammanlagt nästan 16 000 mål till migrationsdomstolarna. Knappt 14 000 mål avgjordes samma år. År 2008 kom det in nästan 23 000 mål och avgjordes drygt 19 000 mål. Muntlig förhandling hölls år 2007 i 14 procent av de avgjorda målen och 2008 i 19 procent av målen. (Se figur 3.3). Första kvartalet 2009 var siffran 20 procent.

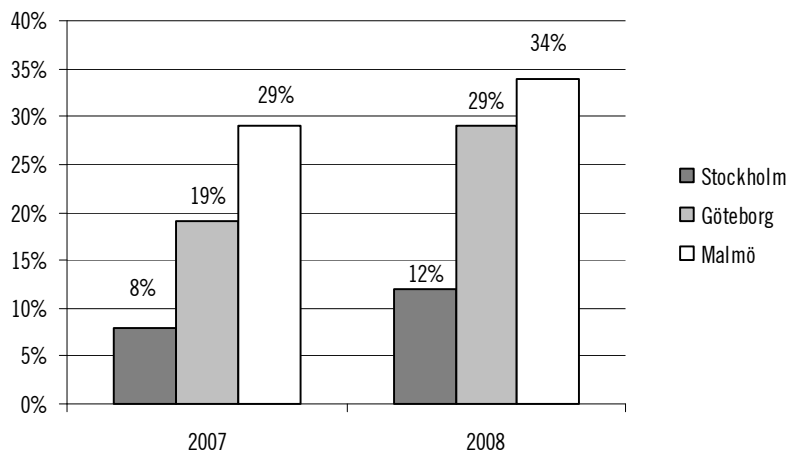
Figur 3.3 Antal inkomna och avgjorda mål 2007 och 2008 samt antal mål med muntlig förhandling



Källa: Domstolsverket.

Andelen muntliga förhandlingar varierade mellan domstolarna. I Göteborg och Malmö hölls det relativt sett förhandling i fler mål (figur 3.4).

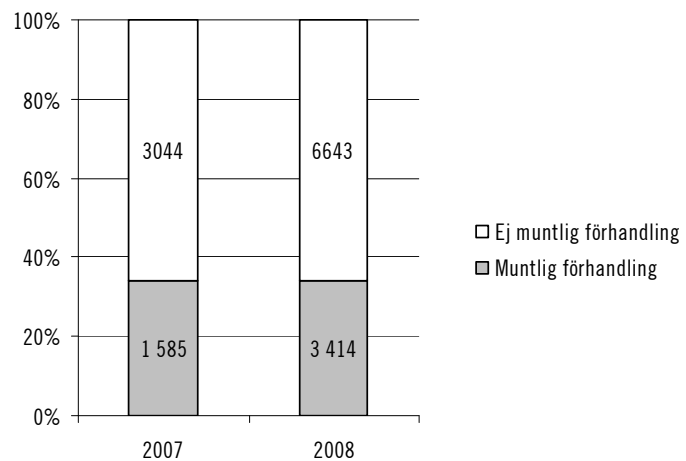
Figur 3.4 Andel mål med muntlig förhandling, fördelat på migrationsdomstolarna



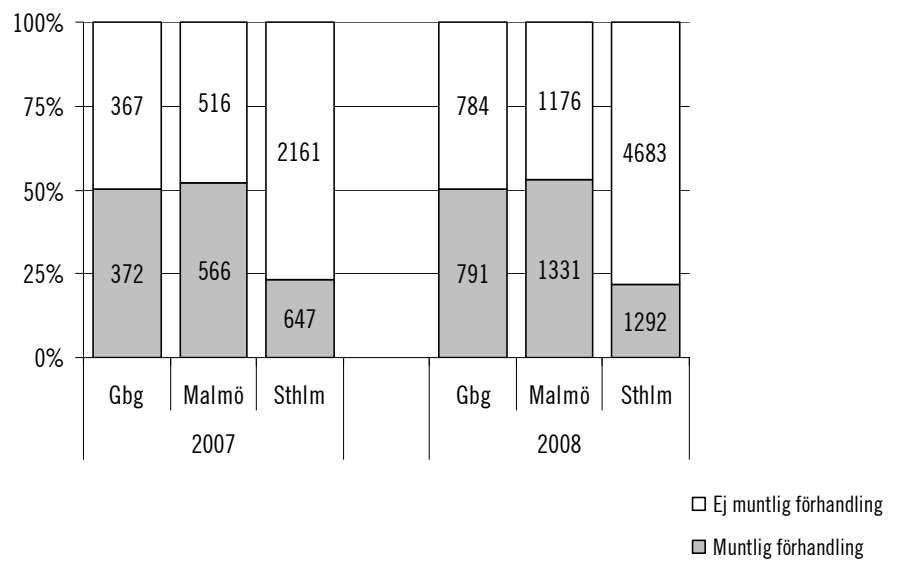
Källa: Domstolsverket.

Muntlig förhandling i mål gällande utvisning eller avvisning där i första hand asylskäl eller andra skyddsskäl hade åberopats

I de mål som gällde utvisning eller avvisning och där i första hand asylskäl eller andra skyddsskäl hade åberopats (målgrupp 6001, 6003–6026) hölls muntlig förhandling i större utsträckning än genomsnittet. År 2007 avgjordes drygt 4 600 sådana mål (34 procent av samtliga avgjorda mål) och 2008 drygt 10 000 mål av samma slag (52 procent av samtliga avgjorda mål). Båda åren avgjordes 34 procent av målen efter muntlig förhandling (figur 3.5). I Göteborg och Malmö hölls muntlig förhandling i dessa mål i större utsträckning än i Stockholm (figur 3.6). Siffrorna för första kvartalet 2009 visar att muntlig förhandling under den perioden hölls i 31 procent av de avgjorda asylmålen, vilket är något mer än första kvartalet året innan (28 procent).

Figur 3.5 Antal muntliga förhandlingar i avgjorda asylmål 2007 och 2008

Källa: Domstolsverket.

Figur 3.6 Antal muntliga förhandlingar i avgjorda asylmål 2007 och 2008, fördelat på migrationsdomstolarna

Källa: Domstolsverket.

Det kan anmärkas att det av statistiken inte är möjligt att utläsa i vilken utsträckning de avgjorda målen har prövats i sak. Vissa avgjorda mål kan vara avskrivna efter återkallelse eller återförvisade till Migrationsverket av processuella skäl. Det går inte heller att avgöra i vilken utsträckning parterna har begärt muntlig förhandling, men fått avslag på begäran. För att få fram sådana uppgifter krävs en manuell genomgång av målen.

Asylmålen kan delas upp i mål rörande ensamkommande barn, asylmål med omedelbar verkställighet samt övriga asylmål. Asylmål som gällde ensamkommande barn (målgrupp 6003) avgjordes i mycket stor utsträckning efter muntlig förhandling (22 av 35 mål under 2007 och 81 av 179 mål 2008). När det gäller asylmål med omedelbar verkställighet (målgrupp 6020–6023, 6025) var förhållandet det omvända, dvs. de avgjordes i nästan samtliga fall efter enbart skriftlig handläggning. Endast i omkring 3 procent av målen hölls förhandling. Beträffande övriga asylmål, de s.k. vanliga asylmålen, låg andelen muntliga förhandlingar något över genomsnittet för asylmål (43 procent år 2007 och 37 procent år 2008).

Muntlig förhandling i andra typer av mål

Under 2007 avgjordes även drygt 3 600 mål om uppehållstillstånd där bl.a. anknytningsskäl åberopats (målgrupp 61) och drygt 2 300 mål enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (målgrupp 62). I dessa mål hölls muntlig förhandling i mycket liten utsträckning (2 procent respektive 0,2 procent av målen). År 2008 avgjordes knappt 4 400 mål om uppehållstillstånd och knappt 1 400 mål enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Andelen mål som avgjordes efter muntlig förhandling var det året 0,4 respektive 0,9 procent av målen.

3.3 Rättsfall

Här redovisas ett antal domar från Migrationsöverdomstolen som fokuserar på frågan om muntlig förhandling i migrationsdomstol. Det är dels fråga om några refererade domar, dels ett antal andra domar som återfunnits i Rättsbanken vid en sökning på begreppet ”muntlig förhandling”. Redogörelsen omfattar inte domar eller beslut som endast gäller muntlig förhandling enligt 10 kap. 11 § utlänningslagen.

MIG 2006:1

Fråga om muntlig förhandling i ett mål om uppehållstillstånd där klaganden hade åberopat skyddsbehov.

Både Migrationsverket och migrationsdomstolen hade avslagit ansökan om uppehållstillstånd på den grunden att sökandens berättelse inte var trovärdig. Migrationsöverdomstolen antecknade att sökandens berättelse innehöll ett flertal motsägelsefulla och osannolika uppgifter, vilket gjorde att han inte redan på grund av berättelsens utformning kunde anses ha fördel av uppkommet tvivelsmål. Hans berättelse fick dock visst stöd av en åberopad egyptisk dom, som enligt ambassaden i Kairo kunde vara äkta. Migrationsverket hade haft två muntliga genomgångar med sökanden och hade också gett en fyllig motivering till varför han inte var trovärdig. Migrationsöverdomstolen framhöll att migrationsdomstolen inte hade hållit muntlig förhandling och att domstolen utan närmare motivering hade förklarat att den delade Migrationsverkets bedömning. Migrationsdomstolen hade inte heller vidtagit någon egen utredningsåtgärd rörande den åberopade domen, t.ex. försökt utreda oklarheterna beträffande sökandens identitet eller få ytterligare information om domens äkthet av ambassaden. Mot bakgrund av att ansökan om uppehållstillstånd gällde Egypten, ett land som enligt Migrationsöverdomstolen är känt för omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna, och då sökandens berättelse hade visst stöd av en dom från den egyptiska säkerhetsdomstolen som kunde vara äkta, ansåg Migrationsöverdomstolen att migrationsdomstolen inte hade fullföljt sin utredningsskyldighet. Migrationsöverdomstolen framhöll också att sökanden hade gjort gällande att han kunde komma att utsättas för tortyr, vilket ytterligare underströk behovet att ett komplett beslutsunderlag. Migrationsöverdomstolen återförvisade därför målet till migrationsdomstolen.

*MIG 2006:9**Fråga om muntlig förhandling i mål om förvar.*

A överklagade en polismyndighets beslut om förvar och yrkade bl.a. att muntlig förhandling skulle hållas. Migrationsdomstolen ansåg med hänsyn till sakfrågans beskaffenhet samt vad som i övrigt framkommit i målet att muntlig förhandling var obehövligt och avslog yrkandet om detta. I ett senare beslut avslog migrationsdomstolen överklagandet i sak. A överklagade domen till Migrationsöverdomstolen och anförde bl.a. att migrationsdomstolen hade brutit både mot artikel 6 i Europakonventionen och mot utlänningslagen när den trots yrkande om muntlig förhandling inte hade hållit sådan. A ansåg att han utan muntlig förhandling inte hade haft möjlighet att bemöta polismyndighetens påståenden. Migrationsöverdomstolen hänvisade till förarbetena till både 9 § förvaltningsprocesslagen och utlänningslagen, berörde förhållandet mellan utlänningsrätten och Europakonventionen och anförde därefter följande.

Inledningsvis kan konstateras att Europakonventionen inte i ett fall som det nu aktuella uppställer något absolut krav på att muntlig förhandling skall hållas i domstol. Frågan om muntlig förhandling borde ha hållits i migrationsdomstolen får alltså i det enskilda fallet bedömas mot bakgrund av svensk lagstiftning där de rättsäkerhetsgarantier Europakonventionen innehåller iakttas.

Muntlig förhandling är ett komplement till den skriftliga handläggningen. Vid bedömningen av om muntlig förhandling skall hållas eller inte måste en helhetsbedömning av omständigheterna i målet göras. I denna måste beaktas att frågor om frihetsberövande allmänt sett är av stor vikt för enskilda, vilket leder till att domstolen måste ta stor hänsyn till den enskildes önskemål rörande muntlig förhandling. Detta är givetvis särskilt viktigt om värderingen av den förvarstagnes trovärdighet utgör ett inslag i bedömningen av förvarsgrunderna (t.ex. i bedömningen av om den förvarstagne kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige).

Rätten till muntlig förhandling i förvarsmål är inte absolut. Även t.ex. intresset av att få till stånd snabba avgörande på utlänningsrättens område måste beaktas. Särskilda skäl mot att hålla muntlig förhandling kan därför oftast föreligga om den enskilde vid förhandlingen enbart önskar argumentera i en rättsfråga eller framlägga skriftlig bevisning, om det inte i det enskilda fallet skulle skynda på handläggningen att hålla en förhandling för att reda ut oklarheter beträffande t.ex. yrkanden och grunder. Vidare kan särskilda skäl att inte hålla muntlig förhandling finnas om en domstol nyligen har hållit en muntlig förhandling beträffande förvar, och några nya omständigheter inte

framkommit efter den senaste förhandlingen. Att en förvaltningsmyndighet hållit muntlig förhandling i frågan i enlighet med vad som föreskrivs i 10 kap. 11 § utlänningslagen påverkar dock inte domstolens skyldigheter enligt 16 kap. 5 § samma lag. Slutligen kan särskilda skäl mot att muntlig förhandling hålls i förvarsmål föreligga dels om utvisningen eller avvisningen av den förvarstagne planeras att verkställas inom en mycket nära framtid, dels om den enskilde släppts ur förvar eller det överklagade förvarsbeslutet inte längre är bärare av tvångsåtgärden (se MIG 2006:5). En förhandling är givetvis uppenbart obehövlig om domstolen redan på det skriftliga underlaget finner att tvångsåtgärden skall hävas.

A har begärt muntlig förhandling bl.a. för att kunna utveckla sin syn på hur verkställighetsarbetet bedrivits, vilket är en viktig faktor när frågan om synnerliga skäl för fortsatt förvar skall prövas. I målet har inte framkommit några särskilda skäl som talar mot att migrationsdomstolen borde ha hållit muntlig förhandling innan sitt avgörande. Mot bakgrund av det anförda och då målet måste anses av stort intresse för A kan muntlig förhandling inte anses ha varit obehövlig i migrationsdomstolen. Av detta skäl skall migrationsdomstolens dom upphävas och målet visas åter för fortsatt handläggning i enlighet med vad som nu angivits.”

MIG 2008:9

Fråga om migrationsdomstolen hade haft rätt att avstå från att hålla muntlig förhandling i ett mål om utvisning av en utlänning som omfattas av EES-avtalet.

A, medborgare i Bulgarien, ansökte om uppehållstillstånd i Sverige och åberopade som grund bl.a. anknytning till anhöriga här. A anförde också att han har uppehållsrätt i Sverige. Migrationsverket avslog ansökan om uppehållstillstånd och förordnade att A skulle utvisas. Verket prövade i beslutet även om A har uppehållsrätt i Sverige men ansåg att så inte var fallet. Migrationsdomstolen fann efter överklagande att det visserligen inte fanns skäl att bevilja A uppehållstillstånd, men att han hade uppehållsrätt i egenskap av EES-medborgare och egen företagare. Domstolen avslog därför yrkandet om uppehållstillstånd, undanröjde Migrationsverkets beslut om utvisning och återförvisade handlingarna i målet för handläggning. Migrationsverket överklagade migrationsdomstolens dom till Migrationsöverdomstolen och yrkade att beslutet att utvisa A skulle fastställas.

Migrationsöverdomstolen konstaterade att det enligt 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen ska hållas muntlig förhandling i migrationsdomstol i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Migrationsdomstolen hade emellertid avgjort målet utan att dessförinnan ha hållit muntlig förhandling. Migrationsöverdomstolen anförde att lagrummet hade förändrats genom att utvisningsbegreppet hade fått en annan betydelse genom 2005 års utlänningslag. Detta innebar dock enligt Migrationsöverdomstolens mening inte att bestämmelsen i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen skulle tolkas annat än enligt sin ordalydelse. En migrationsdomstol måste därför hålla muntlig förhandling i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning som omfattas av EES-avtalet och det även om migrationsdomstolen upphäver förordnandet om utvisning. Migrationsöverdomstolen fann att migrationsdomstolen genom att inte ha hållit muntlig förhandling i målet hade förfarit i strid med 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen. Migrationsdomstolens dom undanröjdes därför och målet återförvisades för fortsatt handläggning.

MIG 2008:19

Fråga om muntlig förhandling i asylmål. Migrationsdomstolen hade avslagit ansökan eftersom sökanden inte hade gjort sannolikt att han hade en välgrundad fruktan för förföljelse.

A ansökte om asyl, men fick avslag av Migrationsverket. Migrationsdomstolen uttalade i frågan om asyl att A "inte visat att han skulle vara förföljd och att de skäl han anfört inte var tillräckliga för att han skulle ha gjort sannolikt att han hade en välgrundad fruktan för att utsättas för någon skyddsgrundande behandling vid ett återvändande till hemlandet". Han kunde därför inte anse som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. A överklagade till Migrationsöverdomstolen och ifrågasatte samtidigt om migrationsdomstolens beslut att inte hålls muntlig förhandling hade varit riktigt. Migrationsöverdomstolen uttalade att en muntlig förhandling hos migrationsdomstolen inte kunde anses ha varit obehövlig eftersom domstolen hade avslagit överklagandet med motiveringen att A inte hade gjort sannolikt att han hade en

välgrundad fruktan för förföljelse. Migrationsöverdomstolen prövade ändå målet i sak och avslag överklagandet.

Beslut den 9 november 2006, UM 575-06

Fråga om muntlig förhandling borde ha hållits i asylmål där sökandens trovärdighet skulle bedömas.

A ansökte om asyl hos Migrationsverket, men fick avslag på sin ansökan. Migrationsdomstolen ansåg efter överklagande att A inte var att betrakta som flykting eller skyddsbehövande i övrigt och att det inte heller förelåg synnerligen ömmande omständigheter eller annan grund för uppehållstillstånd. Hennes överklagande avslogs därför och domstolen förordnade att hon skulle utvisas. A överklagade till Migrationsöverdomstolen och yrkade att målet skulle återförvisas till Migrationsverket eller att hon skulle beviljas uppehålls- och arbetstillstånd. Migrationsöverdomstolen konstaterade att både Migrationsverket och migrationsdomstolen hade avslagit A:s ansökan på den grunden att hon inte var trovärdig. Migrationsverket hade haft flera muntliga genomgångar med A och berett henne tillfälle att själv berätta om sina asylskäl. Det fanns enligt Migrationsöverdomstolen därför inte skäl att återförvisa ärendet till Migrationsverket. Migrationsdomstolen hade däremot inte hållit muntlig förhandling i målet. A hade visserligen inte yrkat det, men frågan var enligt Migrationsöverdomstolen om inte migrationsdomstolen på eget initiativ ändå borde ha hållit förhandling. Omständigheterna i målet var sådana att A:s trovärdighet hade avgörande betydelse för hennes rätt till uppehållstillstånd. Med hänsyn till det ansåg Migrationsöverdomstolen att det hade legat inom migrationsdomstolens utredningsskyldighet enligt 8 § förvaltningsprocesslagen att besluta om muntlig förhandling i målet för att självständigt kunna bedöma trovärdigheten i A:s asylberättelse. Migrationsöverdomstolen upphävde därför migrationsdomstolens dom och visade målet åter till domstolen för ny handläggning.

Beslut den 28 november 2006, UM 755-06

Återförvisning med anledning av att migrationsdomstolen inte hade tagit ställning till en begäran från sökanden om muntlig förhandling.

Målet gällde en ansökan enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. G yrkade i Migrationsöverdomstolen att han skulle beviljas uppehållstillstånd, i andra hand att målet skulle återförvisas till migrationsdomstolen för ny handläggning och erforderlig utredning. Migrationsöverdomstolen anförde att G hade begärt muntlig förhandling i migrationsdomstolen och att domstolen borde ha tagit ställning till detta yrkande innan målet avgjordes och vid ett eventuellt avslag berett honom tillfälle att slutföra sin talan. Eftersom det inte hade skett skulle migrationsdomstolens dom upphävas och målet visas åter till domstolen för fortsatt handläggning.

(Samma fråga i Migrationsöverdomstolens beslut den 8 december 2006, UM 1050-06, beslut den 11 september 2007, UM 2884-07, beslut den 11 januari 2008, UM 3919-07, beslut den 11 januari 2008, UM 3919-07, samt beslut den 31 juli 2008, UM 2515-08.)

Beslut den 27 mars 2007, UM 1258-06

Fråga om migrationsdomstolen hade haft rätt att avgöra målet efter muntlig förhandling i klagandens utevaro.

Migrationsdomstolen avlog ett överklagande av Migrationsverkets beslut att inte bevilja sökanden uppehållstillstånd. I migrationsdomstolen avgjordes målet visserligen efter muntlig förhandling, men B var inte närvarande vid förhandlingen och inte heller delgiven kallelsen. Migrationsdomstolen antecknade att det inte var meningsfullt att försöka delge B genom stämningsman eller försöka hämta honom till förhandlingen samt att hans beteende i stället kunde tolkas som att han inte längre begärde förhandling. I Migrationsöverdomstolen yrkade B i första hand att han skulle beviljas uppehållstillstånd, i andra hand att målet skulle återförvisas till migrationsdomstolen. Migrationsöverdomstolen ansåg att det vid en samlad bedömning av omständigheterna i målet var fel att

hålla förhandlingen i B:s utevaro och återförvisade målet till migrationsdomstolen för fortsatt handläggning.

Beslut den 16 maj 2007, UM 1389-07

Återförvisning med anledning av att rätten inte haft samma sammansättning vid avgörandet av målet som vid den tidigare muntliga förhandlingen.

Målet gällde en överföring enligt Dublinförordningen. När migrationsdomstolen hade avgjort målet hade delvis andra ledamöter deltagit än de som tidigare hade varit med vid den muntliga förhandlingen. Migrationsöverdomstolen anförde att de nämndemän som hade deltagit i målets avgörande inte hade haft möjlighet att grunda avgörandet på annat än handlingarna i målet. Sedan migrationsdomstolen hade fått nya ledamöter borde den därför prövat om muntlig förhandling på nytt skulle hållas i målet och gett parterna tillfälle att yttra sig i frågan. Eftersom migrationsdomstolen inte hade gjort detta och det kunde fått betydelse för målets utgång, upphävdes migrationsdomstolens dom och målet visades åter för ny handläggning.

Beslut den 14 december 2007, UM 4110-07

Återförvisning med anledning av att migrationsdomstolen inte i behörig ordning fattat beslut med anledning av yrkande om muntlig förhandling.

A fick avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd m.m. av både Migrationsverket och migrationsdomstolen. Vid Migrationsöverdomstolen anförde han att han inte hade tillåtit framföra sina asylskäl muntligen hos migrationsdomstolen, trots att hans trovärdighet hade ifrågasatts. Migrationsöverdomstolen antecknade att migrationsdomstolen hade besvarat A:s yrkande om muntlig förhandling genom en underrättelse, av vilken framgick att domstolen ansåg att det var obehövligt att hålla förhandling. A hade samtidigt beretts tillfälle att slutföra sin talan samt inkomma med uppgift om yrkandet om muntlig förhandling kvarstod. Underrättelsen var undertecknad av föredraganden i målet, som

enligt uppgift från migrationsdomstolen inte hade delegation att besluta i fråga om muntlig förhandling. Migrationsöverdomstolen konstaterade att A inte hade meddelat migrationsdomstolen att han tog tillbaka yrkandet om muntlig förhandling, varför domstolen borde ha tagit ställning till hans yrkande i den delen. Frågan hade inte tagits upp i migrationsdomstolens dom och något särskilt beslut fanns inte heller i domstolens akt. Eftersom A:s yrkande bara hade besvarats genom en underrättelse, upprättad och undertecknad av fördraganden i målet, som inte var lagfaren domare, ansåg Migrationsöverdomstolen att migrationsdomstolen inte i behörig ordning hade fattat beslutat om A:s yrkande om muntlig förhandling. Detta utgjorde ett sådant grovt rättegångsfel att migrationsdomstolens dom skulle undanröjas och målet visas åter till domstolen för ny handläggning.

3.4 Synpunkter från domstolarna m.fl.

3.4.1 Domstolarna

En allmän uppfattning bland domarna är att den nya möjligheten till muntlig förhandling i migrationsmål är mycket bra. Genom förhandlingarna får parterna bättre insyn i processen på ett sätt som stärker förtroendet för domstolens bedömning av målet. Förhandlingarna ger dessutom ett bättre underlag för bedömningen av framför allt trovärdighetsfrågor och andra bevisfrågor. Under förhandlingen kan det ställas frågor till sökanden, biträdet och Migrationsverkets företrädare, vilket gör att oklarheter kan redas ut bättre än under en helt skriftlig handläggning. Det är dock inte alltid så att en muntlig förhandling är till fördel för sökanden. Förhandlingen kan också komma att ge ett säkrare underlag för avslag på ansökan.

Det är särskilt när bevisfrågor ska avgöras som domarna anser att muntlig förhandling är till fördel för handläggningen. Vissa domare menar att förhandling har ett betydande värde också i andra mål eftersom det ger sökanden tillfälle att få möta sin motpart, få lyssna till de argument som Migrationsverket för fram och få möjlighet att själv argumentera emot. Sökandens förståelse för hur processen går till och hur motparten resonerar är enligt dessa domare också ett viktigt skäl för att hålla förhandling.

Andra domare är mer benägna att avslå en begäran om muntlig förhandling om de anser att förhandlingen är obehövlig mot bakgrund av vad målet gäller och hur utredningen ser ut. Det förekommer framför allt att begäran om förhandling avslås i mål där det avgörande är om sökanden har anfört tillräckliga skäl för sin ansökan. Gäller målet sökandens trovärdighet är domarna ense om att förhandling ska hållas.

Inledningsvis synes alla domstolarna ha varit mycket generösa med att bevilja förhandling och i stort sett ha hållit förhandling så snart det begärdes. Det förefaller som om man då mera sällan gjorde någon egentlig prövning av om förhandling måste hållas med hänsyn till obehövlighetsrekvisitet. Utvecklingen har emellertid gått mot att man nu gör en sådan prövning. Både i Stockholm och Göteborg har domarna sagt att det grovt skattat numera begärs muntlig förhandling i ungefär tre fjärdedelar av asylmålen. När det gäller benägenheten att hålla muntlig förhandling finns det emellertid en skillnad mellan domarna i Stockholm å ena sidan och domarna i Göteborg och Malmö å den andra. I Stockholm avslås således begäran om förhandling oftare än i de övriga domstolarna. Domarna i Stockholm synes vara mer benägna att avslå begäran om muntlig förhandling om sökandens trovärdighet inte är av avgörande betydelse i målet. Även i Göteborg och Malmö har man dock numera börjat att i större utsträckning pröva sökandens skäl för en begäran om förhandling. Det finns flera faktorer som avgör om förhandling enligt domarna är obehövligt eller inte, men om Migrationsverket inte har ifrågasatt sökandens berättelse och målet därför inte gäller dennes trovärdighet talar det för att begäran om förhandling kommer att avslås. De domare som anser att en förhandling kan vara viktig för sökanden även om den inte tillför något i sak, har här framhållit att det ökade antalet mål nu gör att man i större utsträckning måste prioritera förhandling i de mål då förhandling enligt lag måste hållas. I övriga mål anser domarna att möjligheten att få målet avgjort i rimlig tid är viktigare än att sökanden ges tillfälle att personligen få komma till tals vid domstolen.

Ett argument som brukar anföras mot förhandling är att handläggningen därmed tar längre tid. Domarna menar att det visserligen tar tid att sätta ut en förhandling och kalla parter, biträden och tolk, men att det uppvägs av den fördel det innebär att vid en förhandling kunna få alla frågor utredda vid ett och samma tillfälle. Dessutom sparar man in den tid som annars skulle ha

behövts för skriftliga kompletteringar. Vid förhandlingen bestäms dessutom när beslut i målet ska meddelas, som regel två veckor efter förhandlingen. Det leder troligen till att målet blir snabbare avgjort än om någon tid inte hade bestämts. Dessutom sparar domstolen tid på att inte behöva delge domen med sökanden eller dennes ombud.

3.4.2 Migrationsverket

Processförarna anser generellt att öppenheten i processen har ökat genom möjligheterna till muntlig förhandling i domstol. Vid den muntliga förhandlingen ges sökanden tillfälle att själv föra fram sina synpunkter till domstolen och Migrationsverket tvingas att förklara sitt ställningstagande inför sökanden. Detta menar processförarna är en mycket positiv följd av den nya ordningen. De anser också att det allmänt sett är bra för dem att få träffa sökanden i förhandlingssituationen och att mötet i sig är ägnat att öka respekten för de sökande. Vid de muntliga förhandlingarna måste också processförarna för Migrationsverkets räkning omedelbart ta ställning till de påståenden som förs fram, vilket snabbar upp förfarandet jämfört med tidigare. Den muntliga förhandlingen har även andra goda sidoeffekter och gör bl.a. att processförarna måste vara uppdaterade på landinformation när de kommer till domstolen. I förlängningen bör de muntliga förhandlingarna enligt processförarna bidra till bättre avfattade beslut i grundärendena och därmed till en ökad legitimitet för dessa beslut.

Trots de fördelar som följer med en muntlig förhandling anser processförarna att förhandling bara ska hållas då det finns skäl för det med hänsyn till omständigheterna i det aktuella målet. Förhandling bör därför inte hållas i mål som enbart handlar om tillräckligheten av de skäl som sökanden har anfört. Det har sagts att en del domare, i vart fall i reformens inledningsskede, synes ha menat att förhandling även i sådana mål borde hållas för att sökanden skulle få komma till tals. Detta är enligt processförarna inte en rimlig bedömning, eftersom även andra faktorer som t.ex. tidsåtgången bör beaktas. Processförarna anser att det vore bra om domarna i större utsträckning kunde ha en enhetlig syn i dessa frågor.

Processförarna har vidare framhållit vikten av en tydlig processledning från domstolarnas sida, både när det gäller vilken

bevisning som tillåts och hur förhandlingen kan koncentreras på ett effektivt sätt.

3.4.3 Offentliga biträden

De offentliga biträdena är mycket nöjda med att det numera kan hållas muntlig förhandling i migrationsmål. Förhandlingarna ger domstolen bättre underlag för bedömning av sökandens trovärdighet och ökar därmed rättssäkerheten. Samtidigt medför en muntlig förhandling ett ökat krav på biträdet, som måste vara tydlig med att redovisa grunderna för talan. Vid förhandling kan sökanden också åberopa muntlig bevisning i mycket större utsträckning än tidigare, vilket är en fördel även i mål som inte handlar om trovärdighet utan om tillräckligheten av de skäl som sökanden anför. Den muntliga förhandlingen ger ett tydligt avslut på processen och det är särskilt bra att domstolen ger besked om dag för dom eller beslut. Sökandena är ofta mer nöjda med den prövning de har fått om domstolen har hållit muntlig förhandling. Det gäller även om de inte får rätt och inte får stanna i landet. Förtroendet för hela systemet ökar därför genom användningen av muntlig förhandling. Av alla dessa skäl är det viktigt att domstolarna inte avstår från muntlig förhandling med hänvisning till den ökade arbetsbördan. Hela tanken bakom reformen faller enligt biträdernas uppfattning om domstolarna blir för benägna att avslå begäran om förhandling, samtidigt som man närmar sig den ordning som tidigare gällde i Utlänningsnämnden.

3.5 Överväganden

3.5.1 Allmänt om muntlig förhandling

Bedömning: Möjligheten till muntlig förhandling har ökat öppenheten i processen. Andelen muntliga förhandlingar i asylmål har varit omkring 35 procent under 2007 och 2008, men förhandlingsfrekvensen varierar mellan migrationsdomstolarna. Dessa variationer ryms inom den bedömning som domstolarna ska göra med beaktande av Regeringsrättens och Migrationsöverdomstolens praxis.

En av de bärande tankarna bakom den nya instans- och processordningen var att inslaget av muntlig förhandling skulle bli större än tidigare. Det hade tidigare riktats kritik mot den då rådande ordningen av det skälet att handläggningen alltför sällan var muntlig och insynen i handläggningen därför alltför dålig både för sökandena och för allmänheten. Genom muntlig förhandling i större utsträckning hoppades man uppnå ett bättre resultat i flera avseenden. Förhandlingar i domstol skulle i sig ge både sökanden och allmänheten en möjlighet till insyn i handläggningen. Dessutom skulle det skapa bättre förutsättningar för domstolarna att bedöma enskilda personers trovärdighet och ge domarna ett bättre beslutsunderlag på så sätt att man lättare skulle kunna reda ut missförstånd och oklarheter. Inte minst viktigt var också att den enskilde genom att få tillfälle att lägga fram sin sak vid en muntlig förhandling i domstolen skulle kunna uppleva att han eller hon hade fått komma till tals. Frågan är nu om man har lyckats öka öppenheten i asylprocessen på det eftersträvade sättet.

Muntlig förhandling hålls i migrationsdomstolarna i stor utsträckning jämfört med andra måltyper i förvaltningsdomstolarna. Ser man till samtliga avgjorda migrationsmål är förhandlingsfrekvensen inte så hög, men den har ändå ökat från 14 procent år 2007 till 19 procent år 2008. I mål om avvisning eller utvisning där asylskäl åberopas hålls förhandling i betydligt större omfattning; sammanlagt i ungefär 35 procent av målen under både 2007 och 2008. Detta kan jämföras med att länsrätterna i skattemålen höll muntlig förhandling i nio procent av de under 2007 avgjorda målen. I mål enligt socialtjänstlagen hölls muntlig förhandling i en procent av de avgjorda målen och i socialförsäkringsmålen i fyra procent. Den som söker asyl ges alltså i förhållandevis stor utsträckning tillfälle att själv muntligen lägga fram sin sak för domstolen.

Av statistiken framgår vidare att de tre migrationsdomstolarna håller muntlig förhandling i olika utsträckning. Redan migrationsdomstolarnas egen rapport visar att det i reformens inledningskede fanns sådana regionala skillnader och att muntlig förhandling då hölls oftare i Göteborg och Malmö än i Stockholm. Skillnaderna kvarstår alltjämt och i Göteborg och Malmö håller man muntlig förhandling i ungefär hälften av asylmålen, medan domstolen i Stockholm har förhandling endast i en fjärdedel av målen. Uppgifter från domstolarna tyder dock på att förhandlingsfrekvensen kan komma att sjunka i Göteborg och Malmö. Om man

ser på omfattningen av muntlig förhandling i skattemål, mål enligt socialtjänstlagen och socialförsäkringsmål vid de tre länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö kan man konstatera att dessa domstolar under 2007 höll förhandling i nästan lika stor utsträckning i respektive målkategori. De stora skillnaderna i förhandlingsfrekvens mellan domstolarna ser alltså ut att vara något som särskilt utmärker asylmålen.

Frågan är om det går att identifiera de faktorer som har betydelse för förhandlingsfrekvensen. Det finns inga säkra uppgifter om hur ofta förhandling begärs, men domarna har uppskattningsvis sagt att det i asylmålen förekommer begäran om förhandling i ungefär tre fjärdedelar av målen. Om detta är en riktig uppskattning skulle det innebära att det har blivit vanligare att muntlig förhandling begärs. Enligt migrationsdomstolarnas egen kartläggning låg nämligen siffrorna lägre i slutet av 2006 (Stockholm 50 procent, Göteborg 60 procent och Malmö 70 procent). Under alla förhållanden betyder det att domstolarna avslår begäran om förhandling i rätt väsentlig omfattning.

När det gäller förekomsten av förhandling har domarna själva sagt att de i reformens inledningsskede beviljade muntlig förhandling i mycket stor utsträckning och att de i förhållandevis liten omfattning prövade om förhandling med hänsyn till obehövlighetsrekvisitet i utlänningslagen egentligen krävdes. En större förtroenhet med det rättsliga området kan antas ha gett domarna ett större utrymme för att göra bedömningen att förhandling faktiskt inte behövs i ett mål, vilket kan ha lett till fler avslag på begäran om förhandling. Det finns också uppgifter som tyder på att den ökade arbetsbördan har gjort att man inte längre kan hålla förhandling i samma omfattning som tidigare, utan måste reservera förhandlingstiderna för de mål då förhandling verkligen behövs av utredningsskäl.

Dessa förhållanden ger emellertid inte någon förklaring till skillnaderna mellan domstolarna. Såvitt framkommit började domstolen i Stockholm mycket tidigare än de andra domstolarna att pröva om muntlig förhandling kunde anses obehövligt och till följd av det också avslå begäran om förhandling. Det kan åtminstone till viss del förklara de regionala skillnaderna, men ger inget besked om huruvida domstolarna i Göteborg och Malmö i framtiden kommer att hålla förhandling i samma utsträckning som man nu gör i Stockholm eller om det fortfarande kommer att finnas en skillnad. Om olikheterna kommer att bestå kan orsaken

till det möjligen sökas i skillnaderna i målsammansättning mellan domstolarna. Som exempel kan nämnas att migrationsdomstolen i Stockholm som enda domstol har haft ett mycket stort antal mål med asylsökande från ett speciellt land. Sökandena i dessa mål har inte i något fall beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl. Inledningsvis hölls muntlig förhandling i målen, men tämligen snart stod det klart för domstolen att förhandling måste anses obehövligt. Målen gällande sökande från detta land måste därför ha dragit ner förhandlingsfrekvensen i Stockholm. Det kan finnas andra sådana målkategorier som har haft motsvarande betydelse. Någon säker förklaring till de regionala skillnaderna när det gäller muntlig förhandling går emellertid inte att få.

Trots skillnaderna mellan domstolarna står det helt klart att domarna är eniga om att förhandling bör hållas när sökandens trovärdighet är avgörande för bedömningen och Migrationsverket har ifrågasatt de uppgifter som sökanden har lämnat. Frågan om trovärdigheten är avgörande för utgången eller inte är något som den enskilde domaren måste ta ställning till. På samma sätt är det upp till domaren själv att avgöra om förhandling bör hållas trots att målet kanske bara gäller tillräckligheten av de åberopade skyddsskälen. Bestämmelsen i 16 kap. 5 § utlänningslagen motsvarar regeln i 9 § förvaltningsprocesslagen och Regeringsrättens praxis på området kan därför läggas till grund för de bedömningar som måste göras. Dessutom har Migrationsöverdomstolen i några fall uttalat sig om hur obehövlighetsrekvisitet ska tolkas och bestämmelsen i övrigt tillämpas i migrationsmål. Så t.ex. har Migrationsöverdomstolen framhållit vikten av att migrationsdomstolarna, även utan yrkande, håller muntlig förhandling när det är påkallat med anledning av domstolarnas utredningsskyldighet enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (jfr MIG 2006:1 samt beslut den 9 november 2006, UM 575-06). Migrationsöverdomstolen har också betonat att muntlig förhandling bör hållas i mål som aktualiserar skyddsbehov och trovärdighetsbedömningar och nyligen meddelat prövningstillstånd i ett nytt mål beträffande frågan om muntlig förhandling borde ha hållits vid migrationsdomstolen i asylmål där klagandens trovärdighet hade ifrågasatts (beslut den 20 maj 2009, UM 7867-08). Även i rättsfallet MIG 2008:19 har Migrationsöverdomstolen understrukt att muntlig förhandling ska hållas när det är fråga om bevisvärdering. Domstolen ansåg i det nyss nämnda fallet att muntlig förhandling inte kunde anses ha varit obehövligt eftersom klaganden hade fått

avslag på sin ansökan med motiveringen att han inte hade gjort sannolikt att han hade en välgrundad fruktan för förföljelse. Migrationsöverdomstolen synes ha fäst vikt vid att migrationsdomstolens formulering gav intryck av att målet rörde en trovärdighetsfråga och att sökanden därför borde ha beviljats muntlig förhandling.

Flertalet av de övriga fall från Migrationsöverdomstolen som har refererats ovan handlar huvudsakligen om processuella felaktigheter i migrationsdomstolarnas hantering, vilka har föranlett Migrationsöverdomstolen att återförvisa målen för fortsatt handläggning. Det gäller t.ex. de mål där Migrationsöverdomstolen har pekat på vikten av att klaganden får svar på sin begäran om muntlig förhandling och tillfälle att slutföra sin talan. Av samma typ är det avgörande där Migrationsöverdomstolen har framhållit att samma nämnd ska delta i det slutliga avgörandet som vid den muntliga förhandlingen. De rättegångsfel det här är fråga om är inte specifika för den nya instans- och processordningen och ger inte anledning till några särskilda överväganden. MIG 2006:9 gäller förhandling i förvarsmål och berörs inte i det här avsnittet som huvudsakligen gäller asylmålen. Rättsfallet MIG 2008:9 tas upp under nästa rubrik.

Migrationsöverdomstolens praxis i fråga om muntlig förhandling kan i denna del sammanfattas så att förhandling bör hållas i mål som aktualiserar skyddsskäl och bevisvärderingsfrågor. Däremot är det inte lika nödvändigt att hålla förhandling i mål som endast rör tillräckligheten av de skäl som sökanden anför. Eftersom det inte alltid går att säga om ett mål endast rör frågor om tillräckligheten av de åberopade skälen eller om också trovärdighetsfrågor kommer att behöva bedömas, kan förhandling behöva hållas även i s.k. tillräcklighetsmål. Förhandling kan dessutom krävas i sådana mål om det behövs för att domstolen ska anses ha fullgjort sin utredningsskyldighet. Kopplingen mellan trovärdighetsfrågor och tillräcklighetsfrågor å ena sidan och behovet av muntlig förhandling å andra sidan leder också till att migrationsdomstolarna måste redovisa sina bedömningar på ett sådant sätt att det står klart varför domstolen har avslagit ansökan. För att sökanden ska kunna förstå varför domstolen inte har ansett det nödvändigt att hålla muntlig förhandling måste det tydligt framgå om migrationsdomstolen har gjort bedömningen att sökanden inte är trovärdig eller i övrigt inte har nått upp till det beviskrav som ställs eller om domstolen har

ansett att de skäl sökanden har åberopat inte är tillräckliga för ett bifall.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att möjligheten till muntlig förhandling i sig har ökat öppenheten i processen jämfört med hur det var tidigare. Vid muntlig förhandling får den enskilde bättre möjligheter att få klart för sig vad det är som är tvistigt i målet, vad Migrationsverket anför emot ansökan och vad domstolen kommer att fästa vikt vid i avgörandet. Såvitt framkommit anser domarna att muntliga förhandlingar också ger ett bättre underlag för beslutet, i vart fall när det är fråga om bedömningen av sökandens trovärdighet eller av andra bevisfrågor. De sökande som får komma till domstolen och muntligen redogöra för sin sak synes också få större förtroende för domstolen och i större utsträckning förlika sig med utgången, även om den inte skulle bli den önskade. Reformen har således fallit väl ut i det här avseendet.

För att reformens syfte ska kunna uppnås är det emellertid angeläget att förhandling hålls i den utsträckning som var avsikten från början. Statistiken utvisar att antalet förhandlingar i Stockholm är betydligt mindre än i de övriga domstolarna och det finns en oro bland de offentliga biträdena för att antalet förhandlingar vid samtliga domstolar ska minska. De statistiska uppgifterna från Domstolsverket visar emellertid att andelen muntliga förhandlingar i asylmål har varit i stort sett densamma under 2007 och 2008 (jfr figur 3.5). Uppgifterna för första kvartalet 2009 tyder inte heller på att förhandlingsfrekvensen skulle vara avtagande. Migrationsöverdomstolen har genom sina avgöranden lagt fast en praxis för när förhandling ska hållas i migrationsmål och följer den utvecklingen genom att när det behövs ta upp nya mål för att ytterligare utveckla praxis eller påminna om den praxis som redan gäller. Migrationsdomstolarna, som får förutsättas följa Migrationsöverdomstolens praxis, har också fått större erfarenhet av den nya måltypen och kan förväntas göra allt bättre bedömningar av när förhandling bör hållas och när det är lämpligt och rimligt att i stället avgöra mål utan sådan förhandling. Det förhållandet att förhandlingsfrekvensen varierar mellan domstolarna och möjligen kan komma att variera även över tiden, ger därför inte nu anledning till några ytterligare överväganden.

3.5.2 Muntlig förhandling enligt 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen

Förslag: Den särskilda bestämmelsen om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen behövs inte längre och bör därför upphävas.

I rättsfallet MIG 2008:9 har Migrationsöverdomstolen tagit upp en fråga om muntlig förhandling i situationer som regleras i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen. Domstolen konstaterade i det aktuella fallet att migrationsdomstolen inte hade haft rätt att avstå från att hålla förhandling, trots att domstolen hade bifallit sökandens överklagande (se även beslut den 18 maj 2009 i mål UM 4249-08).

Bestämmelsen i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen motsvarar med några språkliga justeringar den äldre bestämmelsen i 11 kap. 1 § tredje stycket 1989 års utlänningslag (prop. 2004/05:170 s. 311) och infördes ursprungligen för att tillgodose de minimigarantier som ställdes upp i artikel 9 i direktiv 64/221/EEG (numera ersatt av rörlighetsdirektivet). Regeln innebär att migrationsdomstolarna är skyldiga att hålla muntlig förhandling i ärenden där en utlänning som omfattas av EES-avtalet har överklagat beslut varigenom Migrationsverket har utvisat honom eller henne eller vägrat att förnya ett uppehållstillstånd. I mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits måste muntlig förhandling hållas endast om utlänningen begär det och det inte skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

Migrationsöverdomstolen konstaterade i rättsfallet att innebörden av lagrummet hade förändrats genom att utvisningsbegreppet hade fått en annan betydelse genom 2005 års utlänningslag. Den obligatoriska skyldigheten att ha muntlig förhandling gällde enligt 1989 års lag ärenden beträffande en utlänning som omfattades av avtalet och som hade haft uppehållstillstånd i Sverige (se prop. 1996/97:25 s. 297). Begreppet utvisning betecknade enligt 1989 års utlänningslag avlägsnande av utlänningar som antingen blivit kvar i Sverige sedan ett uppehållstillstånd gått ut eller som begått brott av viss svårighetsgrad eller som utgjorde en risk för landets säkerhet (se prop. 1988/89:86 s. 67). Utvisningsbegreppet skall enligt den nu gällande utlänningslagen användas för avlägsnandebeslut som fattas senare än tre månader från ansökan

(se prop. 2004/05:170 s. 235). Migrationsöverdomstolen ansåg att bestämmelsen i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen, även i belysning av dess förarbeten, måste tolkas enligt sin ordalydelse och att en migrationsdomstol därför alltid måste hålla muntlig förhandling i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning som omfattas av EES-avtalet.

Den tidigare bestämmelsen i 11 kap. 1 § 1989 års utlänningslag infördes som nämnts för att tillgodose de krav som ställdes i artikel 9 i direktiv 64/221/EEG. Denna artikel hade följande lydelse.

1. När rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i ett upphävande, får ett beslut att vägra att förnya ett uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning från territoriet för innehavaren av ett uppehållstillstånd inte, utom i brådskande fall, fattas av den administrativa myndigheten, innan ett yttrande erhållits från den behöriga myndighet i värdlandet hos vilken personen i fråga åtnjuter de rättigheter att försvara sig och få juridisk hjälp eller juridiskt ombud som landets egen lagstiftning föreskriver.

Denna myndighet skall vara en annan än den som är bemyndigad att vägra förnyande av uppehållstillstånd eller besluta om utvisning.

2. Alla beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om utvisning av personen i fråga, innan tillståndet utfärdats, skall på begäran av denne underställas den myndighet som först skall avge sitt yttrande enligt punkt 1. Personen i fråga skall då ha rätt att framlägga sitt försvar personligen, utom då detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intressen.

I förarbetena anfördes som skäl för reglerna om muntlig förhandling i de nu aktuella ärenden följande (prop. 1996/97:25 s. 211 f.):

Därmed återstår frågan om någon ändring i utlänningslagstiftningen måste göras till följd av föreskrifterna i artikel 9 i direktivet. Denna artikel är svårtolkad. Detta torde hänga samman med att artikeln alternativt hänvisar till ett rättsmedel som är främmande för den svenska rätten. Det står det dock klart att artikel 9 (1) avser att ge uttryck för de minimigarantier som skall finnas i en situation där någon som har haft uppehållstillstånd utvisas utan att det finns möjligheter att överklaga till en instans som gör en fullständig prövning av överklagandet innan beslutet verkställs. En sådan garanti finns redan i dag eftersom Invandrarverkets utvisningsbeslut enligt utlänningslagen inte får verkställas förrän Utlänningsnämnden prövat överklagandet. I föregående stycke har dessutom föreslagits införandet av möjligheter till överklagande även beträffande sådana avslagsbeslut där myndigheten vägrat att förnya ett uppehållstillstånd utan att beslutet är förenat med ett utvisningsförfordnande.

Asylprocessutredningen har gjort bedömningen att Utlänningsnämnden bör kunna jämföras med en domstol i direktivets mening. Regeringen delar i allt väsentligt den bedömningen. Den enda omständighet som skulle kunna tala mot ett sådant ställningstagande är att Utlänningsnämnden enligt gällande rätt inte är skyldig att ha muntlig handläggning i dessa fall. I direktivets krav på domstolsprövning torde nämligen ligga ett krav på ett sådant obligatorium.

Regeringen föreslår därför att en bestämmelse om obligatorisk muntlig handläggning vid nämnden införs i dessa fall. Förutom de beslut som således föreslås kunna överklagas till Utlänningsnämnden torde artikeln även kunna omfatta situationen där en person utvisas på grund av brott. Denna typ av utvisning prövas och går att överklaga inom de allmänna domstolarna. Mot den bakgrunden och då regeringens bedömning är att Utlänningsnämnden torde kunna jämföras med en domstol i direktivets mening anser regeringen att den ordning som nu föreslagits är förenlig med artikel 9 (1).

Regeringen övergår därefter till frågan om några förändringar i utlänningslagen utöver den föreslagna vidgade överklaganderätten är påkallade till följd av artikel 9.2 i direktivet. Den bestämmelsen tar sikte på situationen där en person som inte haft uppehållstillstånd utvisas eller – enligt svensk terminologi – avvisas. Bestämmelsens ordalydelse måste anses begränsa tillämpningsområdet till sådana fall där personen i fråga har ansökt om uppehållstillstånd. Det står därmed klart att Invandrarverket kommer att utgöra första instans för prövningen. De minimigarantier för avvisningssituationer som ställs upp i direktivet kan enligt regeringens uppfattning enklast tillgodoses genom att en överklagandemöjlighet införs. Eftersom direktivet ställer krav på att den berörde i dessa fall skall ha rätt att lägga fram sin sak personligen om han eller hon begär det, under förutsättning att detta inte strider mot den nationella säkerhetens intresse, bör vidare införas en skyldighet för Utlänningsnämnden att hålla muntlig handläggning i de fall direktivet fordrar.

Regeringen föreslår att bestämmelser med denna innebörd förs in i utlänningslagen. Den föreslagna ordningen torde därmed vara förenlig med de krav som direktivet uppställer.

Bestämmelsen i 11 kap. 1 § 1989 års utlänningslag kom genom SFS 1996:1379 att få följande lydelse.

En utlänning som har ansökt om asyl i Sverige får avvisas endast om muntlig handläggning har ingått vid Migrationsverkets handläggning av ärendet. Muntlig handläggning skall även annars företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra asylärendet.

I ett asylärende vid Utlänningsnämnden skall muntlig handläggning ingå, om detta kan antas vara till fördel för utredningen eller på annat sätt bidra till ett snabbt avgörande. Muntlig handläggning skall

även annars företas på utlänningens begäran, om det inte står klart att en sådan handläggning är obehövlig i asylärendet.

Utlänningsnämnden skall ha muntlig handläggning i ärenden som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd avseende de utlänningar som omfattas av avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES). Även ärenden som rör avvisning eller vägran att bevilja uppehållstillstånd skall handläggas muntligen, om det begärs av en utlänning som omfattas av avtalet och som ansökt om uppehållstillstånd. I detta fall får dock muntlig handläggning underlåtas, om den skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

Migrationsverket och Utlänningsnämnden får bestämma att även andra personer än utlänningen skall höras vid handläggningen. Ersättning för inställelsen lämnas i sådana fall enligt 6 kap. 15 § andra stycket.

Särskilda bestämmelser om utredning som rör barn finns i 1 a §.

Genom SFS 2001:60 ändrades bestämmelsen och dess tredje stycke fick därefter följande lydelse.

Utlänningsnämnden skall ha muntlig handläggning i ärenden som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd avseende de utlänningar som omfattas av avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Även ärenden som rör avvisning eller vägran att bevilja uppehållstillstånd skall handläggas muntligen, om det begärs av en utlänning som omfattas av avtalen och som ansökt om uppehållstillstånd. I detta fall får dock muntlig handläggning underlåtas, om den skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

Denna ändring var föranledd av att Sverige hade undertecknat ett avtal mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å den andra sidan. Det var särskilt artikel 5 i bilaga 1 till avtalet som fick betydelse. I artikeln anges att de rättigheter som beviljas genom bestämmelserna i avtalet endast får begränsas genom åtgärder som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och allmän hälsa. I andra punkten hänvisas till det ovan nämnda direktivet 64/221/EEG. Dessutom hänvisas till artikel 16 i själva avtalet, enligt vilken de regler som gällde enligt direktiv 64/221/EEG också skall gälla i förhållande till den personkrets som omfattas av avtalet. I förarbetena konstateras att regeln om att de utlänningar som omfattas av bestämmelserna i EES-avtalet har rätt till muntlig förhandling i de fall som direktivet reglerade, borde utvidgas och omfatta även den aktuella personkretsen (prop. 2000/01:55 s. 47).

Avsikten med den ursprungliga bestämmelsen i 11 kap. 1 § tredje stycket 1989 års utlänningslag synes alltså ha varit att kompensera för det förhållandet att Sverige vid den aktuella tidpunkten inte tillhandhöll domstolsprövning vid överklagande av utlänningsärenden. Den senare ändringen av bestämmelsen innebär inte annat än att samma rättigheter borde tillkomma dem som omfattas av avtalet med Schweiz. Sedan numera domstolsprövning har införts kan man ställa sig frågan om de särskilda reglerna om muntlig förhandling behövs eller om bestämmelsen i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen kan avskaffas. Avgörande för den bedömningen måste vara hur den bestämmelse som har ersatt artikel 9 i direktiv 64/221/EEG är formulerad och hur den ska tolkas.

Direktiv 64/221/EEG är numera ersatt av Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier; det så kallade rörlighetsdirektivet. Bestämmelser om rättssäkerhetsgarantier har tagits in i artikel 31.

1. De berörda personerna skall ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut mot dem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.
2. Om överklagandet eller begäran om omprövning av beslutet om utvisning åtföljs av en ansökan om ett interimistiskt beslut om att verkställigheten av utvisningen skall skjutas upp, får den faktiska utvisningen från territoriet inte ske förrän det interimistiska beslutet har fattats, utom i de fall
 - beslutet om utvisning grundas på ett tidigare rättsligt avgörande, eller
 - de berörda personerna tidigare har beviljats rättslig prövning, eller
 - beslutet om utvisning grundas på tvingande hänsyn till allmän säkerhet enligt artikel 28.3.
3. Domstolsprövningen skall göra det möjligt att granska beslutets laglighet samt de fakta och omständigheter som ligger till grund för den föreslagna åtgärden. Den skall även garantera att beslutet inte är oproportionerligt, särskilt med hänsyn till kraven i artikel 28.
4. Medlemsstaterna får vägra den berörda personen tillträde till sitt territorium fram till domstolsprövningen, men de får inte hindra denne från att personligen försvara sig vid rättegången, utom om dennes närvaro kan orsaka allvarligt hot mot allmän ordning eller

säkerhet eller när överklagandet eller omprövningen gäller återreseförbud.

Utredningen om den fria rörligheten för unionsmedborgare lämnade i sitt betänkande *Unionsmedborgares rörlighet inom EU* (SOU 2005:49) förslag till de författningsändringar som bedömdes nödvändiga med anledning av direktivet. När betänkandet skrevs hade propositionen med förslag till ny instans- och processordning ännu inte lagts fram. En lagrådsremiss hade emellertid överlämnats och utredningen kunde vid sin bedömning utgå från att betydande ändringar av instansordningen skulle komma att genomföras. Det var enligt utredningen dock inte möjligt att i det skedet – innan ens en proposition hade lämnats – lämna några förslag på författnings-text i den mån regeringens förslag inte kunde anses uppfylla direktivets krav. Utredningens förslag i dessa delar var därför mer allmänt hållna och avsåg att fästa regeringens uppmärksamhet på vissa frågor som borde beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet (SOU 2005:49 s. 171). Utredningen ansåg att tolkningen av artikel 31.1 inte var helt klar men att förslaget till ny instans- och processordning, såvitt gällde beslut om avvisning eller utvisning i allmänhet, innebar att den utlänning som skulle bli föremål för ett sådant beslut också skulle få möjlighet att få saken prövad i minst en domstol. Det rådde enligt utredningen därmed ingen tvekan om att kraven i artiklarna 31.1 och 31.3 i dessa delar skulle uppfyllas genom de föreslagna ändringarna (SOU 2005:49 s. 179). Som framgår ovan lade utredningen i denna del inte fram något förslag till författningsändringar.

Genom den nya utlänningslagen har numera införts ett system med domstolsprövning i utlänningsärenden. I likhet med vad som anfördes av Utredningen om den fria rörligheten för unionsmedborgare, anser även jag att de krav på domstolsprövning som framgår av artikel 31 i rörlighetsdirektivet är uppfyllda genom den nya instans- och processordningen. Den särskilda bestämmelsen i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen behövs därför inte längre. Därmed behövs inte heller den speciella regeln som gäller i förhållande till dem som omfattas av avtalet med Schweiz, eftersom dessa personer redan genom utlänningslagens allmänna bestämmelser tillförsäkras samma rättigheter som unionsmedborgare. Jag föreslår därför att 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen upphävs.

4 Tolkar

Inför genomförandet av den nya instans- och processordningen uppmärksammades frågan om det skulle komma att finnas tillräckligt många kvalificerade tolkar för att täcka det förväntade behovet. Inte minst de ökade möjligheterna till muntlig förhandling antogs medföra ett större behov av bl.a. rättstolkar. Olika åtgärder vidtogs därför för att öka tillgången på kvalificerade tolkar. I det här avsnittet belyses frågor om behov av tolkar och tillgång till tolkar i den nya instans- och processordningen.

4.1 Utbildning av tolkar

Under arbetet med den nya instans- och processordningen konstaterades det att övergången till den nya ordningen skulle kräva utbildning och auktorisation av fler kontakttolkar, dvs. sådana som tolkar mellan enskilda personer och representanter för myndigheter. En utredning, Utredningen om kontakttolkar (dir. 2004:101, tilläggsdir. 2005:18), fick i uppdrag att se över hur ett ökat behov av kvalificerade kontakttolkar bl.a. inom rättsväsendet kunde tillgodoses i den nya instans- och processordningen. Utredningen överlämnade den 10 maj 2005 sitt betänkande *Tolkutbildning – nya former för nya krav* (SOU 2005:37).

Redan under utredningsarbetet hade Utredningen om kontakttolkar konstaterat att den nya instans- och processordningen skulle komma att medföra en ökad efterfrågan på såväl auktoriserade tolkar som tolkar med speciell kompetens som rättstolkar. Enligt utredningens uppfattning var tillgången på tolkar med kompetens som rättstolk mycket dålig i flera språk. Bara i några få språk, nämligen finska, spanska, bosniska/kroatiska/serbiska, persiska och polska, var tillgången på rättstolkar relativt god. Situationen var enligt utredningen något bättre när det gällde auktoriserade tolkar

utan kompetens som rättstolk. Utgångspunkten borde enligt utredningen vara att man skulle anlita rättstolkar till de muntliga förhandlingarna i domstol och utredningen lämnade därför i januari 2005 en lägesrapport till Utbildnings- och kulturdepartementet, i vilken det föreslogs att vissa åtgärder skulle vidtas redan under 2005 för att tillgången på rättstolkar och auktoriserade tolkar skulle förbättras från och med år 2006 (dnr U2004:5/2005/2). De föreslagna åtgärderna, vilka redovisas nedan, ska ses i ljuset av hur kontakttolkutbildningen tidigare var upplagd och vilka problem som Utredningen om kontakttolkar hade identifierat.

Kontakttolkar har sedan tidigare utbildats främst inom folkbildningen, dvs. genom folkhögskolekurser och studieförbund. Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet ger också en högskoleutbildning för tolkar, både på grundnivå och master-nivå. Det vanligaste har dock varit att tolkar utbildas genom vecko- eller veckoslutskurser vid folkhögskolor eller genom studiecirklar några timmar i veckan vid studieförbund. Den tidigare utbildningen omfattade sex delkurser; en introduktionskurs samt fem kurser inom områdena social-, försäkrings- och arbetsmarknadstolkning, sjukvårdstolkning, juridikens grunder för tolkar, rättstolkning samt asyltolkning. Den sammanlagda utbildningstiden för en sådan grundutbildning var cirka 450 timmar. Utbildningen syftade i praktiken till att tolkarna skulle klara Kammarkollegiets auktorisationsprov. Utredningen om kontakttolkar konstaterade emellertid att alltför få hade klarat dessa prov (SOU 2005:37, s. 192). Under perioden 1999–2003 hade således endast 22 procent fått godkänt resultat i auktorisationsprovet. Det innebar att ungefär 30 tolkar per år hade blivit auktoriserade. Utredningen ansåg att de dåliga resultaten kunde förklaras bl.a. med att tolkarna hade för dåliga förkunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen, att de hade deltagit för kort tid i utbildningen eller att de inte hade fått tolkträning i sitt eget språk. Ett problem som utredningen fäste vikt vid var att det saknades formella förkunskapskrav för antagning till kontakttolkutbildning inom folkbildningen. Den som genomgick en sådan utbildning fick inte heller betyg eller något liknande som visade hur personen hade tillgodogjort sig studierna. Mot bakgrund av detta hade Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet under hösten 2004 påbörjat en försöksverksamhet med förkunskapskrav, aktiv studievägledning och betyg eller omdömen i kontakttolkutbildningen. Inför år 2005 hade kursutbudet också förändrats så att en del av resurserna skulle

koncentreras på kurser i juridik och asyltolkning. Dessa kurser skulle i sig ge ett ökat antal tolkar kompetens i asyltolkning och skulle också kunna leda fram till auktorisation som rättstolk (s. 195).

Eftersom Utredningen om kontakttolkar menade att det fanns behov av fler rättstolkar inför den nya instans- och processordningen, föreslog utredningen att 60–70 auktoriserade tolkar skulle erbjudas vidareutbildning till rättstolk. De språk som kunde bli aktuella var arabiska, kurmandji, makedonska, portugisiska, ryska, somaliska och sorani. Romergrupper borde enligt utredningen erbjudas utbildning i rumänska, bulgariska och albanska. Utbildningen skulle anordnas av folkhögskolor och studieförbund och borde leda fram till att minst 50 deltagare skulle klara provet för rättstolk (s. 196).

Utredningen konstaterade vidare att det inte fanns tillräckligt många auktoriserade tolkar och föreslog därför som en andra åtgärd att 100 icke auktoriserade tolkar, som hade genomgått grundutbildningen i folkbildningen, skulle erbjudas vidareutbildning under våren och sommaren 2005 i syfte att klara auktorisationsprovet hösten 2005. Den här preparandutbildningen skulle ges både av folkhögskolor och studieförbund och skulle även kunna erbjudas tolkar i sådana små tolkspråk där det inte fanns möjlighet till auktorisation men där det ändå var viktigt för tolkarna att höja sin kompetens (s. 197).

Som en följd av förslagen om extra utbildningsinsatser föreslog utredningen som en tredje och sista åtgärd att Kammarkollegiet skulle få i uppdrag att under hösten 2005 eller tidigt 2006 ordna särskilda prov för rättstolkar och auktorisationsprov för dem som genomgått preparandutbildningen (s. 179).

Regeringen beslutade den 2 juni 2005 att uppdra åt Stockholms universitet, Tolk- och översättarinstitutet, att genomföra en särskild utbildningssatsning i enlighet med förslagen i lägesrapporten (U2005/1577/SV). 3,9 milj. kr avsattes för utbildning enligt uppdraget. Det ordnades elva preparandkurser för auktorisation och åtta kurser för speciell kompetens som rättstolk. 174 tolkar utbildades på preparandkurserna och 57 gick utbildningen för att klara provet som rättstolk. Det ordnades också två kurser i domstolstolkning för tolkar med tillräckliga grundkunskaper i mindre, icke-auktoriseringsbara språk. Totalt 20 tolkar gick dessa kurser. Dessutom deltog tio tolkar i romani och

somaliska i en kortare baskurs, vilken ordnades i syfte att nå tolkar med få tolkuppdrag, särskilt i norra Sverige.

Utredningen om kontakttolkar föreslog senare i sitt betänkande att den tidigare kontakttolkutbildningen inom folkbildningen med sex olika delkurser skulle ersättas med en sammanhållen grundutbildning. Bakgrunden till förslaget var att utredningen hade kunnat konstatera att alltför få tolkar hade genomgått samtliga sex delkurser, trots att tanken med dessa var att de tillsammans skulle ge den kompetens en tolk behöver. En sammanhållen grundutbildning skulle enligt utredningen ge mer kompetenta tolkar. Samtidigt föreslog utredningen att det skulle ställas upp krav på vissa förkunskaper hos den som önskar få genomgå utbildning till kontakttolk. Kunskapskravet skulle gälla både realiakunskaper och kunskaper i svenska språket och modersmålet. Utredningen föreslog också att det skulle formuleras mätbara kunskapsmål för utbildningen och att den som genomgår en utbildning till kontakttolk med godkänt resultat skulle kunna få bevis om det.

Regeringen beslutade den 10 augusti 2006 (U2005/4605/SV) att ge Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet i uppdrag att med utgångspunkt i utredningens förslag utveckla den dåvarande kontakttolkutbildningen till en sammanhållen grundutbildning om två terminer. Utbildningen skulle genomföras på ett sådant sätt att de tolkar som inte hade genomgått samtliga sex delkurser i det tidigare systemet, skulle kunna komplettera sin grundutbildning och få sina kunskaper prövade och validerade. Tolk- och översättarinstitutet skulle vidare förbereda ett införande av förkunskapskrav. Regeringen hade tidigare under året gett Tolk- och översättarinstitutet i uppdrag att utarbeta och fastställa nationella kunskapsmål och nationella realiaprov för kontakttolkutbildning, vilka skulle tillämpas från den 1 juli samma år.

I enlighet med regeringens beslut anordnas numera en sammanhållen grundutbildning för kontakttolkar antingen som en ettårig grundutbildning på halvfart på folkhögskola och studieförbund, eller som en tvåårig utbildning på folkhögskola på distans. Grundutbildningen består av sex delkurser och startar med en introduktionskurs på 30 lektionstimmar. Därefter fortsätter utbildningen med fyra delkurser på vardera 120 lektionstimmar; social-, försäkrings- och arbetsmarknadstolkning, sjukvårdstolkning, juridikens grunder samt en påbyggnadskurs i juridik. Sist kommer en kurs i asyltolkning på 35 lektionstimmar. Alla delkurser ges i denna ordning hos alla utbildningsanordnare och huvudinnehållet i

kurserna är realia/ämneskunskap, tolketik, tolkningsteknik och tolkningsövningar. Utbildningen innehåller både skriftliga realiaprov och muntliga tolkningsprov. För att bli antagen till utbildningen krävs att sökanden genomgår ett förkunskapstest i både svenska språket och tolkspråket samt ett prov i samhällskunskap. Utöver grundutbildningen anordnas kompletterings- och fördjupningskurser för den som tidigare påbörjat en utbildning men saknar något ämnesområde eller som vill förbereda sig inför proven på Kammarkollegiet.

Av Tolk- och översättarinstitutets verksamhetsberättelse för 2007 framgår att sammanlagt 145 personer då hade fått utbildningsbevis efter att ha genomgått den sammanhållna grundutbildningen med godkänt resultat. Enligt verksamhetsberättelsen för 2008 fick ytterligare 60 personer utbildningsbevis under det året. De godkända tolkarna har utbildats i albanska, arabiska, bosniska/kroatiska/serbiska, engelska, estniska, franska, kinesiska, persiska, polska, portugisiska, ryska, somaliska, spanska, swahili, thai, turkiska och sorani. Tolk- och översättarinstitutet har anfört att utbildningsbeviset från den sammanhållna grundutbildningen har fått sådan status att det kan betraktas som det närmaste en auktorisation som man kan komma. Förutom grundutbildningen har vissa kompletterande kurser anordnats. Under 2006–2008 har även 266 tolkar utbildats för nivån speciell kompetens som rättstolk.

Det är Kammarkollegiet som auktoriserar tolkar genom att ordna kunskapsprov och som också arrangerar särskilda prov för auktoriserade tolkar som vill få kompetens som rättstolkar. Kollegiet för ett register över de auktoriserade yrkesutövarna och utövar tillsyn över deras verksamhet. Auktorisationerna gäller i fem år och kan därefter förnyas. Kammarkollegiet erbjuder auktorisation i 38 språk, inklusive svenskt teckenspråk. På hindi, thai och vietnamesiska har proven ännu inte resulterat i någon auktorisation. Antalet språk som kan ge auktorisation kan jämföras med en uppgift från Tolk- och översättarinstitutet om att de som har genomgått olika tolkutbildningar representerar 150 olika språk.

Auktorisationsprovet är uppdelat i två delar – ett skriftligt prov och ett muntligt. För deltagande i det muntliga provet krävs godkänt resultat på det skriftliga provet. Hur många som deltog i proven och hur många nya auktorisationer som utfärdades framgår av tabell 4.1 nedan. Enligt Kammarkollegiet kan den extra satsningen på utbildning och möjligheterna att få uppdrag vid

migrationsdomstolarna ses som förklaring till det ökade intresset för proven. År 2007 och 2008 hade intresset för proven åter minskat och torde enligt Kammarkollegiet återgå till tidigare nivåer.

Tabell 4.1 Auktorisation av tolkar, samtliga kompetenser

	2005	2006	2007	2008
Antal deltagare i skriftliga prov	354	476	304	288
Antal deltagare i muntliga prov	207	306	165	123
Antal nya auktorisationer ¹	106	82	78	49

¹ Inkluderar personer som genomgått Tolk- och översättarinstitutets tolkutbildning.

Källa: Kammarkollegiets årsredovisning, 2007, tabell 3, och 2008, tabell 3.

För att behovet av kvalificerade tolkar skulle kunna tillgodoses vid införandet av den nya instans- och processordningen fick Kammarkollegiet extra medel för att anordna fler tolkprov. Kammarkollegiets provverksamhet när det gäller tolkar ökade kraftigt åren 2005 och 2006. Extra rättstolkningsprov ordnades vid fyra tillfällen; i september och november 2005, i september 2006 och i september 2007. Dessutom ökades antalet auktorisationsprov så att prov i arabiska och bosniska, kroatiska, serbiska anordnades både våren och hösten 2007. Både under 2007 och 2008 genomfördes prov för auktorisation som tolk vid två tillfällen. Prov för speciell kompetens som rättstolk genomfördes vid två tillfällen under 2007 och vid ett tillfälle 2008. Det senaste provet i rättstolkning ägde enligt uppgift från Kammarkollegiet rum den 4 februari 2009. Av de 29 tolkar som avlade det skriftliga provet var det 11 som klarade sig vidare till de muntliga proven, medan 18 underkändes. De språk som under året kommer att bli aktuella för muntliga prov är arabiska, sydkurdiska, spanska, franska och grekiska.

Tabell 4.2 Antal rättstolkningsprov 2005–2008

	2005-1 (ordinarie)	2005-3 (extra)	2005-4 (extra)	2006-2 (extra)	2006-1 (ordinarie)	2007-2 (extra)	2007-1 (ordinarie)	2008-1 (ordinarie)
Deltog i skriftligt prov	40	19	23	42	77	32	37	34
Underkändes i skriftligt prov	19	6	5	20	36	21	17	16
Underkändes i muntligt prov	15	5	13	16	26	8	16	15
Godkändes i muntligt prov och fick diplom	6	8	5	6	13	3	4	3
	3 engelska, 1 arabiska, 1 finska, 1 polska	6 ryska, 2 syd- kurdiska	3 ryska, 1 spanska, 1 bosniska/ kroatiska/ serbiska	3 ryska, 2 engelska, 1 riks- kinesiska	6 ryska, 2 arabiska, 2 spanska, 1 polska, 1 sydkurdiska, 1 bosniska/ kroatiska/ serbiska	1 syd- kurdiska, 1 finska, 1 rumänska	1 engelska, 1 spanska, 2 ryska	2 engelska, 1 ryska
Provet ej klart	--	--	--	--	2 ansökningar återkallades	--	--	--

Källa: Kammarkollegiet, Förvaltningsrättsliga enheten.

Enligt Kammarkollegiets årsredovisning för 2008 fanns det vid årets slut 1 001 tolkautorisationer fördelade på 35 språk och 466 översättarautorisationer. Uppgifter om antal auktorisationer och speciella kompetenser som rättstolk och som sjukvårdstolk per den 13 mars 2009 redovisas nedan i tabell 4.3.

Tabell 4.3 Antal tolkautorisationer i Sverige per den 13 mars 2009

Språk	Antal auktorisationer		
		varav rättstolkar	varav sjukvårdstolkar
albanska	31	3	4
arabiska	130	11	9
bosniska/ kroatiska/ serbiska	97	21	21
bulgariska	2	–	–
danska	1	–	–
engelska	34	18	1
estniska	6	1	–
finska	93	33	20
franska	11	5	1
grekiska	9	2	1
italienska	5	1	–
japanska	7	–	–
kantonesiska	10	1	–
lettiska	8	–	–
litauiska	5	–	–

Språk	Antal auktoriseringar	Antal	
		varav rättstolkar	varav sjukvårdstolkar
makedonska	5	–	–
meänkieli	1	–	–
nederländska	2	–	–
nordkurdiska	5	–	–
nordsamiska	7	–	–
persiska	58	–	16
polska	58	17	8
portugisiska	1	–	–
rikskinesiska	12	3	2
rumänska	3	1	1
ryska	68	23	5
somaliska	9	–	–
spanska	93	27	30
sydkurdiska	35	8	4
teckenspråk	124	–	–
tigrinska	4	1	–
tjeckiska	14	3	–
turkiska	27	5	8
tyska	9	2	–
ungerska	11	–	–
<i>Totalt (35 språk)</i>	<i>995</i>	<i>202</i>	<i>123</i>

Källa: Kammarkollegiet, Förvaltningsrättsliga enheten.

4.2 Upphandling av tolkförmedlingstjänster

Tolförmedling är en tjänst som ska upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling. På det statliga området finns en inköps-samordning vars syfte är att kostnadseffektivisera myndigheters inköpsverksamhet och därigenom spara pengar för staten. Detta sker genom samverkan över myndighetsgränser där myndigheterna får stöd i sina inköp av andra myndigheters upphandling av statliga ramavtal. Ett sådant ramavtal gäller tolkförmedlingstjänster. Det är Rikspolisstyrelsen som har ingått avtal om tolkförmedlingstjänster och som är ramavtalsansvarig på området. Myndigheterna är skyldiga att utnyttja ramavtalet, men kan under vissa förutsättningar också göra avsteg från avtalet om de finner att en annan form av avtal sammantaget är bättre. Den myndighet som vill göra avsteg från ramavtalet måste själv träffa avtal efter en egen upphandling på området. Om en myndighet avser att upphandla utan att använda ramavtal eller andra gemensamma avtal ska Ekonomistyrningsverket underrättas. Migrationsverket, Migra-

tionsöverdomstolen och de tre migrationsdomstolarna avropar alla tolk från ramavtalet. För domstolar gäller dessutom en särskild ordning. Ramavtalen inskränker således inte över huvud taget rätten för en domstol att anlita tolk utan att vända sig till en tolkförmedling (punkt 4 i ramavtalen). Avtalet inskränker heller inte domstolarnas rätt att utge arvode och ersättning direkt till en tolk.

Ett nytt ramavtal om tolkförmedlingstjänster ingicks i augusti 2008 och gäller till den 31 augusti 2010. Med ramavtalet kan domstolarna och Migrationsverket avropa auktoriserade rättstolkar, auktoriserade sjukvårdstolkar, auktoriserade tolkar samt övriga tolkar för utförande av kontakttolkning, telefontolkning eller videotolkning. Ramavtalet är tecknat med sammanlagt nio leverantörer i olika områden. Områdena motsvarar Sveriges län med undantag för Västra Götalandsregionen som är indelat i de fyra områdena Storgöteborg, Älvsborg, Skaraborg och Bohus. Leverantörerna är rangordnade inom respektive område. Migrationsverket och domstolarna ska avropa i första hand från den först rankade leverantören i det område där uppdraget ska utföras.

För översättningstjänster finns särskilda ramavtal. Översättningstjänsterna indelas i tre avtalsområden; engelska, frekventa språk (albanska, arabiska, bosniska, kroatiska, serbiska, finska, franska, kinesiska, persiska, polska, ryska, sydkurdiska, spanska, thailändska, turkiska, tyska och vietnamesiska) och övriga språk. Nya avtal ingicks i juli 2008 och gäller till och med den 30 juni 2010. Ramavtalen är tecknade med sammanlagt fyra leverantörer. De företag som står först i avropsordning är nya i förhållande till det ramavtal som tidigare gällde.

När en tolk ska beställas ska myndigheten eller domstolen ange var uppdraget ska genomföras, vilket språk som avses, vilken kompetens som krävs av tolken och om beställaren har önskemål om tolkens kön. Om uppdraget exempelvis ska genomföras i Stockholm ska den leverantör som står först på listan över Stockholms län tillfrågas. Ska uppdraget genomföras i Malmö är det listan över Skåne län som gäller. Till det avtal som är träffat med varje leverantör finns en språkförteckning som visar vilka tolkspråk och vilken tolkkompetens som leverantören kan tillhandahålla i området. Om det redan av förteckningen framgår att den leverantör som är först i avropsordning inte kan förmedla en tolk på det språk eller med den kompetens som beställaren efterfrågar i det område där uppdraget ska genomföras, behöver beställaren inte kontakta denna leverantör. Beställaren kan i stället

vända sig till nästa leverantör i avropsordningen. Kan den leverantör som tillfrågas inte tillhandahålla tolk med de egenskaper som beställaren begär vid den aktuella tidpunkten får beställaren också vända sig till nästa leverantör i turordning. Detsamma gäller om önskemål om tolkens kön inte kan tillgodoses.

Avrop kan göras dygnet runt årets alla dagar och leverantörerna är skyldiga att bekräfta avrop inom vissa tidsramar. Avrop som görs minst fem dagar före uppdragsstart ska bekräftas så snart det är möjligt, dock senast tre dagar efter avrop. Om avropet görs senare men minst en dag före uppdraget, ska bekräftelsen göras senast under kontorstid dagen före uppdraget. Avrop som görs samma dag som uppdraget ska utföras ska bekräftas omgående. Kan en leverantör inte bekräfta avropet inom utsatt tid får beställaren vända sig till nästa leverantör i avropsordning.

Vad beställaren ska betala för tolkarbetet framgår av en prisbilaga till varje avtal. För domstolarnas del gäller dock förordningen (1979:291) om tolktaxa, enligt vilken domstolarna ska betala efter en särskild taxa som fastställs av Domstolsverket.

Om en beställd tolk uteblir från uppdraget får beställaren häva avropet och kräva ersättning för kostnader. Om uppdraget genomförs på ett sätt som avviker från vedertagen branschpraxis eller villkoren i övrigt, får beställaren göra avdrag på arvudet eller, om felet är av väsentlig betydelse, häva avropet och kräva ersättning för kostnader.

4.3 Användningen av tolkar

Domstolsverket för inte någon statistik som gör det möjligt att få fram uppgifter om antal tolkuppdrag, vilken kategori av tolkar som har anlitats eller vilka språk som har förekommit i vilken omfattning. Uppgifter har dock inhämtats om den ersättning som totalt har betalats för tolkuppdrag och uppgifter om i hur många mål och hur många timmar som muntlig förhandling har hållits. Eftersom migrationsdomstolarna behöver tolk vid i stort sett samtliga muntliga förhandlingar, kan man med ledning av dessa uppgifter räkna ut den genomsnittliga tolkkostnaden per mål och per förhandlingstimma.

Migrationsdomstolarna avgjorde under 2007 sammanlagt knappt 1 900 mål efter förhandling. Den totala förhandlingstiden var nästan 3 700 timmar. Det betalades det året sammanlagt drygt

3 657 000 kr till tolkar i migrationsmål, inklusive ersättning för tidsspillan och utlägg. Tolkkostnaden var i genomsnitt drygt 1 900 kr per förhandling eller knappt 990 kr per förhandlingstimma.

År 2008 avgjordes knappt 3 700 mål efter förhandling. Den sammanlagda förhandlingstiden var drygt 6 400 timmar och den sammanlagda tolkkostnaden drygt 6 624 000 kr, inklusive ersättning för tidsspillan och utlägg. Den genomsnittliga tolkkostnaden var drygt 1 800 kr per förhandling och cirka 1 030 kr per förhandlingstimma.

Migrationsverkets sammanlagda tolkkostnad för 2007 var drygt 60,5 miljoner kronor och kostnaden för 2008 95,9 miljoner kronor. Kostnaden avser Migrationsverkets verksamhet som helhet. De tolkkostnader som var hänförliga enbart till asylprövning uppgick till sammanlagt 20,8 miljoner kronor för 2007 och 32,5 miljoner kronor för 2008.

Som exempel på hur tolkuppdragen fördelas på tolkar med olika kompetens återges nedan några uppgifter från Migrationsverket om förmedlade kontakttolktjänster under perioden januari–mars 2008. Under den här perioden gällde det tidigare ramavtalet. Semantix AB, tidigare Tolkjouren i Sverige AB, stod då först i avropsordning i hela Sverige, utom i Stockholms län där Botkyrka Tolkförmedling kom före Semantix. Stockholms tolkförmedling kom på andra plats i avropsordning i hela landet utom i Stockholms län, där förmedlingen kom på tredje plats, och i Västmanlands län, där förmedlingen inte förekom alls. Botkyrka Tolkförmedling förekom endast i Stockholms län, men stod först i avropsordning där. De följande uppgifterna bygger på förmedlingarnas rapporter till Migrationsverket och bör enligt verket föras med reservation för felaktigheter. Det bör uppmärksammas att uppdragen avser Migrationsverkets verksamhet som helhet.

Semantix AB förmedlade under den aktuella perioden nästan 14 000 tolktimmar fördelat på 6 000 tolktillfällen. Uppdragen omfattade ungefär 630 timmar rättstolk, 4 800 timmar auktoriserad tolk och 8 500 timmar annan tolk. Stockholms tolkförmedling förmedlade 420 tolktimmar fördelat på 170 tolktillfällen. Uppdragen omfattade 5 timmar specialistkompetens (rättstolk), 294 timmar auktoriserad tolk och 121 timmar annan tolk. Botkyrka Tolkförmedling förmedlade drygt 11 500 tolktimmar fördelade på nästan 5 000 tolktillfällen. Uppdragen omfattade 525 timmar rättstolk, cirka 6 200 timmar auktoriserad tolk och 4 800 timmar annan tolk.

4.4 Synpunkter från domstolarna m.fl.

4.4.1 Domstolarna

Vid migrationsdomstolen i Stockholm har domarna tidigare haft goda erfarenheter av tolkar. Sedan det nya ramavtalet ingicks har situationen emellertid försämrats kraftigt och det har t.ex. hänt att domstolen har fått skicka tillbaka tolkar som talar för dålig svenska. Tillgången på tolkar varierar. När det gäller vissa språk, som t.ex. ryska, finns det i stort sett obegränsad tillgång till tolk. I andra språk finns det bara några få tolkar och i ett språk en enda tolk i hela landet, vilket naturligtvis försvårar handläggningen i domstolen. Domstolen avropar tolktjänster från Rikspolisstyrelsens ramavtal. Det är oklart om domstolen ställer krav på tolkarnas kompetens. De uppgifter som har lämnats tyder dock på att domstolen ofta, men inte alltid begär rättstolk eller auktoriserad tolk.

Migrationsdomstolen i Göteborg anser att det dels finns för få tolkar totalt sett och dels för få auktoriserade tolkar. Domstolen behöver visserligen sällan ställa in en förhandling på grund av tolkbrist, men det beror snarast på att målen inte sätts ut till förhandling förrän man vet att det finns en tolk. Det händer dock att den beställda tolken inte kommer. Det största problemet för domstolen är den bristande kvaliteten på tolkarna. Domarna anser att det är stor skillnad på olika tolkar och att de auktoriserade tolkarna är klart bättre än de som inte är auktoriserade. Somliga tolkar talar dålig svenska och simultantolkning förekommer inte i tillräcklig utsträckning. Det märks också under förhandlingarna att det ibland uppstår missförstånd; mer frekvent med vissa tolkar än med andra. Rättstolkarna är de allra bästa tolkarna och domstolen försöker därför i första hand anlita rättstolk och kräver dessutom att tolken kan simultantolka. Det är emellertid svårt att få tag på så kvalificerade tolkar. Det tidigare ramavtalet fungerade dåligt och domarna har inte varit nöjda med de upphandlade förmedlingarna. Även det nya ramavtalet har gett upphov till ett stort missnöje och domstolen måste nu försöka finna en lösning för att få tillräckligt kvalificerade tolkar. Det är inte bara de förmedlade tolktjänsterna som är bristfälliga, utan också översättningstjänsterna. Exempelvis kan en expressöversättning numera ta upp mot två veckor.

Migrationsdomstolen i Malmö begär i första hand rättstolk och i andra hand auktoriserad tolk. Eftersom det är svårt att få tag på

rättstolkar måste domstolen emellertid acceptera att tolkar med lägre kompetens används. Dessa tolkar är inte alltid tillräckligt duktiga. De klagande påpekar även ofta att tolkningen vid Migrationsverket har varit för dålig. Som regel anser migrationsdomstolen att den skadan kan repareras om sökanden hörs vid en muntlig förhandling i domstolen och en kompetent tolk är närvarande. Tidigare hade domstolen ett bra samarbete med en tolkförmedling. Det nya ramavtalet, som har lett till att en annan förmedling måste anlitas, har lett till stort missnöje och situationen betecknas som mycket dålig. Domstolen har haft ett möte med den tolkförmedling som nu står först i avropsordning och konstaterat att förmedlingen försummar att bekräfta beställningar, att tolkarna kommer för sent eller att de inte kommer alls, att förmedlingen skickar tolk i annat språk än det som har beställts, att tolkarna tolkar fel och att de inte kan simultantolka. Det finns också tolkar som inte vet vad generell tolked är och därför inte kan svara korrekt på frågan om de har avlagt sådan ed vid domstolen. Vid den första förhandlingen efter mötet mellan domstolen och tolkförmedlingen uteblev den beställda tolken, vilket berodde på att förmedlingen hade dubbelbokat tolken. Nu har situationen emellertid ändrats i viss mån på så sätt att det ibland kommer två tolkar till förhandlingarna. Detta har huvudsakligen att göra med förmedlingens bristande rutiner för bekräftelse av beställda uppdrag. Domstolen har gjort klart för förmedlingen att man kommer att vända sig till nästa tolkförmedling i avropsordning, om beställningar inte bekräftas i tid. Eftersom förmedlingen inte bekräftar beställningarna, begär domstolen tolk från en annan förmedling. Trots det och utan bekräftelse på uppdraget skickar även den första förmedlingen en tolk. Det förekommer också att förmedlingen bekräftar uppdraget och skickar två tolkar till en och samma förhandling. Kvaliteten på de tolkar som den aktuella förmedlingen anlitar har inte blivit bättre. Domstolen har därför beträffande ett frekvent språk valt att vända sig direkt till en rättstolk som domstolen känner till, men som förmedlingen inte anlitar. Migrationsdomstolen har sammanfattat sin kritik mot tolkförmedlingen i en rapport till Domstolsverket den 19 november 2008 och bl.a. konstaterat att den dåliga tolkservicen är ett mycket arbets- och tidskrävande problem för domstolen och att förhandlingar måste ställas in med ökade kostnader och längre handläggningstider som följd. Domstolen har framhållit att bristerna framför allt har ett rättssäkerhetsperspektiv eftersom

sökandens trovärdighet ofta är av avgörande betydelse i domstolen och en korrekt tolkning därför av största vikt.

Det är inte bara tolkarna som håller för låg kvalitet, utan även beställda översättningar är mycket dåliga. Migrationsdomstolen i Malmö har haft stora problem med den översättningsbyrå som står först i avropsordning. Det har bl.a. hänt att översättningsbyrån först har skickat en översättning och en vecka senare en annan översättning, men med annat innehåll. Översättningar har lämnats med kraftig försening och förhandlingar har till följd av det fått ställas in. Handlingar har också skickats till domstolen på ett sådant sätt att det inte har varit möjligt att reda ut vilken översättning som hör till vilket original. Det har till och med hänt att handlingar som har sänts för översättning inte har kommit tillbaka till domstolen. Efter överenskommelse med Rikspolisstyrelsen i egenskap av ramavtalsansvarig myndighet anlitade domstolen inte denna översättningsbyrå under några månader. Därefter tog man på nytt upp samarbetet efter att ha kommit överens om villkoren för detta. Migrationsdomstolen har uppgett att översättningsbyrån ifråga nu bekräftar uppdragen och levererar i tid. Kvaliteten på översättningar är emellertid undermålig. Det är naturligtvis svårt för domstolen att avgöra om en översättning är riktig eller inte, men det händer att den tolk som anlitas vid muntlig förhandling uppmärksammar brister i översättningar av olika dokument. Man har bl.a. kunnat konstatera att det har angetts fel namn och datum i översättningen eller att hela handlingen inte är översatt. Vissa översättningar är skrivna på så dålig svenska att de i stort sett är obegripliga.

Migrationsöverdomstolen har mycket få förhandlingar och därför ganska liten erfarenhet av tolkar. Migrationsöverdomstolen har dock kunnat konstatera att det för närvarande är mycket stora problem med översättningar. Översättningarna tar lång tid och kommer ibland inte alls. Kvaliteten på översättningarna är också dålig. Det händer att sökanden i ett överklagat mål anför att den tidigare tolkningen inte har varit tillräckligt bra. Det gäller särskilt tolkningen i Migrationsverket. Det händer också att klaganden säger att han eller hon inte har vågat berätta fritt eftersom den anlitade tolken visserligen talade rätt språk, men tillhörde en annan etnisk grupp. Ett liknande problem kan uppkomma om en kvinna som har varit utsatt för övergrepp säger att hon inte har velat berätta om det tidigare eftersom en manlig tolk anlitas. Klaganden och tolken kan också ha talat olika dialekter av samma

språk och därför haft svårt att förstå varandra. I de flesta fall då sökanden påpekar brister av dessa slag har migrationsdomstolen haft muntlig förhandling med en annan tolk eller accepterat sökandens påståenden som en förklaring till att nya uppgifter har lämnats först i domstolen. Som regel utgör detta därför inte något problem. Migrationsöverdomstolen har dock återförvisat ett mål till migrationsdomstolen för ny handläggning sedan det visat sig att den tolk som användes där i flera avseenden hade översatt ett vittnesförhör felaktigt eller inte alls (UM 6869-08, dom den 5 maj 2009).

4.4.2 Migrationsverket

Migrationsverket använder tolkar i mycket stor utsträckning. Uppskattningsvis är det omkring 600 tolkar per dag i arbete för verket på olika platser i landet. I de allra flesta fall är det kontakttolkning som förekommer på Migrationsverket, men i viss utsträckning används också telefontolkning. Även videotolkning förekommer.

Det stora problemet för Migrationsverket är att det inte finns tillräckligt många tolkar. Tillgången på tolkar varierar i olika delar av landet och det gör också tolkarnas kvalitet. Migrationsverket konkurrerar med både domstolar och andra myndigheter om de tolkar som faktiskt finns och den ökade flyktingströmmen under senare år har lett till ett ökat sammantaget tryck på tolkarna. Det har därför blivit svårare även för Migrationsverket att rekrytera tolkar. Ett uppdrag som tolk i en asylutredning är dock förhållandevis attraktivt eftersom ett sådant uppdrag kan omfatta flera timmar och därför ge tolken förhållandevis god ersättning. Det kan vara svårare att få tag på en tolk för en halvtimmes telefontolkning och sådana uppdrag avbokas ibland mycket sent för att tolken har fått något annat bättre uppdrag.

Migrationsverket avropar tolktjänster från det ramavtal som Rikspolisstyrelsen har slutit. I Göteborg har det hittills varit mycket svårt att få tag på auktoriserade tolkar, eftersom de flesta auktoriserade tolkarna förmedlas genom den kommunala tolkförmedlingen Tolkcentralen som tidigare inte var upphandlad. I Stockholm förmedlas de auktoriserade tolkarna i stor utsträckning av Botkyrka kommuns tolkförmedling, som tidigare stod först i avropsordning. Botkyrka tolkförmedling tillhandahöll tidigare

auktoriserade tolkar i rätt stor utsträckning. I det nya ramavtalet finns Tolkcentralen i Göteborg med på fjärde plats i avropsordning, medan Botkyrka tolkförmedling nu ligger på andra plats i Stockholm. Det är tänkbart att det kan få betydelse för möjligheten att rekrytera auktoriserade tolkar i Göteborg och Stockholm.

Verket har också i andra avseenden haft problem med anlitaandet av tolkar. Ett sådant problem har varit att de upphandlade tolkförmedlingarna ibland inte har bekräftat beställningar i tid och att de anställda i verket därför inte har vetat om de har haft rätt att vända sig till nästa förmedling i tur i avropsordningen. I det nya ramavtalet har emellertid bestämmelserna om bekräftelse av uppdrag skärpts, vilket kan leda till en smidigare hantering för beställarna. Stora svårigheter uppstår också när de beställda tolkarna inte kommer, i synnerhet om sökanden och dennes ombud har rest långt för att komma till en muntlig genomgång på verket. Det förhållandet att en beställning inte bekräftas i tid eller att en tolk uteblir kan ge Migrationsverket rätt till ersättning. Migrationsverket har därför utarbetat en blankett för reklamation av tjänster från tolkförmedlingar.

Reklamation kan förekomma bl.a. om bekräftelsen från tolkförmedlingen har kommit för sent eller förmedlingen inte alls har bekräftat en beställning. En reklamation kan också avse att tolkförmedlingen har skickat en tolk som inte talar det beställda språket eller att verket har beställt en viss namngiven tolk, en manlig eller en kvinnlig tolk eller en tolk med viss kompetens och förmedlingen inte har tillgodosett anspråket. Tolkförmedlingen kan vidare, mot närhetsprincipen, ha erbjudit en tolk på ett frekvent språk med lång restid och krav på ersättning för tidsspillan eller föreslagit telefontolkning för att undvika tidsspillan. Reklamation kan också förekomma om utredningen på Migrationsverket har fått ställas in på grund av att tolken har uteblivit eller har kommit för sent. Slutligen ger blanketten utrymme för reklamation i de fall då en tolkförmedling inte har kunnat leverera någon tolk i det efterfrågade språket. Av blanketten framgår att Migrationsverket i förekommande fall begär ersättning för de kostnader som har uppstått vid försening eller andra fel med vissa standardbelopp. Om uppdraget gäller kontakttolkning begärs ersättning med 1 000 kr och om det gäller telefontolkning med 100 kr. Vid för sen bekräftelse begärs också ersättning med 100 kr. Dessa schablonbelopp täcker som regel inte Migrationsverkets kostnader med anledning av fel eller försummelser från tolkförmedlingarnas sida.

Om exempelvis en muntlig genomgång måste ställas in för att en beställd tolk inte kommer, överstiger kostnaderna regelmässigt 1 000 kr eftersom det offentliga biträdet har rätt till ersättning för sin inställelse.

Företrädare för Migrationsverket har uppskattat att det totala antalet reklamationer under 2008 uppgick till 1 200. De flesta reklamationerna har avsett att tolkförmedlingen har bekräftat tolkbeställningen för sent eller inte alls lämnat någon bekräftelse. Man kan enligt Migrationsverket inte räkna med att alla fel och brister från tolkförmedlingarnas sida rapporteras vidare inom verket, eftersom det tar förhållandevis mycket tid från handläggarnas ordinarie arbete. Antalet reklamationer ger därför inte en fullständig bild av de problem som verket har med tolkförmedlingar och tolkar.

Migrationsverket har utformat en instruktion om tolkanvändning (GD nr 82/2008, protokoll 10 november 2008). Av denna följer bl.a. att Migrationsverket alltid ska utnyttja bästa möjliga tolk som tillfället kräver. Vid myndighetsutövning ska auktoriserad tolk användas om det finns tillgång till en sådan inom rimlig tid och på rimligt avstånd. I andra ärenden ska tolken vara testad och godkänd av tolkförmedlingen. Tolkning ska i första hand ske på sökandens modersmål. Om det saknas tolk i det språket eller det av tids- eller kostnadsskäl inte går att ordna rätt tolk, får tolkningen ske på något annat språk som sökanden behärskar. När det gäller myndighetsutövning är huvudregeln att tolken ska vara personligen närvarande. Videotolkning jämföras med personlig närvaro. Vid kortfattade utredningar i anknytningsärenden kan även telefon-tolkning användas. Om tolkningen gäller en person med särskilda behov, t.ex. ett barn, ett tortyroffer eller en kvinna som har blivit utsatt för övergrepp eller liknande, ska det alltid övervägas om en tolk med erfarenhet från sådana tolkningar ska användas och dessutom vilket kön tolken ska ha. Även i andra situationer, där för sökanden svåra samtalsämnen tas upp, ska tolkens lämplighet och tidigare erfarenhet beaktas. All personal som använder tolk ska ha kompetens att tala genom tolk, känna till god tolksed och veta hur man effektivt använder sig av tolk. Anställda på verket kan användas som tolk i ärenden som inte rör myndighetsutövning, under förutsättning att verkets objektivitet inte kan ifrågasättas.

4.4.3 Tolkar

Företrädare för Sveriges Tolkförbund har bekräftat att Migrationsverket och domstolarna anlitar tolkar som inte är tillräckligt kompetenta för uppgiften. Det händer att en tolk vid muntlig förhandling i en domstol får rätta tidigare lämnade uppgifter, vilka blivit oriktiga på grund av felaktig tolkning. Det händer också att tolkar uppmärksammar dåliga översättningar där både namn och datum kan vara fel eller delar av ett dokument inte är översatt över huvud taget. Det finns flera orsaker till att tolkning och översättning i migrationsdomstolarna brister i kvalitet.

Även om det i och för sig är så att fler tolkar behöver utbildas, är problemet framför allt att domstolarna måste bli bättre på att använda sig av de kvalificerade tolkar som faktiskt finns. Domstolarna måste kräva att tolkförmedlingarna tillhandahåller rättstolkar och hålla fast vid det kravet. Om den först rankade tolkförmedlingen anmäler att de inte kan tillhandahålla en rättstolk, bör domstolen vända sig till nästa förmedling i ordning i stället för att som nu acceptera en tolk med sämre kompetens. Rättssäkerheten kräver att tillräckligt kvalificerade tolkar används och det är domstolens ansvar att anlita sådana tolkar. Domstolen kan därför inte bara hänvisa till att tolkförmedlingen sagt sig inte kunna tillhandahålla någon rättstolk. Domstolarna är dessutom inte alls skyldiga att anlita någon tolkförmedling, utan kan själva vända sig till en tolk som de vill använda sig av. Andra domstolar än migrationsdomstolarna har tidigare haft förteckningar över tolkar som de har anlitat. Ett sådant förfarande blir både bättre och billigare för domstolarna.

För närvarande är det dessutom så att de befintliga rättstolkarna inte anlitas i tillräcklig utsträckning. Sedan det nya ramavtalet slöts har dessa tolkar fått färre uppdrag än förut. Det finns en risk för att tolkar lämnar yrket för att de får för få uppdrag och åtminstone ett exempel på att så redan har skett. Domstolarna bör därför kontrollera i vilken utsträckning tolkförmedlingarna anlitar rättstolkar och auktoriserade tolkar. Om en tolkförmedling vid beställning från en domstol anger att det just vid det tillfället inte finns någon rättstolk att tillgå, kan det ge intrycket av att det är fråga om en engångsföreteelse. Begär domstolen däremot uppgifter från förmedlingen om hur många gånger de har förmedlat rättstolk under en tidsperiod, kan det ge en annan bild. Det är över huvud

taget viktigt att kontrollera att upphandlade avtal följs av tolkförmedlingarna.

Om domstolarna och Migrationsverket regelmässigt ställde krav på att endast rättstolkar och auktoriserade tolkar accepterades skulle det leda till att fler tolkar utbildade sig. Som det nu är finns det tolkar som talar mycket dålig svenska men som ändå får uppdrag varje dag. Skärpta krav från domstolarna och Migrationsverket skulle leda till att okvalificerade tolkar inte längre fick uppdrag i samma omfattning och därmed stimulera dem till utbildning och auktorisation. Kammarkollegiets rutiner för auktorisation skulle i sammanhanget också behöva ändras. För närvarande ges två prov per år och de är på förhand bundna till vissa språk. I värsta fall kan en tolk därför få vänta upp till tre år på att få avlägga prov för auktorisation.

Ett annat problem är att det inte finns tillräckliga möjligheter till kontroll över de tolkar som missköter sina uppdrag. En tolk kan bli avstängd av t.ex. Migrationsverket eller av en tolkförmedling, men i stället anlitas av en annan förmedling. Om ett register över tolkar infördes skulle detta kunna förhindras.

4.4.4 Offentliga biträden och referensgruppen

De offentliga biträden som har lämnat upplysningar har samstämmigt sagt att de tolkar som förekommer under handläggningen i Migrationsverket ibland företer mycket stora brister. Det händer att en muntlig genomgång får ställas in för att tolken är för dålig och det har också hänt att tolken har kommit i diskussion med sökanden eller att misstanke har väckts att allting inte översätts korrekt. Enligt biträdena händer det att de får säga till att tolken är för dålig för att kunna accepteras och att en annan tolk måste anlitas. I domstolarna är tolkarna oftast bättre, men även där används ibland tolkar som inte håller en godtagbar standard. Några av ombuden brukar regelmässigt ange i skrift till domstolen att de kräver auktoriserad tolk. Biträdena har däremot inte motsvarande problem med de tolkar som de anlitar för egen del, eftersom de väljer sådana tolkar som de sedan tidigare har god erfarenhet av.

Även referensgruppen har förklarat att tolkningen i asylärenden inte alltid är tillfredsställande. Det finns enligt referensgruppen alltför många dåliga tolkar och det förekommer exempelvis att tolken mer sammanfattar sökandens berättelse än översätter den.

Det finns också en risk för att sådana skiljaktigheter i sökandens olika berättelser som Migrationsverket brukar framhålla som skäl mot sökandens trovärdighet, egentligen beror på brister i tolkningen. Det finns därför behov av en fortlöpande kvalitetskontroll av både tolkar och tolkförmedlingar.

4.5 Överväganden

Bedömning och förslag: Den nya sammanhållna grundutbildningen för tolkar har lett till att fler tolkar har utbildats och att redan utbildade tolkar har höjt sin kompetens. Det finns fortfarande ett mycket stort behov av fler tolkar och mer kompetenta tolkar. Utbildningen av tolkar bör därför öka. Ett centralt register över tolkar bör inrättas.

Vid upphandling av tolkförmedlingstjänster bör det i större utsträckning ställas krav på att de tolkar som förmedlingarna anlitar antingen är auktoriserade eller har genomgått grundutbildning för kontakttolkar med godkänt resultat. Kompetens att tolka för barn bör beaktas. Registrering och tillsyn över tolkförmedlingar bör införas.

Den satsning på tolkutbildning som gjordes inför migrationsdomstolsreformen har inneburit en kompetenshöjning. Vid utgången av år 2008 hade drygt 200 tolkar fått utbildningsbevis efter att ha genomgått den nya sammanhållna grundutbildningen med godkänt resultat. Andra tolkar har genomgått kompletterande kurser och drygt 260 tolkar har utbildats för speciell kompetens som rättstolk. Enligt Utredningen om kontakttolkar auktoriserades bara drygt 30 tolkar per år under perioden 1999–2003. År 2005 utfärdades emellertid 106 auktorisationer och år 2006 var det 82 tolkar som auktoriserades. 2007 och 2008 var siffrorna 78 och 49. Satsningen på utbildning och ett ökat antal prov har således gett resultat.

Av de uppgifter som Migrationsverket och domstolarna har lämnat framgår dock att det fortfarande råder brist på auktoriserade tolkar och rättstolkar. I Stockholm synes tillgången på tolkar vara större än i övriga delar av landet och det är också utanför Stockholm som man hittills har haft de största problemen med tolkar som inte är kvalificerade för uppgiften. Sedan det nya

ramavtalet började tillämpas har problemen emellertid ökat för samtliga migrationsdomstolar och för Migrationsverket. Det förekommer bl.a. tolkar som inte har tillräckliga kunskaper i svenska språket och i domstolarna har domarna under förhandlingarna kunnat märka att missförstånd har uppstått. Det har till och med inträffat att tolkar har skickats tillbaka då deras kunskaper har varit alltför bristfälliga. Detta är naturligtvis oacceptabelt.

Det har i flera utredningar tidigare konstaterats att tillgången på tolkar inte är tillräcklig och att tolkarnas kvalitet är högst skiftande. I ett stort antal språk finns inga auktoriserade tolkar att tillgå. Kvalitetskraven på tolkar i dessa språk måste naturligtvis ställas högt, men det finns för närvarande ingen möjlighet för dem som anlitar tolk att kontrollera vilken utbildning och kompetens en tolk har. Den otillräckliga tillgången på auktoriserade kontakttolkar har lett till att icke-auktoriserade tolkar får uppdrag även i sådana språk där auktorisering är möjlig. Migrationsverket och domstolarna kan därför inte räkna med att alltid få en auktoriserad tolk eller ens att fullgod tolkning kan garanteras i varje enskilt fall. I de fall tolkförmedlingarna tillhandahåller icke-auktoriserade tolkar kan beställarna inte i förväg kontrollera om tolken håller godtagbar standard. Detta är enligt min mening en stor brist. På asylområdet är behovet av kvalificerad tolk uppenbart. För den som söker asyl eller uppehållstillstånd av annat skäl är det av största vikt att han eller hon kan göra sig förstådd. Migrationsverket och domstolarna är vid sina bedömningar av sökandenas trovärdighet helt beroende av ett gott tolkarbete. Om tolkningen i migrationsärenden inte håller tillräckligt hög kvalitet kan rättssäkerheten för de sökande vara i fara. Det är därför mycket angeläget att sådana förbättringar genomförs inom tolkserviceområdet så att både Migrationsverket och domstolarna alltid kan anlita auktoriserad tolk i de språk där auktorisation är möjlig och i andra språk bästa möjliga tolk.

En första åtgärd i denna riktning bör enligt min mening vara att Migrationsverket och domstolarna konsekvent beställer rättstolkar eller andra auktoriserade tolkar och i icke-auktoriseringsbara språk bästa möjliga tolk, på sikt sådana tolkar som har genomgått den nya grundutbildningen. De rättstolkar och auktoriserade tolkar som faktiskt finns, ska givetvis utnyttjas i största möjliga utsträckning. Även om det för närvarande inte finns tillräckligt många så kvalificerade tolkar är det viktigt att myndigheter och domstolar visar att de efterfrågar kompetenta tolkar. Det är först då som bristen på tillräckligt bra tolkar kan bli tydlig för

tolkförmedlingarna och för tolkarna. Ett ställningstagande från Migrationsverket och domstolarna att i princip endast utbildade tolkar accepteras, kan också antas stimulera de redan nu verksamma tolkarna till fortsatt utbildning och kompetenshöjning.

Ett särskilt problem i det här sammanhanget är att det inte finns uppgifter om hur många och vilka tolkar som finns tillgängliga att anlita. Kammarkollegiet för visserligen ett register över auktoriserade tolkar, rättstolkar och sjukvårdstolkar, men någon förteckning över andra tolkar finns inte. Detta är ett problem som uppmärksammades redan av Utredningen om kontakttolkar, som bl.a. pekade på den bristfälliga kunskapen om antalet yrkesverksamma tolkar i Sverige och fördelningen på tolkspråk (SOU 2005:37, s. 42). Enligt Tolkförmedlingsutredningen, som hade i uppdrag att utreda behovet av tillsyn och kvalitetskontroll över tolkförmedlingarnas verksamhet, kunde antalet aktiva tolkar år 2004 uppskattas till mellan 5 000 och 6 000 (SOU 2004:15, *Tolkförmedling – Kvalitet, registrering, tillsyn*, s. 157–158). Det fanns enligt Tolkförmedlingsutredningen emellertid drygt 15 000 tolkar registrerade hos tolkförmedlingarna. Förklaringen till skillnaderna var enligt utredningen att en tredjedel av de tolkar som var registrerade hos förmedlingarna inte var aktiva eller arbetade särskilt regelbundet. Dessutom var som regel tolkarna registrerade hos minst två förmedlingar. Det har inte varit möjligt att inom ramen för mitt uppdrag göra någon ny uppskattning av antalet yrkesverksamma tolkar. Man torde dock kunna utgå från att skillnaderna mellan antalet tolkar som är registrerade hos tolkförmedlingarna och antalet aktivt verksamma tolkar är fortsatt stor. Under alla förhållanden menar jag att det är ett stort problem att det inte går att säkert säga hur många tolkar som faktiskt finns att tillgå och inte heller i vilka språk de kan tolka.

Utredningen om kontakttolkar framhöll i sitt betänkande det allvarliga i att det finns ett okänt antal tolkar som kan få tolkuppdrag utan att ha formell kompetens att arbeta som tolk, dvs. icke auktoriserade tolkar som inte har genomgått fullständig grundutbildning för kontakttolkar (SOU 2005:37, s. 44). Enligt utredningens uppfattning är det varken lämpligt eller acceptabelt att tolkförmedlingarna engagerar någon som tolk om vederbörande inte kan uppvisa godtagbara kvalifikationer för att ta på sig tolkuppdrag. Den som saknar dokumenterad kompetens och söker uppdrag som tolk borde enligt utredningen i stället rekommenderas att genomgå utbildning för kontakttolkar. Jag delar samtliga

dessas bedömningar och anser att en fortsatt satsning på utbildning för tolkar är synnerligen angeläget. Det är inte acceptabelt att det finns så få auktoriserade tolkar att de inte ens räcker till för domstolarnas eller Migrationsverkets behov. Det behövs därför både många fler tolkar och många mycket mer kompetenta tolkar. De redan nu verksamma tolkarna behöver höja sin kompetens så att de når upp till den standard som den nya grundutbildningen innebär. Det gäller inte minst tolkar i icke-auktoriseringsbara språk, där det fortsättningsvis bör ställas krav på att de som anlitas har genomgått utbildningen för kontakttolkar med godkänt resultat. Det är också mycket viktigt att många fler auktoriserade tolkar utbildas så att de klarar proven för kompetens som rättstolk.

Utredningen om kontakttolkar föreslog också att det skulle inrättas ett rikstäckande register över yrkesverksamma tolkar och deras kompetens. Ett sådant tolkregister skulle ge en säker bild av tillgången på tolkar och göra det möjligt för både tolkförmedlingarna och beställarna av tolktjänster att kontrollera tolkarnas utbildning och kvalitet. Registret borde enligt utredningen innehålla uppgift om tolkar som motsvarar vissa krav, bl.a. de som har genomgått den nya grundutbildningen för kontakttolkar (SOU 2005:37, s. 46–47). Ytterligare krav skulle, som utredningen förordade, kunna vara att tolken skulle följa god tolksed och uppfylla redbarhetskravet i enlighet med kraven för auktoriserade tolkar. Tolkar som inte längre uppfyller dessa krav skulle kunna avföras från registret. Ett nationellt tolkregister av detta slag skulle enligt min mening på flera sätt kunna stimulera till ett höjt kvalitetsmedvetande på tolkserviceområdet. Det skulle kunna sporra tolkarna att skaffa den utbildning som krävs för att komma med i registret och det skulle också underlätta för tolkförmedlingarna och beställarna att kontrollera att inte okvalificerade tolkar anlitas. Registret skulle också ge klart besked om i vilken utsträckning nya tolkar behöver utbildas och skulle därmed kunna användas som underlag för fortsatta utbildningssatsningar. Jag föreslår därför att ett nationellt tolkregister snarast inrättas i enlighet med det förslag som lades fram av Utredningen om kontakttolkar.

Det finns på tolkområdet också problem som mer uttalat är förknippade med upphandlingen av tolkförmedlingstjänster. Den som upphandlar sådana tjänster måste givetvis ställa adekvata krav på att förmedlingarna kan tillhandahålla tillräckligt kvalificerade tolkar. En svårighet har hittills varit att det inte går att mäta

tolkarnas kvalitet på något objektivt sätt, utöver vad som följer av Kammarkollegiets auktorisation. Vid avrop från ramavtalet kan Migrationsverket och domstolarna därför bara ställa krav på det språk som tolken ska tala, att tolken ska vara auktoriserad och eventuellt ha kompetens som rättstolk samt att tolken ska ha visst kön. Den sammanhållna grundutbildningen för tolkar har emellertid medfört att det nu finns ytterligare en kvalitetsstämpel som bör beaktas vid framtida upphandling av tolkar. Det bör dessutom ställas krav på att den tolk som ska anlitas för att tolka för ett barn har relevant kunskap för det. Tolk- och översättarinstitutet anordnar fortlöpande fördjupningskurser i fråga om bl.a. rättstolkning för utsatta kvinnor och barn samt kurser avseende barn- och ungdomspsykiatri i rätts- och asylprocessen. Det förhållandet att en tolk har genomgått dessa kurser bör därför också beaktas i samband med upphandling.

Systemet med upphandling bygger på att den förmedling ska anlitas som kan tillhandahålla den efterfrågade produkten till det lägsta priset. Det finns med ett sådant system en risk för att kvaliteten sätts åt sidan och att priset kommer i förgrunden. Allmänt sett kan det därför finnas anledning för den upphandlande enheten att se över de krav som ställs i förfrågningsunderlaget, så att endast sådana tolkförmedlingar upphandlas som kan förmedla tillräckligt många tolkar med tillräckligt hög kvalitet.

För domstolarnas del har det nuvarande ramavtalet lett till svårigheter att få de upphandlade förmedlingarna att tillhandahålla tillräckligt kvalificerade tolkar. Domstolarnas och Migrationsverkets erfarenheter visar att det finns förmedlingar som anlitar tolkar med helt otillräcklig kompetens. Det förekommer också att förmedlingarna inte bekräftar avrop i tid, att en inbokad tolk inte kommer eller att förmedlingen skickar en tolk i fel språk. Problemen sägs ha ökat med det nya ramavtalet. Fel och brister när det gäller avropade tolktjänster bör givetvis reklameras i enlighet med avtalen, så att förmedlingarna får möjlighet att åtgärda t.ex. brister i sina rutiner. Migrationsverkets reklamationsrutiner förefaller vara ändamålsenliga och motsvarande rutiner borde regelmässigt tillämpas även av domstolarna, eventuellt med biträde av Domstolsverket. Rikspolisstyrelsen bör också underrättas om återkommande problem, så att beställarnas erfarenheter kan tas tillvara inför nästa upphandling. De problem med det nya ramavtalet som migrationsdomstolarna och Migrationsverket har

rapporterat har anmälts till Rikspolisstyrelsen, som diskuterar med den aktuella tolkförmedlingen om vilka åtgärder som bör vidtas.

Upprepade klagomål på en tolkförmedling som försummar sig kan visserligen leda till rättelse i efterhand. Det framstår ändå inte som en tillräcklig lösning, särskilt inte som det saknas regler för tolkförmedlingar och det inte heller finns något oberoende organ som har tillsyn över förmedlingarna. Dessa problem har tagits upp av Tolkförmedlingsutredningen, som föreslog en lag om registrering och tillsyn över tolkförmedlingar (SOU 2004:15). En central del av förslaget var kravet på att förmedlingarna ska arbeta för att auktoriserade tolkar anlitas och att de tolktjänster som förmedlas utförs i enlighet med god tolksed. En uppförandekodex, så kallad god tolkförmedlingssed, borde enligt utredningen också utvecklas i syfte att säkerställa hög kvalitet på tolkförmedlingarnas tjänster.

Tolk- och översättarinstitutet har i sitt planeringsunderlag för 2010 också pekat på de problem som är förknippade med förmedling av tolktjänster och begärt att regeringen snarast vidtar åtgärder i enlighet med de förslag som Utredningen om kontakttolkar och Tolkförmedlingsutredningen har lämnat. Även jag anser att den registrering och tillsyn av tolkförmedlingar som Tolkförmedlingsutredningen har föreslagit skulle förbättra situationen när det gäller förmedling av tolkar. Det skulle inte bara ge möjlighet till insyn i tolkförmedlingsverksamheten på ett nytt sätt, utan också kunna bidra till en effektiv uppföljning av den service som förmedlingarna erbjuder och i förlängningen kunna öka rättssäkerheten i mål och ärenden där tolk anlitas. Jag föreslår därför att ett system med registrering av tolkförmedlingar och tillsyn över dessa införs, i enlighet med det förslag som lades fram av Tolkförmedlingsutredningen.

I sammanhanget finns det slutligen anledning att påpeka att domstolarna inte är skyldiga att beställa tolk via en tolkförmedling. De upphandlade ramavtalen inskränker enligt sin lydelse inte domstolarnas rätt att vända sig direkt till en viss namngiven tolk. Det finns således inget som hindrar att en domstol tar kontakt med en väl kvalificerad tolk som domstolen tidigare har god erfarenhet av. Enligt uppgift har migrationsdomstolen i Malmö valt att göra så när det gäller ett frekvent språk.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att den nya tolkutbildningen har inneburit en viss kompetenshöjning, men att det fortfarande finns ett mycket stort behov både av fler tolkar och av

fler kompetenta tolkar. Det är med hänsyn till rättssäkerheten i migrationsärendena synnerligen angeläget att fler tolkar utbildas. Migrationsverket och domstolarna bör också ställa tydliga och konsekventa krav på tolkförmedlingarna och regelmässigt reklamera fel och brister till förmedlingarna och till Rikspolisstyrelsen som ramavtalsansvarig myndighet. Vid framtida upphandling bör det ställas bättre krav på att de tolkar som förmedlingarna anlitar antingen är auktoriserade eller har genomgått grundutbildning för kontakttolkar med godkänt resultat. Kompetens att tolka för barn bör också beaktas. Ett centralt register över tolkar bör inrättas och registrering och tillsyn över tolkförmedlingar införas.

5 Tvåpartsprocessen

Den nya instans- och processordningen innebar bl.a. införandet av en tvåpartsprocess med möjligheter till muntlig förhandling. En tvåpartsprocess har den fördelen att processmaterialet blir fylligare genom parternas försorg och att varje mål eller ärende blir så utrett som dess egenskaper kräver. Regeringen framhöll i förarbetena att den enskilda parten kan få bättre kunskap om på vilka grunder ett överklagat beslut fattas om den beslutande myndigheten, dvs. Migrationsverket, är part i processen. Även de nya möjligheterna till muntlig förhandling var en viktig del i regeringens strävan att uppnå en ökad öppenhet i processen. De muntliga förhandlingarna förutsattes skapa bättre förutsättningar för de trovärdighetsbedömningar som måste göras. Muntlig förhandling skulle också kunna användas för att reda ut missförstånd i olika avseenden och den enskilde skulle dessutom få tillfälle att på ett mer direkt sätt komma till tals i processen. Tvåpartsprocess och möjligheter till muntlig förhandling vid överklagande var därför två viktiga delar i den reform som syftade till ökad öppenhet i asylprocessen.

Detta avsnitt tar upp frågan om tvåpartsprocessen i domstolarna fungerar på det sätt som var tänkt. I samband med det granskas bl.a. hur Migrationsverkets har fullgjort sin roll som part och hur verket har fört processerna vid de olika migrationsdomstolarna. Det uppmärksammas också om parterna i de enskilda ärendena har försett domstolarna med den landinformation som är nödvändig. Migrationsverkets omprövning av överklagade beslut belyses, liksom frågan om i vilken utsträckning verket har medverkat till rättsbildningen genom att överklaga till Migrationsöverdomstolen.

5.1 Arbetet på Migrationsverkets förvaltningsprocessenheter

På Migrationsverket har med anledning av den nya instans- och processordningen inrättats särskilda förvaltningsprocessenheter i Stockholm, Göteborg och Malmö. På förvaltningsprocessenheterna arbetar bl.a. processförare, dvs. jurister vars främsta uppgift är att föra Migrationsverkets talan i överklagade mål. Till deras uppgifter hör också att rättidspröva inkomna överklaganden, ompröva beslut i enlighet med 13 kap. 13 § utlänningslagen och besluta i ärenden om verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen.

När ett överklagande kommer in till en prövningsenhet skickas det till förvaltningsprocessenheten på den ort där den behöriga domstolen är belägen. Om det överklagade beslutet inte ändras genom omprövning, översänder förvaltningsprocessenheten överklagandet till domstolen med eget yttrande. Förvaltningsprocessenheten är därefter klagandens motpart i domstolen och företräder Migrationsverket både under den skriftliga processen och vid eventuell muntlig förhandling.

Vissa av de mål och ärenden som ankommer på förvaltningsprocessenheten att handlägga är av mer brådskande natur än andra. Det gäller främst överklagade förvarsbeslut samt ärenden om verkställighetshinder, där verkställigheten är mycket nära förestående. Under kontorstid handläggs dessa ärenden av förvaltningsprocessenheterna. Skulle frågor av brådskande karaktär uppkomma under exempelvis en helg, fattas beslut istället av verkets asylprövningsenhet på Arlanda.

Förvaltningsprocessenheternas roll är enligt Migrationsverket huvudsakligen att vara en intern advokatbyrå. Enheterna ska enligt verket tillhandahålla expertkompetens på förvaltningsprocessens område och ha medarbetare som är skickliga på att föra talan i domstol och bl.a. hålla parts- och vittnesförhör. Verkets uppfattning är således att förvaltningsprocessenheterna inte ska driva någon egen linje i olika sakfrågor. Det hindrar inte att processförarna enligt verket ibland ändå måste framföra andra synpunkter än de som tidigare har framkommit i målet. Så kan t.ex. vara fallet om förhållandena i omvärlden förändras under processens gång eller om nya påståenden framförs från sökandens sida. Migrationsverket har framhållit att detta väcker frågor om hur man ska balansera förvaltningsprocessenheternas roll som parts-

företrädare i en process, mot deras roll som företrädare för verket i egenskap av utredande myndighet med ansvar för materiellt riktiga beslut. I denna del har Migrationsverket förklarat att de interna diskussionerna på verket måste fortsätta.

5.2 Omprövning av beslut

Om Migrationsverket finner att ett beslut som verket har meddelat som första instans är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning ska verket enligt 13 kap. 13 § utlänningslagen ändra beslutet, om det inte blir till nackdel för klaganden. Enligt bestämmelsens andra stycke gäller skyldigheten inte, om Migrationsverket har lämnat över handlingarna i ärendet till en migrationsdomstol. I säkerhetsärenden ska Migrationsverket enligt tredje stycket i stället tillämpa 27 § förvaltningslagen.

Bestämmelsen om obligatorisk omprövning av beslut infördes i den nu gällande utlänningslagen och motsvarar i huvudsak en bestämmelse i den äldre utlänningslagen, vilken dock upphävdes i juli 1995. Därefter och fram till den nya utlänningslagens ikraftträdande skulle Migrationsverket i alla ärenden tillämpa omprövningsbestämmelsen i 27 § förvaltningslagen. Av den bestämmelsen följer att en myndighet har skyldighet att ändra sitt beslut om det är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning och det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Den nu gällande regeln i utlänningslagen ger Migrationsverket en i förhållande till 27 § förvaltningslagen något vidgad skyldighet att ompröva sina beslut. Tanken med bestämmelsen var enligt förarbetena att man därigenom skulle kunna undvika att migrationsdomstolarna belastades med ärenden som inte behövde prövas av domstol (prop. 2004/05:170 s. 158). Införandet av omprövningsregeln var således ett led i regeringens strävan att förlägga tyngdpunkten i utlänningsärendena i första instans och en vidgad skyldighet för Migrationsverket att ompröva sina beslut i samband med att de överklagas antogs kunna minska antalet ärenden hos domstolarna.

Det är på förvaltningsprocessenheterna som beslut omprövas enligt 13 kap. 13 § utlänningslagen i samband med att de överklagas till migrationsdomstolen. När ett överklagande kommer in och ärendet skickas över till förvaltningsprocessenheten, prövar man

där om beslutet ska ändras. Om beslutet ändras, skickas det inte vidare till domstolen. Ändras det inte, lämnar förvaltningsprocessenheten över ärendet med eget yttrande till domstolen. Som framgår av statistiken nedan är det ett mycket litet antal beslut i asylärenden som ändras genom omprövning. Ett par hundra beslut om uppehållstillstånd ändras dock varje år. Det är oftast fråga om fall då sökanden har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd för studier, men i samband med överklagandet ger in de handlingar som krävs för bifall.

Tabell 5.1 Antal överklaganden som avgjorts av Migrationsverket och antal beslut som ändrats genom omprövning

	2007		2008		Totalt	
	Asyl ¹	BoB ²	Asyl ¹	BoB ²	Asyl ¹	BoB ²
Avgjorda ³	8 286	7 160	16 660	6 159	24 946	13 319
– varav verket ändrat sitt beslut	9	427	16	198	25	625
– andel ändrade beslut	0,1 %	6,0 %	0,1 %	3,2 %	0,1 %	4,7 %

¹ Migrationsverkets verksamhetsområde asylprövning.

² Migrationsverkets verksamhetsområde besök, bosättning och medborgarskap.

³ Överklaganden som antingen har avvisats, ändrats eller överlämnats till domstol.

Källa: Migrationsverket.

5.3 Migrationsverkets överklaganden

Migrationsverket medverkar till rättsbildningen på utlänningsrättens område genom att överklaga migrationsdomstolarnas domar till Migrationsöverdomstolen. Verket har således ett ansvar för att praxis utvecklas på området. För att säkerställa samordning och kvalitet är det rättschefen vid Migrationsverket som beslutar ifråga om överklagande till Migrationsöverdomstolen. Frågan om överklagande kan väckas antingen av någon på den aktuella förvaltningsprocessenheten eller av någon på prövningsenheterna. Det finns också en praxisgrupp där medarbetare från de tre förvaltningsprocessenheterna tillsammans med företrädare för verksamhetsområdet rättslig styrning kan diskutera frågor om överklagande till Migrationsöverdomstolen.

När en fråga om överklagande blir aktuell sänds en kortfattad promemoria till rättschefen, som därefter avgör om domen ska överklagas. Överklagandet utformas av förvaltningsprocessenheten

i samråd med rättschefen och det är också förvaltningsprocessenheten som företräder Migrationsverket i Migrationsöverdomstolen. Gäller målet ett av Migrationsverkets vägledande beslut är det dock rättschefen som för talan både i migrationsdomstolen och i Migrationsöverdomstolen. Rättschefens uppgifter kan delegeras till en av verksjuristerna.

Av Migrationsverkets årsredovisning för 2008 framgår att verket under de tre år som reformen varit i kraft har överklagat nästan 500 domar från migrationsdomstolarna till Migrationsöverdomstolen. Om man bara ser till verksamhetsområdet asylprövning har verket överklagat drygt 300 domar.

Tabell 5.2 Ärenden där Migrationsverket har överklagat Migrationsdomstolarnas avgöranden 2006–2008

	2006	2007	2008
Asyl			
Antal överklaganden till Migrationsöverdomstolen	42	99	175
Beslut om prövningstillstånd			
<i>varav beviljat</i>	5	38	33
<i>varav ej beviljat</i>	11	72	102
Besök och bosättning			
Antal överklaganden till Migrationsöverdomstolen	26	56	57
Beslut om prövningstillstånd			
<i>varav beviljat</i>	3	22	14
<i>varav ej beviljat</i>	1	51	30
Medborgarskap			
Antal överklaganden till Migrationsöverdomstolen	0	1	6
Beslut om prövningstillstånd			
<i>varav beviljat</i>	0	0	0
<i>varav ej beviljat</i>	0	1	0
Prövning av verkställighetshinder			
Antal överklaganden till Migrationsöverdomstolen	2	8	16
Beslut om prövningstillstånd			
<i>varav beviljat</i>	0	3	5
<i>varav ej beviljat</i>	0	2	7
Totalt			
Antal överklaganden till Migrationsöverdomstolen	70	164	254
Beslut om prövningstillstånd			
<i>varav beviljat</i>	8	63	52
<i>varav ej beviljat</i>	12	126	139

Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2008, tabell 13.

Tabellen ovan visar att Migrationsverket år 2006 överklagade 70 domar till Migrationsöverdomstolen. Samma år avgjorde Migrationsöverdomstolen frågan om prövningstillstånd i 20 mål i vilka Migrationsverket var klagande. Verket fick prövningstillstånd i åtta av dessa mål, dvs. i 40 procent av de mål som Migrationsöverdomstolen under 2006 efter överklagande av Migrationsverket avgjorde i frågan om prövningstillstånd. År 2007 var siffran 33 procent och 2008 beviljades prövningstillstånd i 27 procent av målen.

Av uppgifter från Domstolsverket framgår att Migrationsöverdomstolen år 2006 prövade frågan om prövningstillstånd i 418 avlägsnandemål (målgrupp 60) och att prövningstillstånd beviljades i 36 av dessa mål (8,6 procent av målen). År 2007 beviljades prövningstillstånd i 2,4 procent av de nästan 2 000 mål som avgjordes i frågan om prövningstillstånd. År 2008 var det drygt 5 400 mål som avgjordes i frågan om prövningstillstånd. Tillstånd meddelades det året i knappt en procent av målen. Vid jämförelse med statistiken från Migrationsverket bör man notera att Domstolsverkets statistik avser mål, medan Migrationsverkets statistik gäller ärenden. Ett ärende hos Migrationsverket avser alltid bara en person, medan ett mål hos domstolarna kan gälla flera personer i en familj. Genomsnittligt motsvarade ett mål hos domstolarna under den här perioden ungefär ett och ett halvt ärende hos Migrationsverket. Även med beaktande av detta kan man notera att Migrationsverket har fått prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen i mycket större utsträckning än enskilda klagande.

5.4 Synpunkter från domstolarna m.fl.

Domstolarna

Den stora vinsten med den nya instans- och processordningen är enligt många domare den öppenhet mellan parterna som tvåpartsprocessen har fört med sig. De menar att möjligheten till domstolsprövning leder till att Migrationsverket redan i första instans måste ange sina källor och tydliggöra sina skäl på ett bättre sätt än förut. Tvåpartsförfarandet får enligt domarna också till följd att verket måste ta ställning i olika frågor som uppkommer under processen. Domarna har påpekat att detta ställer stora krav på en

jämn och hög standard i första instans. Migrationsverkets beslut har enligt domarna också blivit bättre utformade, med tydligare skäl också i trovärdighetsfrågor, vilket i sin tur underlättar den fortsatta processen i domstolen.

Domarna menar att Migrationsverkets processförare i början inte alla gånger motsvarade de höga krav som kan ställas på dem, men att deras arbete har blivit allt bättre och att verket nu tycks ha funnit formerna för sitt arbete. Yttrandena från processförarna är dock inte alltid så utförliga som domarna önskar att de skulle vara. I de fall de offentliga biträdena endast ger in ett blankt överklagande, kan processförarna naturligtvis inte anföra något särskilt i yttrandet till domstolen. När biträdets komplettering kommer in, förväntar sig dock domstolen ett uttömmande yttrande. Domarna har framhållit vikten av att processförarna i god tid ger besked om sin inställning i samtliga delar, så att ramen för processen är klar inför den muntliga förhandlingen. Det har framkommit att det fortfarande kan brista i dessa hänseenden. Enligt uppgift från domarna kan det t.ex. hända att processföraren först vid förhandlingen förklarar att verket numera ifrågasätter sökandens trovärdighet, trots att det inte framgår av det överklagade beslutet att det tidigare har satts ifråga.

En fråga som domarna har tagit upp är vilken roll processförarna har i förhållande till det överklagade beslutet. En del processförare tycks anse att de huvudsakligen har till uppgift att argumentera för riktigheten av det beslut som ska prövas, medan andra anser sig vara mer fria att inta en annan ståndpunkt än prövningsenheten. Det händer också att processförarna kommer med nya invändningar mot ansökan eller ändrar inställning i olika sakfrågor. Enligt domarnas uppfattning måste processförarna som partsföreträdare kunna svara på frågor och vara beredda att ta ställning till det som framförs under processen, även om det innebär att de måste vända sig till prövningsenheten för att få svar. I processförarnas roll ligger enligt domarna också att för Migrationsverkets del motta eventuella förelägganden om ytterligare utredning.

När det gäller frågan om parterna bidrar med landinformation i tillräcklig utsträckning har domarna sagt att Migrationsverket i huvudsak tar fram den information som behövs, utan att domstolen behöver uppmana verket till det. Viss processledning kan dock behöva förekomma inom ramen för domstolens utredningsskyldighet. De offentliga biträdena hänvisar som regel till redan befintlig landinformation, men det finns domare som har

erfarenhet av biträden som ger in omfattande landinformation, främst i syfte att styrka sökandens individuella skyddsskäl.

Migrationsverkets förvaltningsprocessenheter

Vid besök på förvaltningsprocessenheter i Stockholm och Göteborg har processförarna framfört att tvåpartsprocessen enligt deras uppfattning har lett till en striktare juridisk prövning, till bättre beslut på prövningsenheterna och till ökad legitimitet för dessa beslut. Processförarna har särskilt pekat på att Migrationsverket till följd av den nya ordningen måste ange vilken landinformation som besluten grundas på och tydligare ange skälen för besluten. Verket måste också, på ett annat sätt än tidigare, ta omedelbar ställning i olika frågor som uppkommer under domstolsprocessen.

Processförarna anser att det är en fördel att de är organiserade som en särskild enhet, skild från prövningsenheterna. Det ger utrymme för större objektivitet både vid omprövning av prövningsenheternas beslut och under själva domstolsprocessen. Relativt ofta tycker processförarna att de måste komplettera ett ärende med t.ex. ytterligare landinformation eller anföra nya synpunkter på sökandens trovärdighet eller något annat förhållande av betydelse för bedömningen. Att sådana tillägg behövs kan enligt processförarna bero på att processen har kommit i ett annat läge i domstolen, men också på att grundärendet inte är tillräckligt utrett.

Processförarna är eniga om att alla ändringar och tillägg måste redovisas i god tid före den muntliga förhandlingen. Att det inte alltid blir så kan delvis bero på hur arbetet är organiserat på förvaltningsprocessenheter. Exempelvis är det inte alltid den som har skrivit yttrandet till domstolen som senare uppträder vid den muntliga förhandlingen, med påföljd att den som kommer till domstolen kan ha en annan inställning i en fråga än vad som tidigare har framförts. Processföraren kan av olika skäl ha fått ärendet så sent att han eller hon inte har möjlighet att underrätta domstolen om eventuellt nya synpunkter. Det kan också vara så att de nya synpunkterna beror på omständigheter som har framförts av det offentliga biträdet i ett sent skede. Om klaganden har gett in ett överklagande utan angivande av grunder och bevisning, leder den komplettering som senare kommer från klaganden också till ett sent svar från Migrationsverket. Under alla förhållanden anser

processförarna dock att ramen för processen i så stor utsträckning som möjligt bör vara klar vid förhandlingen. För att klara det åtagandet strävar man efter att den person som har skrivit yttrandet till domstolen också ska fortsätta processen där och att målen ska lottas på en processförare två veckor före förhandling.

När det gäller landinformation har processförarna sagt att de alltid kontrollerar i Lifos om något nytt material har tillkommit och om prövningsenheten har fått med den information som är relevant. I inledningsskedet av reformen var det inte ovanligt att det överklagade beslutet behövde kompletteras med mer landinformation. Numera anses redovisningen av landinformation ha blivit bättre, även om det i viss utsträckning fortfarande förekommer att ytterligare material måste ges in till domstolen som underlag för beslutet.

Processförarna har konstaterat att de oftare medger ett överklagande i domstolen, än de ändrar ett beslut genom omprövning. Det kan enligt deras bedömning bero på att sökandena ofta ger in ett blankt överklagande, dvs. ett överklagande utan angivande av skäl för ändring. Om ett beslut ändras vid omprövning är det ofta fråga om ansökan om uppehållstillstånd för studier. Som regel har det då först efter överklagandet presenterats de handlingar som behövs för det sökta tillståndet.

Migrationsverket har enligt processförarna utarbetat bra rutiner för överklagande till Migrationsöverdomstolen och domstolen har tagit upp frågor som verket har behövt få svar på. Migrationsöverdomstolens prejudikat bör enligt processförarna avse rättsliga bedömningar. När det gäller andra bedömningar, som exempelvis situationen i ett land, är det i stället Migrationsverkets vägledande beslut som får betydelse.

Offentliga biträden

De offentliga biträdena anser att erfarenheterna av tvåpartsprocessen är goda. Det biträdena framför allt har understrukt är att processen medför att de måste vara noggranna med att klarlägga grunderna för talan, liksom Migrationsverket tydligt måste redovisa sin inställning och den landinformation som beslutet grundas på.

Biträdena har framhållit att processförarna i början var ovana vid de krav som följer med en domstolsprocess, men att deras arbete

har blivit allt bättre. Fortfarande förekommer det dock ofta att processförarna gör nya invändningar i domstolen i delar där prövningsenheten inte tidigare har haft några synpunkter. Det kan enligt biträdena ofta handla om frågor om sökandens trovärdighet, men även andra omständigheter av betydelse för prövningen kan komma att beröras först i domstolen. Biträdena menar att detta är olyckligt och att det förskjuter tyngdpunkten i prövningen från första instans till domstolen. Det betyder dessutom att ramen för processen inte alltid är klar när parterna kommer till den muntliga förhandlingen, utan att den kan förändras under förhandlingens gång. Biträdena har betonat att processen underlättas om parterna så tidigt som möjligt är överens om vad det är man är oense om. Domstolen bör därför verka för att processramen klarläggs på ett tidigt stadium.

När det gäller landinformation kan det konstateras att biträdena visserligen använder sådan information i olika utsträckning, men att flera av dem som har uttalat sig har sagt att de i omkring 90 procent av målen söker efter någon form av landinformation. Andra har uttryckt det så att de inte kan tänka sig att komma till en muntlig förhandling vid domstolen utan att vara inläst på landet ifråga. Som regel har Migrationsverket enligt biträdena tagit fram den landinformation som behövs i ett ärende och det finns därför inte alltid anledning att komplettera med något ytterligare. I många fall tycker biträdena därför att det kan räcka med en kontroll i Lifos av att inget nytt har tillkommit, medan det i andra fall kan krävas omfattande genomgångar av landinformation från olika källor. Biträdena använder ofta Lifos, men söker också information på andra hemsidor på Internet, exempelvis UNHCR, Human Rights Watch, ecoi.org och brittiska Home Office. Ett antal biträden har tillagt att de även använder Internet för att söka efter Europadomstolens praxis och nationell praxis i andra länder. Något biträde ber i stället regelmässigt sin klient att söka efter landinformation på hemspråket. Ett särskilt problem för biträdena i det här sammanhanget är att de har svårt att få betalt för arbete med landinformation.

De offentliga biträdena har tillagt att det för deras del ibland kan vara svårt att veta vilken landinformation som domstolen kommer att lägga till grund för avgörandet i målet. Det synes huvudsakligen bero på att domarna har olika förhållningssätt till frågan om den landinformation som åberopas ska ges in till domstolen eller inte.

Vissa domare kräver det, medan andra kan ge uttryck för att allt material i Lifos är processmaterial.

Referensgruppen

Referensgruppen har liksom andra framhållit att kvaliteten på processförarnas arbete i domstolen kan variera. I mål som har standardkaraktär är yttrandena ofta korta och förhållandevis likartade, vilket gör att sökandena kan få svårt att förstå Migrationsverkets inställning. I svårare ärenden är arbetet ofta bättre, det syns att verket har lagt ned mycket arbete, resonemangen är utförliga och det hänvisas till rättsfall. När det gäller de muntliga förhandlingarna är erfarenheterna inte odelat positiva. Deltagarna i referensgruppen har varit med om att sökandena har uppfattat stämningen i rättssalen som otrevlig. Det har hänt att biträden har tvekat att begära muntlig förhandling om sökanden har varit så traumatiserad och skör att förhandlingen skulle innebära en för stor belastning. Referensgruppen menar att detta kan ha att göra med hur processföraren uppfattar sin roll och om hur han eller hon förhåller sig till kravet på objektivitet i förhållande till uppgiften att försvara det överklagade beslutet. Större kunskap hos dem som uppträder i rättssalen om hur trauman påverkar personer och deras sätt att berätta, vore enligt referensgruppen också värdefullt.

Brukardialogen

Migrationsverket anordnade i september 2008 en brukardialog med domare från migrationsdomstolarna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt med advokater som uppträder som ombud i utlänningsärenden. Syftet med brukardialogen var att deltagarna skulle få tillfälle att diskutera hur domstolarna, ombuden och Migrationsverket kan samverka i domstolsprocessen för ökad rättssäkerhet, kortare handläggningstider och mer kostnadseffektiv process.

Det samlade intrycket från deltagarna var att mycket hade blivit bättre sedan reformen hade trätt i kraft. Man menade att domstolsprocessen har funnit sina former och i stort sett fungerar bra. Deltagarna ansåg också att kvaliteten på avgörandena och effektiviteten i handläggningen generellt sett har ökat, även om det

finns vissa områden där förbättringar behövs. Det påpekades bl.a. att både Migrationsverket och biträdena kan bli bättre på att bemöta påståenden från motparten. Det framhölls också att inställningen till åberopad bevisning bör redovisas utförligare. Förbättringar på de här områdena borde enligt deltagarna kunna leda till att onödig kommunikation undviks, att handläggnings-tiderna förkortas och att ramen för processen blir tydligare. Deltagarna uttryckte även önskemål om att Migrationsverket redovisar sin inställning i frågan om sökandens trovärdighet också i de fall då ansökan avslås därför att de åberopade skälen inte är tillräckliga för bifall. Det ansågs även att överklaganden utan angivande av grunderna för överklagandet så långt möjligt bör undvikas, eftersom det förlänger handläggningstiden i domstolen.

5.5 Överväganden

Bedömning: Införandet av en tvåpartsprocess med muntlig förhandling har bidragit till en ökad öppenhet mellan parterna. Migrationsverkets beslut har blivit tydligare och utredningen gynnas av att parternas ståndpunkter bryts mot varandra. I huvudsak förser parterna domstolarna med den landinformation som är nödvändig. Förutsättningarna för materiellt riktiga beslut har därmed ökat.

Migrationsverket ändrar förhållandevis sällan ett överklagat beslut genom omprövning, vilket får ses mot bakgrund bl.a. av att ändringsfrekvensen är låg även i domstolarna. Användandet av s.k. ramöverklaganden minskar också förutsättningarna för Migrationsverket att ändra överklagade beslut.

Migrationsverket får anses genom överklaganden till Migrationsöverdomstolen ha bidragit till rättsbildningen på ett tillfredsställande sätt.

Införandet av en tvåpartsprocess med möjlighet till muntlig förhandling i migrationsmål, hade i första hand att göra med utredningskravet i dessa mål. Parternas dialog i en tvåpartsprocess antogs kunna bidra till ett fylligare utredningsmaterial än tidigare. Genom att Migrationsverket gavs partsställning i domstolsprocessen utgick man vidare från att verkets beslut skulle komma att bli tydligare och att det därmed skulle bli tydligare för sökanden

på vilka grunder ett överklagat beslut fattas. Sökanden skulle också genom Migrationsverkets agerande i domstolen få klart för sig vad som skulle krävas för bifall till ansökan.

Av de synpunkter som har lämnats framgår att både de offentliga biträdena, Migrationsverket och domstolarna är nöjda med införandet av en tvåpartsprocess. Processen har som förväntat lett till att Migrationsverket på ett tydligare sätt än tidigare måste redovisa grunderna för sitt beslut och också redogöra för den landinformation som används. De sökande kan därmed på ett bättre sätt få klart för sig varför Migrationsverket har kommit till en viss slutsats och det blir också lättare för den som vill klaga att förstå vad man bör rikta in överklagandet på, vilken ytterligare landinformation som kan behövas eller vilka andra omständigheter som bör åberopas. Även biträdena måste för sökandens räkning på ett tidigt stadium göra klart vilka rättsliga grunder och omständigheter som en ansökan grundas på. Migrationsverkets beslutsunderlag blir därigenom bättre, vilket i sin tur ökar förutsättningarna för materiellt riktiga beslut.

Processen i domstolen ställer också krav på juridisk stringens och kräver att grunder och bevisning anges på ett tydligt sätt. Det gäller både Migrationsverket och biträdena. Dessutom måste båda parter ange sin inställning till motpartens påståenden och bevisning. Genom parternas agerande under domstolens ledning kan ramen för processen klarläggas, så att det blir tydligt vad parterna är oense om och hur bevisläget ser ut. Den muntliga förhandling som kan förekomma vid domstolen fyller här en viktig funktion, inte minst då den ger domstolen goda möjligheter att reda ut oklarheter i parternas processföring. Även vid överprövningen av Migrationsverkets beslut ger tvåpartsprocessen således ett bättre beslutsunderlag än tidigare och därmed bättre förutsättningar för korrekta beslut.

Tvåpartsprocessen i domstol har också den fördelen att Migrationsverket måste ta ställning till olika frågor efterhand som de uppkommer. Den tidigare ordningen med överklagande till en annan förvaltningsmyndighet innebar att verket ibland kunde avvakta med sitt ställningstagande till dess att Utlänningsnämnden hade avgjort en liknande fråga. Dynamiken i domstolsprocessen gör emellertid att Migrationsverket nu måste ge besked om sin inställning så snart det påkallas. Det innebär att verket i pågående mål måste kunna redovisa en uppfattning om t.ex. konsekvenserna för en sökande av vissa aktuella förändringar i omvärlden. Detta

ställer i sin tur ökade krav på Migrationsverket, som inte bara måste kunna ge svar i ett visst mål utan också se till att en enhetlig rättstillämpning kan garanteras.

De synpunkter som har lämnats visar att det framför allt i reformens inledningsskede förekom vissa problem och att en del brister i handläggningen kunde iakttas hos de olika aktörerna. Detta får ses mot bakgrund av det var fråga om att införa en helt ny instans- och processordning. Så var t.ex. Migrationsverkets processförare helt nya i sin roll. Även om många hade lång, tidigare erfarenhet från prövningsenheterna hos Migrationsverket fanns det också de som måste lära sig ett helt nytt rättsområde. I vart fall innebar arbetet som partsföreträdare i domstol att processförarna måste anpassa tidigare rutiner vid Migrationsverket till förvaltningsprocesslagens och domstolarnas krav. Även för de offentliga biträdena innebar reformen att nya krav ställdes på deras insatser. För domstolarnas del innebar reformen att de tillfördes en helt ny målgrupp och fick många nya medarbetare. Bland dessa fanns också de som inte tidigare hade arbetat i domstol och som måste anpassa sig till en ny roll och ett nytt arbetssätt. Det är därför inte förvånande att det har tagit viss tid innan alla inblandade har fått tvåpartsprocessen att fungera mer friktionsfritt. Flera av de problem som uppkom i inledningsskedet synes numera ha rättats till. Både på Migrationsverket och på domstolarna har man tillskapat ändamålsenliga rutiner och anpassat organisationer och arbetssätt allteftersom det har visat sig finnas behov av det. Några problem kvarstår dock och kan behöva rättas till.

Ett sådant problem har att göra med processförarnas roll. Det har nämligen påpekats att processförarna under handläggningen i domstolen ibland kommer med tillägg och ändringar i förhållande till vad som har förekommit vid prövningsenheten eller vad som framgår av det överklagade beslutet. Migrationsverkets uppfattning i den här frågan är att processförarna inte ska driva någon egen linje i domstolen, utan främst agera som verkets interna advokatbyrå. Å andra sidan finns det inga rättsliga hinder mot att processförarna åberopar nya omständigheter, kommer med nya invändningar eller frånfaller tidigare medgivanden. Processförarna företräder i domstolen också verket i dess roll som utredande myndighet, vilket gör att de inte helt kan undgå att komma med nya invändningar och påståenden, också i fall då det inte är motiverat enbart av ändrade förhållanden i omvärlden eller av nya påståenden från sökanden under handläggningen i domstolen. Det är angeläget att

Migrationsverket diskuterar och tar ställning till processförarnas roll i domstolen. Särskilt viktigt är det för verket att se till att processförarna agerar på ett enhetligt sätt, så att sökandena i rättssäkerhetens intresse kan tillförsäkras ett likformigt bemötande. Om nya omständigheter eller bevis åberopas från processförarnas sida i domstolen måste det under alla förhållanden ske i så god tid att det inte försvårar för sökanden att utföra sin talan och inte heller försenar processen. Att döma av påpekandena från biträdena kan Migrationsverket behöva förbättra sina rutiner i det här avseendet. Även biträdena kan bidra till en snabbare och mer effektiv process genom att försöka undvika så kallade ramöverklaganden och i stället ange grunder och bevisning redan i överklagandet. På det sättet måste Migrationsverket redan i yttrandet till domstolen precisera sin inställning och sin bevisning, vilket bör minska risken för att något nytt åberopas senare i processen.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att införandet av en tvåpartsprocess väl har motsvarat förväntningarna och också har bidragit till en ökad öppenhet mellan parterna. Migrationsverkets beslut har blivit tydligare utformade och parternas ståndpunkter kan på ett nytt sätt brytas mot varandra i domstolen. Förutsättningarna för materiellt riktiga beslut har därmed ökat och legitimiteten för besluten i asylprocessen kan med detta också antas öka.

Landinformation

När det gäller frågan om parterna har försett domstolarna med nödvändig landinformation tycks Migrationsverkets processförare i reformens inledningsskede i större utsträckning än för närvarande ha fått anledning att komplettera utredningen med ytterligare landinformation. Numera innehåller de överklagade besluten mera landinformation och det behöver därför inte tillföras så mycket mer, annat än om någon ny information har kommit till. Processförarna kontrollerar dock att relevant information finns med som underlag för domstolens bedömning. Även de offentliga biträdena verkar som regel kontrollera att relevant landinformation har tagits fram, även om de mer sällan tillför något till målet i domstolen. Sammantaget kan man enligt min mening dra slutsatsen

att parterna gör vad som ankommer på dem för att förse domstolen med relevant information.

När det gäller biträdenas arbete med landinformation går det inte att bortse från svårigheten för biträdena att få betalt för arbetet med att söka efter och läsa in material på området. Det finns vissa uppgifter som tyder på att Migrationsverket anser att ett biträde ska känna till landinformation på samma sätt som lagstiftning och rättspraxis förutsätts vara känt, varför ett biträdes begäran om ersättning för att ta fram landinformation inte får bifall. Andra uppgifter tyder emellertid på att Migrationsverket visserligen nekar ersättning för inläsning av sådant standardmaterial som måste antas vara känt för biträdet, men godkänner begäran om ersättning för arbete som går utöver det vanliga och som rör det aktuella fallet. En dom från migrationsdomstolen i Stockholm visar att domstolen där ansåg att ersättning skulle utgå för biträdets arbete med att läsa in den landinformation som Migrationsverket eller domstolen hade fört in i målet (dom den 8 oktober 2008, UM 9228-08). Däremot menade domstolen att biträdet inte kunde få ersättning för arbete med att själv söka efter sådan information, annat än om målet hade krävt något utöver det vanliga eller landinformationen hade varit av särskilt komplicerad natur. Domstolen förklarade sitt ställningstagande med att inhämtande av landinformation i viss mån kan betraktas som en del av rättsutredningen och att den i de flesta fall mest relevanta landinformationen finns lätt tillgänglig i Lifos.

Som migrationsdomstolen anförde i domen är det rimligt att biträdet får ersättning för att läsa in den bevisning som Migrationsverket har tillfört målet eller den landinformation som domstolen mot bakgrund av sin utredningsskyldighet kan ha tillfört. Domstolen ansåg emellertid att biträdet endast i begränsad mån kunde få ersättning för att själv söka efter och ta del av annan landinformation, eftersom det arbetet fick anses utgöra en del av rättsutredningen. Den jämförelsen är enligt min uppfattning inte alldeles invändningsfri. Det är inte rättsläget som ska klarläggas genom inhämtande av landinformation, utan de faktiska omständigheterna i målet. Jag menar att biträdets arbete med landinformation i större utsträckning i stället borde kunna jämföras med arbetet att ta fram bevisning i målet. Om ett biträde tar fram landinformation som avser det aktuella ärendet och som också tillför ärendet något nytt, bör det därför rimligen berättiga till ersättning.

Omprövning

Motivet bakom den särskilda bestämmelsen i 13 kap. 13 § utlänningslagen om omprövning av beslut, var att regeringen ville undvika att migrationsdomstolarna skulle belastas med ärenden som inte behövde prövas av domstol. En i förhållande till 27 § förvaltningslagen vidgad skyldighet för Migrationsverket att ompröva sina beslut kunde enligt regeringens bedömning komma att minska antalet överklagade ärenden hos domstolarna. En liknande bestämmelse hade tidigare funnits i den äldre utlänningslagen, då det dåvarande Invandrarverkets beslut överklagades till regeringen. Ändringsfrekvensen var vid den tiden mycket hög. Ungefär hälften av de överklagade ärendena ändrades av regeringen, i flertalet fall efter medgivande av Invandrarverket (prop. 2004/05:170 s. 158). Den tidigare bestämmelsen om omprövning av beslut bör ses mot bakgrund av detta. År 1995 upphävdes emellertid denna bestämmelse i samband med att Utlänningsnämnden hade blivit ny besvärinstans. Därefter omprövades Migrationsverkets beslut med stöd av 27 § förvaltningslagen.

Den nya omprövningsbestämmelsen i 13 kap. 13 § utlänningslagen används förhållandevis sällan. Den har således inte fått den betydelse som var avsedd vid tillkomsten och har inte påtagligt minskat tillströmningen av mål till domstolarna. De finns emellertid inget som tyder på att det skulle bero på att Migrationsverket underlåter att ändra felaktiga beslut. Tvärtom är ändringsfrekvensen även i domstolarna ganska låg, omkring 10 procent i asylmålen. Det förhållandet att Migrationsverket ändrar så få beslut vid omprövning får i stället ses som ett tecken på att tyngdpunkten i asylprocessen med den nya ordningen allt mer har kommit att ligga i första instans. Migrationsverkets processförare har dock sagt att de troligen medger fler ändringsyrkanden vid domstolarna, än de ändrar beslut genom omprövning. Det har sannolikt att göra med att det är förhållandevis vanligt med s.k. ramöverklaganden, dvs. överklaganden där endast yrkandet anges utan angivande av grunder och bevisning. Ett sådant överklagande kan knappast föranleda Migrationsverket att ändra det överklagade beslutet, annat än om det skulle framstå som uppenbart felaktigt. När biträdet senare under processen preciserar sina grunder för överklagandet, kan det för Migrationsverket framstå som rimligt att då medge ändringsyrkandet. I den utsträckning de offentliga biträdena kan presentera mer fullständiga överklaganden, kan man

också förvänta sig att Migrationsverket i större utsträckning ändrar de överklagade besluten vid omprövning.

Migrationsverkets överklagande till Migrationsöverdomstolen

Migrationsverket har inrättat rutiner för överklagande av migrationsdomstolarnas domar till Migrationsöverdomstolen. Genom samråd mellan prövningsenheterna och verksamhetsområdet rättslig styrning arbetar verket för samordning och likformighet när det gäller överklaganden. Såvitt framgår fungerar dessa rutiner tillfredsställande. Materialet i utredningen ger inte underlag för bedömning av om Migrationsverket har klagat i en lämplig omfattning. Det har visserligen påståtts att verket i reformens inledningsskede klagade förhållandevis sällan, men det är tydligt att överklagandefrekvensen nu är högre. Enligt min bedömning får Migrationsverket anses bidra till rättsbildningen på ett tillfredsställande sätt.

En fråga av intresse i det här sammanhanget är dock verkets etiska ansvar i samband med överklagande till Migrationsöverdomstolen. År 2007 vände sig Migrationsverket till det etiska råd som har inrättats inom verket och begärde rådets synpunkter på frågan om verket bör göra särskilda överväganden med avseende på sin partsroll jämfört med andra myndigheter när ärenden prövas i domstol. I sitt svar skrev etiska rådet bland annat att det i kravet på objektivitet ligger att Migrationsverket intar en ståndpunkt som är sakligt grundad, sett ur verkets synvinkel. Enligt rådet är det naturligtvis viktigt att Migrationsverket medverkar till att mål som innehåller principiellt viktiga frågor förs upp till högre instans så att det skapas prejudikat. Rådets uppfattning var dock att Migrationsverket bör kunna ta viss hänsyn till hur de sökande påverkas vid urvalet av vilka mål som ska överklagas av prejudikatskäl. Vad Etiska rådet har anfört måste enligt min mening naturligtvis beaktas vid övervägande av om en dom bör överklagas, även om det leder till att en i och för sig angelägen fråga inte kan komma under Migrationsöverdomstolens prövning.

6 Skyndsam handläggning

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

6.1 Migrationsverkets handläggningstider

6.1.1 Prövning av ansökan

I regeringens regleringsbrev för budgetåren 2006, 2007 och 2008 har angivits som mål för Migrationsverket att beslut om uppehållstillstånd eller avvisning respektive utvisning ska fattas senast inom sex månader från det att ansökan inkom till Migrationsverket och beslut i fråga om asylansökningar som rör ensamkommande barn senast inom tre månader.

Av Migrationsverkets årsredovisningar framgår att det under 2006 kom in drygt 27 000 asylärenden, vilket var en ökning med nästan 10 000 ärenden jämfört med året innan. År 2007 ökade antalet inkomna asylärenden ytterligare till drygt 38 000, medan antalet nya ärenden under 2008 sjönk till knappt 25 000. Antalet avgjorda ärenden ökade under perioden från knappt 19 000 år 2006 till nästan 32 500 år 2007 och nästan 34 000 år 2008. Den genomsnittliga handläggningstiden var närmare sju månader både år 2006 och 2007. År 2008 hade tiden ökat till nästan nio månader.

Tabell 6.1 Asylprövning – ärendeutveckling

	2006	2007	2008
Nya asylsökande ¹⁾	24 322	36 207	24 353
Inkomna asylärenden	27 224	38 347	24 860
Avgjorda asylärenden	18 838	32 492	33 845
<i>varav inom 6 månader, antal</i>	11 146	17 137	10 497
<i>varav inom 6 månader, andel</i>	59 %	53 %	31 %
<i>varav inom 3 månader, antal</i>	5 850	6 818	4 945
<i>varav inom 3 månader, andel</i>	31 %	21 %	15 %
Genomsnittlig handläggningstid, dagar	201	218	267
Median	144	173	267
Öppna asylärenden vid årets slut ²⁾	17 405	23 033	13 977
<i>varav äldre än 6 månader, antal</i>	5 070	6 920	5 146
<i>varav äldre än 6 månader, andel</i>	29 %	30 %	37 %
Avgjorda överklagandeärenden	4 375	8 286	16 660
Genomsnittligt handläggningstid, dagar	–	28	18
Median	–	8	9

1) Omfattar ej personer som tidigare haft tillfälligt uppehållstillstånd.

2) Med asylärenden menas de ärenden som handläggs i första instans, dvs. Migrationsverket. Om beslutet överklagas räknas inte överklagandeärendet här som ett asylärende.

Källa: Migrationsverket, Årsredovisning 2008, tabell 3.

Antalet asylärenden rörande ensamkommande barn ökade under perioden, från drygt 800 år 2006 till nästan 1 300 år 2007. År 2008 kom det in drygt 1 500 sådana asylärenden till Migrationsverket. Antalet avgjorda ärenden ökade också, från knappt 370 år 2006 till nästan 1 100 år 2007 och knappt 1 500 år 2008. Den genomsnittliga handläggningstiden var fem månader år 2006 och lite drygt sex månader år 2007. År 2008 hade genomsnittstiden sjunkit något och låg strax under sex månader.

Tabell 6.2 Asylprövning – ärendeutveckling, ensamkommande barn

	2006	2007	2008
Barn utan vårdnadshavare			
Asylsökande	820	1 264	1 510
Avgjorda asylärenden	368	1 090	1 481
<i>varav inom 3 månader, antal</i>	121	171	231
<i>varav inom 3 månader, andel</i>	33 %	15 %	16 %
Genomsnittlig handläggningstid, dagar	148	185	174
Median, dagar	115	179	167
Öppna asylärenden vid årets slut ¹⁾	516	548	471
<i>varav äldre än 3 månader, antal</i>	180	213	81
<i>varav äldre än 3 månader, andel</i>	35 %	39 %	17 %

1) Med asylärenden menas de ärenden som handläggs i första instans, dvs. Migrationsverket. Om beslutet överklagas räknas inte överklagandeärendet här som ett asylärende.

Källa: Migrationsverket, Årsredovisning 2008, tabell 3.

Migrationsverket har i årsredovisningarna för de aktuella åren konstaterat att verket inte har uppnått målen för handläggningstiden för asylärenden. Den bristande måluppfyllelsen kan enligt vad Migrationsverket har angivit ha flera olika orsaker. År 2006 hade antalet nya asylansökningar ökat kraftigt under året. Många av verkets medarbetare hade också gått över från asylprövning till det nya verksamhetsområdet förvaltningsprocess eller till länsrätterna. Andra faktorer som Migrationsverket angav som förklaring var ett delvis nytt arbetssätt och en förändrad organisation. Införandet av den nya utlänningslagen och den nya instansordningen hade medfört att handläggare och beslutsfattare behövde mer tid än annars för att lära sig nya regler och rutiner. Att verket inte hade kunnat handlägga alla ansökningar från ensamkommande barn inom tre månader berodde i första hand på att det hade kommit många fler ensamma barn under året.

När det gällde resultatet för 2007 pekade Migrationsverket i årsredovisningen på att antalet asylsökande hade ökat kraftigt och att verket inte tillräckligt snabbt hade kunnat utöka sin personalstyrka och sin kapacitet för att möta de ökade ärendevolymer. Migrationsverket framhöll också att utvecklingen av praxis hade ställt större krav på en omsorgsfull utredning och utförliga beslutsmotiveringar. Ett ökat inslag av muntlighet vid handläggningen, viss brist på offentliga biträden samt det förhållandet att verket hade prioriterat de sökande som väntat längst på besked hade också medfört en ökning av den genomsnittliga handläggningstiden.

Att handläggningen för asylärenden ökade under 2008 hade enligt Migrationsverket flera orsaker. En sådan orsak var att Migrationsverket under året beslutade att prioritera de äldsta asylärendena, vilket visserligen ledde till att den genomsnittliga handläggningstiden ökade, men också till att det i slutet av året i princip inte fanns några ärenden som var äldre än arton månader. En annan orsak var att situationen förändrades i flera länder, särskilt Irak, Afghanistan och Somalia, vilket successivt kom att påverka andelen bifall i asylärenden och gjorde att det krävdes mer ingående undersökningar av de individuella asylskälen hos sökande från dessa länder. Verket måste därmed också lägga mer tid och resurser på varje ärende. Tillgången på tolkar och offentliga biträden nämndes också som bidragande orsaker till att tidsmålen inte nåddes under 2008. I årsredovisningen anmärkte Migrationsverket att verksamhetsområdet Asylprövning under året hade

bedrivit tretton olika utvecklingsprojekt för att effektivisera asylprocessen. Lärdomarna från dessa projekt skulle verket kunna dra nytta av under innevarande år på så sätt att handläggningstiderna skulle kunna förkortas markant.

6.1.2 Processföring och omprövning av beslut

Med anledning av den nya instans- och processordningen infördes även nya rutiner hos Migrationsverket för hantering av överklagade beslut. När ett beslut överklagas ska ärendet numera överlämnas till en av förvaltningsprocessenheterna där beslutet omprövas i enlighet med bestämmelsen i 13 kap. 13 § utlänningslagen. Om beslutet inte ändras överlämnas därefter handlingarna i ärendet till migrationsdomstolen, som regel med eget yttrande från förvaltningsprocessenheten.

Målet för verksamheten år 2006 och 2007 var att handläggningen skulle ske skyndsamt, rättssäkert och effektivt. Domstolarnas tidsfrister skulle följas och omprövning med anledning av ett överklagande av Migrationsverkets beslut skulle ske senast inom en vecka. Fristen på en vecka togs bort inför 2008 och i stället angavs i regleringsbrevet endast att omprövning ska göras skyndsamt.

Av Migrationsverkets årsredovisningar framgår att verket under tiden 20 mars–31 december 2006 fick in nästan 3 800 överklaganden i asylärenden och avgjorde drygt 2 700. År 2007 ökade antalet överklaganden i asylärenden till knappt 8 800 och under 2008 till nästan 17 200. Knappt 8 300 ärenden avgjordes under 2007 och nästan 16 700 under 2008. Trots den stora ökningen av antalet ärenden har de genomsnittliga handläggningstiderna minskat från 43 dagar år 2006, till 28 dagar 2007 och 18 dagar 2008.

Tabell 6.3 Överklagade beslut i avgjorda asylärenden 2006–2008

	2006	2007	2008
Inkomna	3 762	8 773	17 196
Avgjorda totalt	2 742	8 286	16 660
varav inom en vecka, antal	799	3 887	6 897
varav inom en vecka, andel	30 %	47 %	41 %
handläggningstid, genomsnitt dagar	43	28	18

Källa: Migrationsverket, Årsredovisning 2008, tabell 8.

Migrationsverket konstaterade i årsredovisningen för 2006 att verket inte hade kunnat följa migrationsdomstolarnas tidsfrister och att det framförallt hade gällt de äldre ärenden som domstolarna hade tagit över från Utlänningsnämnden. Verket framhöll som skäl för förseningarna bl.a. att verksamhetsområdet förvaltningsprocess inte hade varit fullt bemannat vid starten, att man hade haft vissa initiala svårigheter av praktisk natur, att ett mycket stort antal ärenden hade remitterades från domstolarna under kort tid och att det hade kommit ny lagstiftning avseende anhöriginvandring mellan tiden för de ursprungliga besluten och överklagandena.

När det gällde verksamheten under 2007 anförde Migrationsverket i årsredovisningen att förvaltningsprocessenheterna vid årets början hade haft många ärenden som ännu inte hade omprövats eller överlämnats till domstolen. Cirka 95 procent av dem var betydligt äldre än en vecka. Genom särskilda insatser kunde Migrationsverket fatta beslut i dessa ärenden under första kvartalet och därefter successivt minska sin handläggningstid under året. Under hösten 2007 avdelades emellertid personal från förvaltningsprocessenheterna för att handlägga och fatta beslut i asylärenden, vilket gjorde att omprövning inte kunde ske inom en vecka i alla ärenden. I januari omprövade eller överlämnade förvaltningsprocessenheterna 21 procent av överklagandeärendena inom en vecka och i december hade motsvarande andel ökat till 53 procent. Handläggningstiden på förvaltningsprocessenheterna, som i januari i genomsnitt var knappt 80 dagar, minskade och låg under andra halvåret runt cirka 10 dagar i genomsnitt.

Under 2008 ökade migrationsdomstolarnas arbetstryck gentemot förvaltningsprocessenheterna betydligt, både när det gällde muntliga förhandlingar och skriftliga yttranden. Samtidigt avdelades personal från Förvaltningsprocessenheterna för att handlägga och fatta beslut i asylärenden. Detta bidrog visserligen till att verkets handläggningstider i dessa ärenden kunde kortas, men medförde samtidigt att överklagandeärenden tidvis fick vänta. I september var den genomsnittliga handläggningstiden cirka 35 dagar, men i november och december hade den minskat till cirka 10 dagar.

6.1.3 Prövning av hinder mot verkställighet

Frågor om verkställighetshinder handläggs vid Migrationsverkets förvaltningsprocessenheter och prövas enligt bestämmelserna i 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen. När den nya instans- och processordningen infördes 2006 var målet för verksamheten i denna del att prövningen skulle ske skyndsamt, rättssäkert och effektivt. Beslut att inte bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen skulle fattas inom en månad från det att utlänningen hade åberopat nya omständigheter. Sedan 2007 gäller i stället att om Migrationsverket meddelar beslut om inhibition enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, ska beslut i fråga om uppehållstillstånd fattas inom en månad. Beslut i fråga om prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen ska fattas inom en månad från det att utlänningen har åberopat nya omständigheter. Om verket beviljar ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen ska beslut i fråga om uppehållstillstånd fattas inom tre månader.

Under perioden 31 mars–31 december 2006 avgjorde Migrationsverket enligt årsredovisningen drygt 3 400 ärenden enligt 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen. Den genomsnittliga handläggningstiden var 30 dagar. År 2007 prövades drygt 7 800 ärenden av motsvarande slag och år 2008 drygt 7 500. Den genomsnittliga handläggningstiden var 54 dagar år 2007, men minskade under 2008 till 39 dagar.

**Tabell 6.4 Ärenden om verkställighetshinder (V-UT)
– avgjorda 2006–2008, Migrationsverket**

	2006	2007	2008
V-UT prövade enligt 12 kap. 18 § Util			
<i>avgjorda totalt</i>	1 092	3 143	3 529
<i>varav inom en månad, antal</i>	750	1 948	2 540
<i>varav inom en månad, andel</i>	69 %	62 %	72 %
<i>genomsnitt dagar</i>	31	56	41
V-UT prövade enligt 12 kap. 19 § Util			
<i>avgjorda totalt</i>	2 318	4 680	4 000
<i>varav inom en månad, antal</i>	1 611	2 964	2 719
<i>varav inom en månad, andel</i>	69 %	63 %	68 %
<i>genomsnitt dagar</i>	29	52	36
Prövade V-UT totalt			
<i>avgjorda totalt</i>	3 410	7 823	7 529
<i>varav inom en månad, antal</i>	2 361	4 912	5 259
<i>varav inom en månad, andel</i>	69 %	63 %	70 %
<i>genomsnitt dagar</i>	30	54	39

Källa: Migrationsverket, Årsredovisning 2008, tabell 10.

I Migrationsverkets årsredovisning redovisas också handläggnings-tider i ärenden där verket beslutat i frågan om uppehållstillstånd efter beslut om inhibition enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. År 2007 fattades beslut i 240 sådana ärenden och år 2008 i knappt 190 ärenden. Den genomsnittliga handläggningstiden från beslutet om inhibition var lite drygt 70 dagar båda åren.

Migrationsverket beviljade ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen i drygt 125 ärenden under 2007 och drygt 140 ärenden under 2008. Den genomsnittliga handläggningstiden för dessa ärenden var 92 dagar under 2007 och 72 dagar under 2008.

Migrationsverket fattade också beslut i frågan om uppehållstillstånd i ett antal ärenden efter det att ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen hade beviljats. År 2007 fattades beslut i 60 ärenden och år 2008 i 75 ärenden. Den genomsnittliga handläggningstiden var båda åren cirka 125 dagar från det att beslut om ny prövning togs.

Det förhållande att handläggningstiden för prövning av frågor om verkställighetshinder under 2007 översteg en månad, kunde enligt Migrationsverket förklaras med de många ansökningarna från personer som omfattades av den tillfälliga ändringen av utlänningslagen (15 november 2005–30 mars 2006). Vid halvårsskiftet 2007 var handläggningen av dessa ärenden i stort sett avklarad och därefter minskade handläggningstiderna. Under hösten avdelades dock personal från förvaltningsprocessenheterna för att handlägga och fatta beslut i asylärenden vilket medförde att handläggningstiderna åter ökade. Migrationsverket framhöll i årsredovisningen att handläggningstiden efter beslut om inhibition och ny prövning inte alltid går att mäta och att tillståndsfrågan dessutom provas utan föregående beslut om inhibition och beslut om ny prövning.

Även under 2008 avdelades personal från Förvaltningsprocessenheterna för att handlägga och fatta beslut i asylärenden, vilket enligt Migrationsverket kunde ha påverkat handläggnings-tiderna för verkställighetshinder något. Ärenden som gäller verkställighetshinder handläggs enligt verket dock alltid skyndsamt om verkställigheten är nära förestående.

6.2 Domstolarnas handläggningstider

Enligt 16 kap. 4 § utlänningslagen ska mål om avvisning eller utvisning och mål om förvar handläggas skyndsamt. Det innebär att mål om avvisning eller utvisning och mål om förvar bör handläggas som s.k. förtursmål i domstolarna, jfr 20 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion och 17 § förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion (prop. 2004/05:170 s. 126). Regeringen har också utgått från att frågor om prövningstillstånd i sådana mål som ska handläggas med förtur ska avgöras med särskilt stor skyndsamhet av Migrationsöverdomstolen (samma källa).

6.2.1 Migrationsdomstolarna

För 2006 beslutade regeringen i regleringsbrev för migrationsdomstolarna att medianåldern på avgjorda avlägsnandemål inte fick överstiga fyra månader under året. Medianåldern på avgjorda avlägsnandemål rörande ensamkommande fick inte överstiga två månader och beträffande avgjorda verkställighetsmål skulle medianåldern uppgå till högst en månad.

Från och med 2007 infördes ett nytt system för verksamhetsmål i Sveriges domstolar. I regleringsbrevet för budgetåret 2007 angav regeringen att inriktningen för migrationsmålen under de närmsta åren skulle vara att medianåldern för avgjorda mål inte skulle överstiga fyra månader. Migrationsdomstolarna skulle dessutom särskilt redovisa antalet avlägsnandemål rörande ensamkommande barn, vilka hade haft en handläggningstid överstigande två månader. Därutöver skulle domstolarna i samråd med Domstolsverket själva sätta sina verksamhetsmål. Samma mål angavs för migrationsdomstolarna i regleringsbrevet för 2008.

Migrationsmål totalt

Av Domstolsverkets årsredovisning för 2006 framgår att reformen baserades på ett antagande om ca 17 500 mål per år till migrationsdomstolarna, varav 8 100 asylmål. Under perioden 31 mars–31 december 2006 kom det emellertid inte in mer än 6 650 mål, varav nästan 2 150 asylmål. Det verkliga antalet inkomna mål blev således betydligt lägre än det förväntade. Det hade vidare uppskattats att Utlänningsnämnden skulle överlämna 7 640 mål till

migrationsdomstolarna, varav 6 000 asylmål. När Utlänningsnämnden upphörde bestod balansen av 3 080 mål, varav 1 400 asylmål. Antalet överlämnade asylmål blev således också betydligt lägre än förväntat. Under perioden avgjordes drygt 5 900 mål, varav drygt 2 000 asylmål. Vid årets slut fanns 3 820 icke avgjorda mål i balans.

År 2007 kom det till migrationsdomstolarna in drygt 15 900 mål, varav nästan 6 250 asylmål. Det verkliga antalet inkomna mål var alltså fortfarande lägre än det förväntade. Migrationsdomstolarna avgjorde samma år totalt cirka 13 750 mål, varav drygt 4 600 asylmål. År 2008 ökade inströmningen däremot så kraftigt att antalet inkomna mål för första gången översteg det förväntade antalet. Drygt 22 700 mål kom således in till migrationsdomstolarna under året. Av dessa var drygt 13 950 asylmål. Även avverkningstakten ökade också och domstolarna avgjorde nästan 19 300 mål under 2008, varav cirka 10 050 asylmål.

Medianåldern för samtliga avgjorda migrationsmål 2006 var 2,3 månader för migrationsdomstolarna sammantaget. Verksamhetsmålen uppfylldes sammantaget och för varje domstol för sig. År 2007 hade medianåldern stigit till sammantaget 2,8 månader och 2008 var siffran 3,6 månader. Handläggningstiderna har således ökat under de tre åren domstolarna har varit verksamma, men regeringens verksamhetsmål uppfylls fortfarande.

Tabell 6.5 Länsrätter – enskilda domstolars målluppfyllelse migrationsmål totalt

Totalt migrations mål	Median				75 percentilen				Avgjorda mål			
	Regeringens mål 4 månader											
	Mål		Resultat		Mål		Resultat		Mål		Resultat	
Domstol		2006	2007	2008		2006	2007	2008		2006	2007	2008
Göteborg	4	1,6	1,5	2,7	6	5,2	3,7	4,8	2 020	1 093	2 222	2 824
Skåne län	4	2,8	2,3	3,3	4	6,1	4,6	5,1	4 600	1 367	2 369	4 087
Stockholm	5	2,2	3,7	4,0	8	7,0	7,3	7,2	11 550	3 464	9 156	12 363
Summa		2,3	2,8	3,6		6,6	6,3	6,3	18 170	5 924	13 747	19 274

Källa: Domstolsverkets årsredovisning, 2008, tabell 61.

Asylmål

Antalet avgjorda asylmål under perioden 31 mars–31 december 2006 var cirka 2 000. År 2007 avgjordes drygt 4 600 asylmål och 2008 drygt 10 050 sådana mål. Medianåldern, som 2006 var 2,6 månader, sjönk under 2007 till 4,1 månader för att under 2008 åter öka till 4,4 månader.

Tabell 6.6 Länsrätter – enskilda domstolars måluppfyllelse asylmål

Asylmål	Median			75 percentilen				Avgjorda mål				
	Mål	Resultat		Mål	Resultat		Mål	Resultat				
Domstol		2006	2007	2008		2006	2007	2008		2006	2007	2008
Göteborg	6	3,5	3,5	3,7	9	8,2	7,0	5,8	1 100	428	740	1 574
Skåne	4	3,8	3,4	4,1	4	7,7	5,5	5,6	2 300	658	1 081	2 507
Stockholm	6,5	1,5	5,1	5,0	9	5,5	9,4	7,9	4 600	1 072	2 799	5 975
Summa		2,6	4,1	4,4		7,1	8,2	6,9	8 000	2 158	4 620	10 056

Källa: Domstolsverkets årsredovisning, 2008, tabell 61.

Asylmål rörande ensamkommande barn

Domstolarnas verksamhetsmål för asylmål rörande ensamkommande barn var för 2008 att dessa skulle ha en medianomloppstid om högst 2,5 månader. År 2006 avgjorde migrationsdomstolarna sammanlagt 40 asylmål rörande ensamkommande barn. År 2007 avgjordes 35 sådana mål och 2008 179 mål. Medianåldern på avgjorda mål var 2006 3,1 månader, men sjönk under 2007 till 2,4 månader. År 2008 ökade medianåldern något till 2,7 månader.

Tabell 6.7 Länsrätter – enskilda domstolars måluppfyllelse asylmål, ensamkommande barn

Asylmål ensam- kommande barn	Median				75 percentilen				Avgjorda mål			
	Mål		Resultat		Mål		Resultat		Mål		Resultat	
Domstol		2006	2007	2008		2006	2007	2008		2006	2007	2008
Göteborg	2,5	4,1	2,3	2,4	5	6,0	4,6	3,5	20	17	15	53
Skåne	2	1,5	2,3	3,0	2	2,5	2,5	4,2	20	8	6	49
Stockholm	2,5	2,6	2,6	2,7	4	5,0	4,4	4,6	15	15	13	77
Summa		3,1	2,4	2,7		5,0	3,8	3,8	55	40	34	179

Källa: Domstolsverkets årsredovisning, 2008, tabell 61.

Verkställighetsmål

Verkställighetsmålen, dvs. mål om prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen, ska enligt domstolarnas mål ha en medianålder om högst en månad.

År 2006 avgjorde migrationsdomstolarna drygt 620 verkställighetsmål. År 2007 ökade antalet avgjorda verkställighetsmål till drygt 2 300, men sjönk åter under 2008 till knappt 1 400. Medianåldern på de avgjorda målen var i det närmaste konstant under de tre åren – 0,3 månader år 2006 och 0,4 månader de två följande åren.

Tabell 6.8 Länsrätter – enskilda domstolars måluppfyllelse verkställighetsmål

Verkställig hetsmål	Median				75 percentilen				Avgjorda mål			
	Mål		Resultat		Mål		Resultat		Mål		Resultat	
Domstol		2006	2007	2008		2006	2007	2008		2006	2007	2008
Göteborg	0,5	0,3	0,5	0,6	1	0,7	1,0	1,1	900	231	754	391
Skåne län	1	0,3	0,5	0,3	1	0,8	1,1	0,8	400	150	444	413
Stockholm	1	0,3	0,3	0,2	2	0,7	0,7	0,6	1 400	241	1 148	583
Summa		0,3	0,4	0,4		0,7	0,9	0,9	2 700	622	2 346	1 387

Källa: Domstolsverkets årsredovisning, 2008, tabell 61.

6.2.2 Migrationsöverdomstolen

För 2006 beslutade regeringen om fem olika tidsmål för Migrationsöverdomstolens handläggning av överklagade mål. Två av dessa gällde dispensfrågan och tre mål som beviljats prövningstillstånd. För dispensfrågan skulle medianomloppstiden för avlägsnandemål vara högst två månader och för verkställighetsmål högst en månad. Medianomloppstiden för mål som beviljats prövningstillstånd skulle för avlägsnandemål vara högst fem månader, för avlägsnandemål rörande ensamkommande barn högst tre månader och för verkställighetsmål högst tre månader.

År 2007 angavs verksamhetsmålen i Sveriges domstolar på ett nytt sätt och för Migrationsöverdomstolens del föreskrivs endast att medianåldern för avgjorda mål inte skulle överstiga två månader. Samma mål gällde för 2008.

Asylmål

Migrationsöverdomstolen fick fram till den 31 december 2006 in 1 360 mål, varav 700 asylmål. Under perioden avgjordes cirka 800 mål, varav drygt 400 asylmål. Vid dimensioneringen av Migrationsöverdomstolen förutsattes att 12 950 mål skulle komma in per år, varav 7 290 asylmål. Överklagandefrekvensen var således betydligt lägre än den förväntade. Medianåldern på samtliga avgjorda mål var 0,7 månader och på asylmålen 0,9 månader.

År 2007 kom det till Migrationsöverdomstolen in drygt 4 800 mål, varav drygt 2 200 asylmål. Det verkliga antalet inkomna mål var fortfarande betydligt lägre än det förväntade. Under året avgjordes knappt 4 400 mål, varav drygt 1 900 asylmål. Medianåldern för avgjorda mål totalt var 1,4 månader. Medianåldern på de avgjorda asylmålen var två månader.

År 2008 ökade målinströmningen kraftigt till totalt nästan 8 600 mål. Drygt 5 700 av dessa var asylmål. Migrationsöverdomstolen avgjorde samma år knappt 8 300 mål, varav drygt 5 300 asylmål. Medianåldern på avgjorda mål var totalt 1,2 månader och 1,5 månader för asylmålen.

Asylmål rörande ensamkommande barn

Under reformens första år fick Migrationsöverdomstolen in 22 överklagade asylmål rörande ensamkommande barn och avgjorde 12 sådana mål. Medianomloppstiden för de avgjorda målen var 0,9 månader. År 2007 kom det in 16 asylmål rörande ensamkommande barn och avgjordes 22 mål. År 2008 ökade både inkomna och avgjorda mål till 87 respektive 67. Medianomloppstiderna för de avgjorda målen ökade under 2007 till 1,9 månader, men sjönk under 2008 till 1,2 månader.

Verkställighetsmål

År 2006 kom det in cirka 220 överklaganden i verkställighetsmål till Migrationsöverdomstolen. 180 verkställighetsmål avgjordes under året och medianomloppstiden för dessa var 0,3 månader.

År 2007 ökade antalet inkomna verkställighetsmål kraftigt i Migrationsöverdomstolen till knappt 1 100, men sjönk återigen under 2008 till nästan 570. Antalet avgjorda mål varierade på motsvarande sätt från knappt 1 100 år 2007 till nästan 600 år 2008. Medianomloppstiderna var dessa år 0,7 respektive 0,6 månader.

Tabell 6.9 Kamrarrätten i Stockholm – målluppfyllelse av migrationsmål

Kammarrätten i Stockholm	Median				75 percentilen				Avgjorda mål			
	Mål		Resultat		Mål		Resultat		Mål		Resultat	
		2006	2007	2008		2006	2007	2008		2006	2007	2008
Migrationsmål												
Asylmål	2	0,9	2	1,5	4	1,5	3,2	2,4	2 900	402	1 942	5 310
Asylmål, ensamkommande barn	2	0,9	1,9	1,2	4	1,6	3,4	1,8	30	12	22	66
Verkställighetsmål	2	0,3	0,7	0,6	4	0,5	1	0,9	1 600	181	1 084	598
Totalt migrationsmål	2	0,7	1,4	1,2	4	1,3	2,6	2,3	6 500	825	4 398	8 239

Källa: Domstolsverkets årsredovisning 2008, tabell 74.

6.3 Överväganden

Bedömning: Migrationsverket har inte kunnat nå de uppsatta verksamhetsmålen för avgörande av asylmål eller överklagade ärenden. Ärenden om verkställighetshinder prövas alltid skyndsamt om verkställigheten är nära förstående. I övrigt handläggs dessa ärenden inom relativt kort tid. Ett pågående projekt inom Migrationsverket syftar till att korta handläggningstiderna för asylmål, men kan också komma att påverka de ärenden som handläggs på förvaltningsprocessenheterna.

De tre migrationsdomstolarna har nått regeringens verksamhetsmål och i huvudsak även sina egna mål för handläggningstiderna. Migrationsöverdomstolen har nått både regeringens och sina egna mål för medianomloppstider.

De tidsmål som har satts upp för Migrationsverket och domstolarna utgår från principen att långa handläggningstider ska undvikas i så stor utsträckning som möjligt. En lång väntan på ett besked i fråga om uppehållstillstånd är inhumant i sig och innebär att den som senare kanske måste återvända till sitt hemland redan har hunnit rota sig i Sverige. Det försvårar återvändandeprocessen och gör att trovärdigheten i asylsystemet kan ifrågasättas. Kravet på korta handläggningstider får å andra sidan inte leda till att rättssäkerheten sätts åt sidan. Migrationsverket och domstolarna måste ges möjligheter att fatta välgrundade beslut och hänsyn måste tas till den tid det tar att på ett tillfredsställande sätt utreda varje ärende. De tidsmål som har satts upp grundas på en avvägning mellan dessa krav på rättssäkerhet och effektivitet.

Migrationsverket har hittills inte kunnat uppfylla de tidsmål som har satts upp för asylmålen. Under år 2006 avgjordes endast 59 procent av asylärendena inom sex månader. År 2007 var det 53 procent av ärendena som avgjordes inom den tiden och 2008 var andelen 31 procent. Som förklaring till den bristande måluppfyllelsen nämns i årsredovisningarna framför allt det ökade antalet asylsökande. Det förhållandet att en ny organisation har byggts upp med anledning av reformen har naturligtvis också tagit tid och verkets personal har behövt lära sig nya regler och rutiner. Migrationsverket har också framhållit att praxis har utvecklats på ett sådant sätt att det har ställt krav på en mer omsorgsfull utredning och noggrannare motiveringar. Ett ökat inslag av

muntlighet i handläggningen har tagit mer tid och en viss brist på offentliga biträden nämns som andra förklaringar till den bristande måluppfyllelsen. Det förhållandet att den personal som arbetar som processförare vid något tillfälle har avdelats för att ta hand om asylärenden har givetvis inneburit att dessa ärenden har påskyndats mer än vad som annars skulle ha blivit fallet, men har samtidigt fått till följd att handläggningstiden för överklagade mål har förlängts. Under senare tid har Migrationsverket prioriterat de allra äldsta ärendena, vilket inledningsvis har förlängt den genomsnittliga handläggningstiden, men på sikt bör kunna leda till att tiderna kortas. Migrationsverket kommer också att under 2009 inleda ett projekt i syfte att kraftigt minska väntetiderna i asylprocessen. Utfallet av projektet får avvaktas innan ytterligare slutsatser kan dras såvitt gäller effektiviteten i asylprocessen.

Migrationsverket har inte heller när det gäller hanteringen av överklaganden kunnat nå de uppsatta tidsmålen. Under 2007 var det bara 47 procent av de överklagade ärendena som omprövades eller överlämnades inom en vecka. En avsevärd förbättring skedde visserligen under det året, men vid utgången av 2008 hade endast 41 procent av ärendena avgjorts inom en vecka. Detta får ses mot bakgrund av att antalet överklaganden det senaste året hade ökat till nästan det dubbla och sammanlagt uppgick till nästan 17 200. En avgörande faktor för Migrationsverkets möjligheter att fortsättningsvis avgöra överklagandeärenden i tid kan vara att förvaltningsprocessenheternas personal inte, som under 2007 och 2008, används för att handlägga och avgöra asylmål. Även när det gäller hanteringen av överklagade ärenden kan Migrationsverkets projekt för en snabbare asylhandläggning komma att påverka det framtida resultatet. På vilket sätt och i vilken utsträckning är emellertid ännu inte klart.

Såvitt gäller prövning av hinder mot verkställighet har Migrationsverket i förhållandevis stor utsträckning kunnat meddela beslut inom en månad. År 2006 avgjordes 69 procent av verkställighetsärendena inom en månad. Under 2007 var det 63 procent och under 2008 70 procent av ärendena som avgjordes inom samma tid och det trots att antalet avgjorda ärenden varje år var dubbelt så stort som under 2006. Även när det gäller dessa ärenden kan det planerade projektet eventuellt bidra till ett förbättrat resultat.

Beträffande migrationsdomstolarna kan det konstateras att de under reformens första år inte fick in på långt när så många mål

som man hade räknat med. I stället för beräknade 17 500 mål kom det in sammanlagt 6 650 mål. Antalet inkomna asylmål var 2 150 i stället för beräknade 8 100. Inte heller antalet mål överlämnade från Utlänningsnämnden blev så stort som det hade befarats. Drygt 3 000 mål överlämnades från Utlänningsnämnden till domstolarna i stället för beräknade dryga 7 600. Det fanns alltså en överkapacitet i organisationerna under 2006. Samtidigt var det för så gott som samtliga domare fråga om ett helt nytt rättsområde. Många föredragande var också nya på området och hade aldrig arbetat i domstol. För alla inblandade krävdes både utbildning och tid att sätta sig in i de nya frågorna. En helt ny organisation hade byggts upp och nya rutiner måste skapas. Med den konstaterade överkapaciteten kunde domstolarna ändå avgöra drygt 5 900 mål, varav 2 000 asylmål, och hålla de uppsatta tidsmålen för i stort sett samtliga måltyper. Det var endast tidsmålet för ensamkommande barn som inte uppnåddes av samtliga domstolar.

Under 2007 ökade antalet inkommande mål, men var fortfarande lägre än förväntat. Totalt kom det in nästan 16 000 mål, varav drygt 6 200 asylmål. Det förväntade antalet mål var 17 500, varav 8 100 asylmål. I huvudsak klarade man verksamhetsmålen även detta år. Drygt 13 700 mål avgjordes, varav ungefär 4 600 asylmål. Domstolarna klarade regeringens verksamhetsmål för handläggningstiderna och i huvudsak även sina egna mål.

År 2008 ökade antalet inkomna mål ytterligare till drygt 22 700, vilket översteg det förväntade antalet med cirka 5 000 mål. Antalet inkomna asylmål ökade också, till nästan 14 000, vilket kan jämföras med förväntade 8 100. Samtidigt ökade avverkningstakten i migrationsdomstolarna som totalt avgjorde nästan 19 300 mål, varav knappt 11 000 asylmål. Medianomloppstiden för asylmål var 4,4 månader. För de 179 avgjorda asylmålen rörande ensamkommande barn var medianomloppstiden 2,7 månader och för verkställighetsärenden 0,4 månader. Migrationsdomstolarna klarade regeringens verksamhetsmål för handläggningstiderna (medianomloppstid 3,6 månader) och i allt väsentligt även sina egna. Det var endast beträffande asylmål med ensamkommande barn som handläggningstiderna överskreds, vilket kan förklaras av att antalet avgjorda mål femdubblades jämfört med föregående år. Totalt är dessa mål dessutom alltjämt så få att redan en fördröjning i några mål ger ett förhållandevis kraftigt utslag på medianomloppstiden.

För Migrationsöverdomstolens del hade man räknat med att knappt 13 000 mål skulle komma in per år, varav ungefär 7 300

asylmål. Överklagandefrekvensen visade sig emellertid bli betydligt lägre än förväntat. Det första året fick Migrationsöverdomstolen bara in 1 360 mål, varav 700 asylmål. År 2007 kom det in drygt 4 800 mål, varav drygt 2 200 asylmål. År 2008 ökade målinströmningen kraftigt och Migrationsöverdomstolen fick in drygt 8 600 mål, varav drygt 5 700 asylmål. Även avgörandetakten har ökat. Under det första verksamhetsåret avgjorde Migrationsöverdomstolen cirka 800 mål. Under 2007 ökade antalet avgjorda mål till cirka 4 400 och 2008 avgjordes drygt 8 300 mål. Migrationsöverdomstolen har uppfyllt både regeringens verksamhetsmål och de mål för medianomloppstider som domstolen själv har satt upp.

Domstolarnas möjligheter att nå de uppsatta tidsmålen torde främst ha att göra med den stora variationen i antalet inkomna mål. Den beror i sin tur på variationen i flyktingströmmarna över världen. En ytterligare förklaring kan sökas i domstolarnas inre organisation, men även Migrationsverkets organisation och prioritering påverkar domstolarnas arbete. Domstolarna har erfarit att Migrationsverket stundtals prioriterar en viss typ av ärenden, med påföljd att det kommer in en stor mängd överklaganden beträffande dessa ärenden under en kortare tidsperiod. Beroende på måltyp kan det leda till att behovet av muntliga förhandlingar ökar eller minskar under olika perioder, vilket i sin tur kan leda till att avgörandena fördröjs i väntan på att en muntlig förhandling ska kunna sättas ut. Om Migrationsverket omdisponerar sina personalresurser och, vilket har hänt, låter processförarna handlägga asylärenden, kan det få till följd att överklaganden inte överlämnas allteftersom de kommer in till Migrationsverket. I stället kan en stor mängd överklaganden komma in på en gång, långt senare än den vecka som har satts upp som tidsmål för Migrationsverkets överlämnande av ärenden till domstolarna. Detta leder självfallet också till svårigheter för domstolarna att planera sin verksamhet och att nå upp till tidsmålen. Parternas sätt att föra processen har också betydelse för domstolens möjligheter att avgöra målen i tid. Sett ur domstolarnas synvinkel är det angeläget att parterna kommer in med yttranden i tid, att ramen för processen är klar på ett tidigt stadium och att nya påståenden och invändningar inte kommer upp vid den muntliga förhandlingen eller i mycket nära anslutning till denna.

För att domstolarna ska kunna klara en ökad tillströmning av mål måste organisationerna fungera optimalt. Det pågår ett arbete på domstolarna med att finna organisationsformer och arbetssätt

som ska kunna möta fluktuationerna i måltillströmningen och de nu ökade balanserna. Organisationsfrågorna tas emellertid upp i ett annat avsnitt av betänkandet och berörs därför inte närmare här.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att domstolarna har nått de uppsatta verksamhetsmålen och att dessa, såvitt nu kan bedömas, synes vara rimliga både med hänsyn till kraven på rättssäkerhet och skyndsamhet i handläggningen.

7 Tyngdpunkten i asylprövningen i första instans m.m.

Ett av målen med den nya instans- och processordning var att tyngdpunkten i asylprocessen, liksom inom andra rättsområden, ska ligga i första instans. En första förutsättning för att man ska kunna uppnå detta är att alla relevanta omständigheter i ett ärende och alla dokument och annan bevisning läggs fram redan inför prövningen i Migrationsverket. Regeringen framhöll i förarbetena hur viktigt det är för den enskilde att Migrationsverket får möjlighet att göra prövningen på ett så komplett beslutsunderlag som möjligt (prop. 2004/05:170 s. 153). Om inte alla omständigheter har prövats av Migrationsverket, kan den sökande gå miste om en överprövning i dess rätta mening. Ett beslut som baseras på ett fullständigt beslutsunderlag underlättar också utformandet av ett överklagande och ökar möjligheterna för att överinstansen ska kunna pröva överklagandet i rimlig tid.

Frågan är nu om tyngdpunkten i asylprocessen har kommit att ligga i första instans och om Migrationsverket under den inledande utredningsfasen lyckas klarlägga alla relevanta sakförhållanden. Dessa frågor belyses i det här avsnittet. I samband med det uppmärksammas också frågan om hur verkets uppgift att vara central utlänningsmyndighet har påverkats av den nya instans- och processordningen.

7.1 Tyngdpunkten i asylprövningen i första instans

7.1.1 Migrationsverkets arbetssätt

För att tyngdpunkten i asylprövningen ska komma att ligga hos Migrationsverket krävs att verket arbetar med asylprövningarna på ett sådant sätt att det underlättar en så fullständig utredning som möjligt. Migrationsverket har under åren på olika sätt förändrat sina rutiner i sin strävan att svara mot de förväntningar som ställs på verket. År 2002 påbörjade verket således en försöksverksamhet med förändrad handlägningsform i asylärenden, den s.k. modellverksamheten (prop. 2004/05:170 s. 150–151). Modellen, som från 2005 gällde hanteringen av alla asylärenden, byggde på att handläggningen skulle präglas av större öppenhet än tidigare och inriktas mot att asylärendet skulle bli fullständigt utrett redan vid den första prövningen. Den skriftliga förberedelsen skulle utnyttjas så att den muntliga handläggningen blev mer effektiv. Den information som verket avsåg att lägga till grund för beslutet skulle redovisas för den sökande på ett så tidigt stadium att sökanden kunde bemöta den. Vidare skulle ett offentligt biträde förordnas efter den inledande utredningen, om det bedömdes finnas en risk för att sökanden skulle avvisas eller utvisas. Migrationsverket avsåg att genom det nya arbetssättet öka rättssäkerheten i asylprövningen och koncentrera tyngdpunkten till första instans.

I propositionen med förslag till ny utlänningslag uttalade sig regeringen om Migrationsverkets arbetsmodell och framhöll hur viktigt det är att ett ärende är tillräckligt utrett när det prövas av verket. Sökanden och Migrationsverket har enligt regeringen ett delat ansvar för detta, på så sätt att sökanden ska presentera sina yrkanden, grunder och bevis samtidigt som Migrationsverket i egenskap av förvaltningsmyndighet har ett utredningsansvar och ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Enligt regeringens bedömning i propositionen fanns det då skäl för Migrationsverket att göra ytterligare ansträngningar för att effektivisera handläggningen och koncentrera prövningen av utlänningsärenden till första instans (prop. s. 155–156).

Därefter har Migrationsverket fortlöpande utvecklat formerna för asylprövningen och ärendena handläggs för närvarande enligt följande. När ett ärende kommer in från ansökningsenheten till asylprövningsenheten gör verket en första bedömning av om ett offentligt biträde ska förordnas. I majoriteten av alla ärenden

förordnas ett biträde, som uppmanas komma in med uppgift om sökandens yrkanden, grunderna för dessa yrkanden samt den skriftliga bevisning som åberopas.

När biträdets skrift har kommit in går Migrationsverket igenom ärendet för att se om en muntlig handläggning behövs eller om ärendet kan avgöras på det skriftliga underlaget. Så är typiskt sett fallet om det redan av handlingarna framgår att sökanden ska beviljas asyl. Muntlig handläggning anses inte heller behövas om ansökningsenheten har gjort en fördjupad asylutredning och verket därefter anser att det finns grund för att med stöd av 8 kap. 6 § utlänningslagen besluta om avvisning med omedelbar verkställighet.

Om ärendet inte kan avgöras enbart på det skriftliga materialet, kan antingen en muntlig genomgång eller en muntlig komplettering förekomma. Endast ett mindre antal, mer komplicerade ärenden avgörs efter en muntlig genomgång där en handläggare och en beslutsfattare är närvarande. Det är ofta fråga om fall där sökanden har gjort gällande att han eller hon är förföljd av myndigheterna i hemlandet och där det är känt att sådan förföljelse förekommer i landet. Det kan vara ostridigt att sökandens asylskäl är tillräckliga, men i stället är det sökandens trovärdighet som är ifrågasatt. Muntlig genomgång kan också förekomma i ärenden där det är svårt att utreda sökandens medborgarskap eller hemvist, t.ex. när sökanden har sitt ursprung i före detta Sovjetunionen eller är statslös palestinier.

I övriga ärenden ges den muntliga handläggningen formen av en komplettering där antingen en handläggare eller en beslutsfattare är närvarande. Detta handläggningssätt används i de ärenden där beslutsunderlaget i och för sig är tillräckligt, men muntlig handläggning krävs av formella skäl. Muntlig komplettering förekommer också i mindre komplicerade ärenden och utnyttjas för att exempelvis få fram uppgifter som saknas i biträdets inläga eller för att reda ut mindre oklarheter eller enklare trovärdighetsaspekter.

Under 2008 pågick inom Migrationsverket ett antal projekt som syftade till en bättre och snabbare asylutredning och i december samma år lämnades en rapport med förslag till olika förändringar. För närvarande bedrivs ett pilotprojekt i Göteborg med anledning av de förslag som lämnades och en fortsatt utveckling och förbättring av verkets arbetsformer kan därför förutses.

7.1.2 Statistik

Ett tecken på om tyngdpunkten i asylprocessen har kommit att ligga hos Migrationsverket kan vara i vilken utsträckning verkets beslut överklagas och om domstolarna i så fall ändrar Migrationsverkets beslut. Här redovisas därför viss statistik som visar överklagandefrekvensen i asylmål och i vilken utsträckning ett överklagande leder till ändring, dvs. bifall till sökandens begäran. Man bör lägga märke till att statistiken inte gör det möjligt att följa ett ärende hos Migrationsverket genom instanserna. Det går visserligen att utläsa hur många beslut som har överklagats ett visst år, men inte hur många av just dessa ärenden som har ändrats vid omprövning eller efter domstolens prövning. Däremot kan man se ändringsfrekvensen för de överklaganden som totalt kom in eller avgjordes under en viss period.

År 2007 avslog Migrationsverkets asylprövningsenheter ansökan om uppehållstillstånd i drygt 8 800 ärenden. Ungefär 8 000 eller 90 procent av dessa beslut överklagades. Migrationsverket avgjorde samma år knappt 8 300 överklaganden genom att antingen avvisa överklagandet som för sent inkommet, ändra beslutet genom omprövning eller överlämna överklagandet till migrationsdomstolen. Av de 8 300 avgjorda ärendena ändrades nio beslut genom omprövning. I tio procent av de ärenden som avgjordes av migrationsdomstolarna under året, fick sökanden bifall till sitt överklagande.

År 2008 fattade Migrationsverket drygt 18 300 avslagsbeslut i asylärenden. I cirka 17 100 av dessa ärenden eller 93 procent kom det in ett överklagande. Samma år avgjorde verkets förvaltningsprocessenheter knappt 16 700 överklaganden och ändrade vid omprövning beslutet i 16 ärenden. I sju procent av de ärenden som avgjordes av domstolarna fick sökanden bifall till överklagandet.

7.1.3 Synpunkter från domstolarna m.fl.

När det gäller frågan om Migrationsverket lyckas klarlägga alla relevanta omständigheter under handläggningen i verket har domarna vid migrationsdomstolarna förklarat att de allmänt sett tycker att utredningen är bra. Någon domare har särskilt framhållit att det knappast går att med säkerhet klarlägga frågan om sökandens identitet och medborgarskap, men att Migrationsverket

gör vad som rimligen kan begäras. Andra domare har i stället påpekat att Migrationsverket, med hänvisning till att bevisbördan ligger hos sökanden, inte alltid gör de språkanalyser eller äkthetskontroller av åberopade handlingar som för domstolen framstår som befogade. Domarna anser att Migrationsverket i sådana fall på något sätt, gärna i beslutet, borde förklara varför de avstår från vissa utredningsåtgärder.

Av domarnas uppgifter framgår vidare att Migrationsverket ibland kompletterar den tidigare utredningen med nya uppgifter i domstolen eller ger in handlingar vid eller i omedelbar anslutning till den muntliga förhandlingen. Normalt är dock utredningen densamma i domstolen som vid verket. Kompletterande frågor förekommer emellertid under förhandlingarna. Det har påpekats att utredningen vid Migrationsverket inte sällan till stor del handlar om sökandens identitet och om dennes resväg, medan asylberättelsen ägnas mindre uppmärksamhet. Det får till följd att sökanden i domstolen kommer att lämna en mycket mer utförlig berättelse om asylskälen, med påföljd att tyngdpunkten i prövningen förskjuts.

Från domarhåll har också framhållits vikten av att sökanden får del av protokollet från den muntliga genomgången vid Migrationsverket och också får tillfälle att framföra synpunkter på vad som har antecknats. Man har nämnt att Migrationsverket borde kunna läsa upp protokollet för sökanden och i vart fall kommunicera det med biträdet. Enligt uppgift från domarna sker inte detta alltid och i vart fall inte alltid på ett sådant sätt att man kan bortse från ett påstående från sökanden om att han eller hon inte har sagt det som har antecknats. Det har också framförts att Migrationsverket inte alltid lämnar över den landinformation som sedan läggs till grund för beslutet.

De offentliga biträdena har framhållit att processen hos Migrationsverket är en enpartsprocess och att verkets roll är att vara både utredare, beslutsfattare, förvarstagare och verkställare. Redan av det skälet är det svårt att påstå att processen har sin tyngdpunkt i första instans. Till det kommer att det är först i migrationsdomstolarna som muntlig bevisning förekommer. Sådan bevisning kan ha stor betydelse både för att styrka sökandens identitet och hans eller hennes asylberättelse. Det är visserligen möjligt att med stöd av 13 kap. 4 § utlänningslagen höra andra personer än sökanden vid muntlig handläggning i Migrationsverket, men de tillfrågade advokaterna har bara varit med om det vid enstaka

tillfällen. Biträdena har väckt frågan om bestämmelsen inte borde utnyttjas i större utsträckning för att tyngdpunkten i processen verkligen ska komma att ligga i Migrationsverket.

Enligt biträdenas uppfattning kunde Migrationsverket kontrollera sökandenas identitet bättre. Handlingar översätts inte i den omfattning som biträdena anser behövs och äkthetskontroller och språkanalyser förekommer inte heller tillräckligt ofta. Det har också påpekats att Migrationsverket inte alltid lämnar över allt det material som sedan läggs till grund för avgörandet och att ärenden har återförvisats till verket med anledning av detta. Biträdena har understrukt att det är avgörande för en korrekt process i Migrationsverket att sökanden får klart för sig vilket material Migrationsverket har tillgång till. Även landinformation bör enligt biträdena lämnas över på ett sätt som gör det klart vad Migrationsverket kommer att beakta. Det har hänt att handläggaren förklarar för biträdet att han eller hon anser att allt material i Lifos är processmaterial. I andra fall har handläggaren överlämnat ett antal rapporter, utan att precisera vad som kan vara relevant i rapporterna, eller presenterat en lista på de dokument i Lifos som kan ha intresse i ärendet. Samtliga dessa metoder leder till att biträdet får svårt att veta vad som bör bemötas i ärendet.

Motsvarande problem uppkommer om Migrationsverket under handläggningen inte gör klart för biträdet vad det är som är tvistigt och vad verket menar är ostridigt. Biträdena har påpekat att de behöver få tydliga besked om detta för att kunna koncentrera sin framställning till de relevanta frågorna och ta fram bevisning i just de delar där det behövs. Det gör processen både snabbare och billigare och minskar risken för kompletteringar i samband med ett eventuellt överklagande.

Ytterligare en omständighet som har framhållits av biträdena hänger ihop med hur Migrationsverket utformar sina beslut. Om verket anser att de skäl sökanden anför inte är tillräckliga för uppehållstillstånd, brukar verket som regel avslå bara på den grunden och inte uttala sig om trovärdigheten hos sökanden. I migrationsdomstolen kan frågan om trovärdigheten emellertid ändå bli aktuell, antingen av det skälet att sökanden har åberopat någon ny bevisning eller för att verkets processförare av annat skäl gör invändning om bristande trovärdighet. I det läget kommer sökanden bara att få trovärdighetsfrågan prövad i en instans om migrationsdomstolen inte väljer att återförvisa målet till verket. Liknande problem kan uppkomma även i andra mål än asylmål där

Migrationsverket har avslagit ansökan med hänvisning till en åberopad omständighet, men inte tagit ställning till andra omständigheter som i domstolen åberopas av processföraren som skäl för avslag.

Processförarna vid Migrationsverkets verksamhetsområde förvaltningsprocess är i huvudsak nöjda med de utredningar som prövningsenheterna gör. Några processförare har dock sagt att identitetsfrågan inte alltid är tillfredsställande utredd enligt deras uppfattning och att språkanalyser och äkthetskontroller skulle kunna förekomma i större omfattning. Även i övrigt kan processförarna få anledning att komplettera utredningen med t.ex. länderinformation eller andra upplysningar. Frågan om sökandens trovärdighet kan också behöva belysas, bl.a. genom frågor vid den muntliga förhandlingen. De kompletteringar som kan bli nödvändiga efter ett överklagandet beror emellertid inte bara på brister i den ursprungliga utredningen, utan också på att sökanden åberopar nya omständigheter i överklagandet. Flera processförare har dock sagt att processen skulle underlättas om sökanden fick besked i fråga om trovärdighet och tillförlitlighet redan i Migrationsverkets beslut.

Deltagarna i referensgruppen har bl.a. lyft fram det förhållandet att många av de duktiga och erfarna beslutsfattarna har lämnat sina uppgifter på prövningsenheterna och gått över till förvaltningsprocessenheterna, vilket i sin tur har lett till att asylprövningsenheterna har blivit av med kunnig och van personal. Referensgruppen har med anledning av detta påpekat vikten av att alla nyanställda får en gedigen utbildning i asylrätt. Behovet av barnkompetens har framhållits, både vad gäller ensamkommande barn och barn i familj. Deltagarna menar att barns asylskäl inte alltid utreds på ett tillfredsställande sätt och att barnperspektivet inte heller beaktas fullt ut, vilket riskerar att förskjuta tyngdpunkten i processen.

7.1.4 Överväganden

Bedömning: Tyngdpunkten i asylprövningen har i den nya instans- och processordningen i huvudsak kommit att ligga hos Migrationsverket. I den mån nya omständigheter eller bevis åberopas efter ett överklagande, riskerar det att leda till att processen förskjuts till domstolen. Migrationsverket bör därför fortsätta att utveckla arbetet på asylprövningsenheterna på ett sådant sätt att tyngdpunkten i asylprövningen i ännu större utsträckning kommer att ligga hos verket.

Frågan om tyngdpunkten i asylprövningen har kommit att ligga i första instans är som regeringen tidigare har framhållit av central betydelse för den enskilde. Om beslutsunderlaget hos Migrationsverket inte är komplett och alla omständigheter således inte har prövats hos verket, finns det risk för att migrationsdomstolens handläggning inte leder till någon egentlig överprövning av verkets beslut. I stället kan domstolens prövning komma att omfatta sådana nya omständigheter som inte tidigare har varit föremål för bedömning. Eftersom migrationsdomstolen i praktiken är sista instans kommer sökanden under sådana förhållanden att gå miste om den tvåinstansprövning som var avsikten med reformen. Det är därför angeläget att Migrationsverkets arbetssätt är utformat så att det i största möjliga utsträckning garanterar att ärendena avgörs på ett komplett underlag.

Av de statistiska uppgifterna framgår att drygt 90 procent av alla beslut om utvisning eller avvisning överklagas. Näst intill alla avslagsbeslut kommer således under domstolarnas prövning, vilket kan tyckas tala för att den faktiska tyngdpunkten i asylprövningen ligger i domstolarna. I motsatt riktning talar det förhållandet att domstolarna oftast har samma material att pröva som Migrationsverket och att det endast är i högst en tiondel av målen som migrationsdomstolarna ändrar utgången och bifaller en asylansökan. Mot bakgrund av den låga ändringsfrekvensen torde man kunna dra slutsatsen att benägenheten att överklaga knappast styrs av möjligheten till framgång. Snarare torde överklagandefrekvensen bero på att målen gäller mycket viktiga och känsliga frågor och att utgången är av stor personlig betydelse för sökanden, som därför är beredd att pröva varje utväg. Man får därför sannolikt räkna med att ett mycket stort antal asylbeslut alltid

kommer att överklagas till domstolarna, oavsett hur väl underbyggda besluten är. Det stora antalet överklaganden berättigar enligt min mening inte till slutsatsen att tyngdpunkten i asylprocessen har förskjutits från Migrationsverket till domstolarna. Det förhållandet att det endast är ett litet antal beslut som ändras talar i stället i motsatt riktning.

När det gäller frågan om Migrationsverket vid sin prövning av ett asylärende lyckas klarlägga alla relevanta omständigheter går åsikterna hos domarna och processförarna något isär. Domarna är i huvudsak nöjda med den utredning som presenteras i det överklagade beslutet, även om de också pekar på vissa brister i utredningshänseende. Processförarna tycker visserligen också att asylutredningarna i allt väsentligt är tillfredsställande, men har ändå haft fler synpunkter än domarna och sagt att de ibland behöver komplettera utredningarna eller peka på brister i sökandens trovärdighet. Det förhållandet att processförarna har mer synpunkter på asylhandläggningen än domarna kan framstå som något överraskande. Många processförare har emellertid lång erfarenhet från Migrationsverket och det torde vara mot bakgrund av den som de ser att mer kunde ha gjorts i utredningshänseende eller att fler omständigheter kunde ha lyfts fram i beslutet. Även om domarna och processförarna alltså inte har riktigt samma uppfattning om kvaliteten på asylbesluten, torde man ändå kunna dra slutsatsen att besluten som regel håller en godtagbar standard, men att det också finns mål där utredningen i olika hänseenden behöver kompletteras.

Den har således framkommit att Migrationsverket ibland redovisar en annan inställning i domstolen i förhållande till vad som framgår av beslutet eller kompletterar materialet i asylutredningen på något sätt. Ett särskilt problem är när Migrationsverket i det överklagade beslutet inte har tagit ställning till trovärdighetsfrågan utan avslagit ansökan på den grunden att sökandens uppgifter inte är tillräckliga för asyl. I sådana fall förekommer det att processförarna ser sig föranlåtna att ta upp trovärdighetsfrågan, antingen för att processen har kommit i ett annat läge eller för att sökanden har tillfört målet något nytt. Om frågan om sökandens trovärdighet prövas först i domstolen går sökanden miste om den tvåinstansprövning som varit tanken med reformen. Sett ur den synvinkeln skulle det vara bra om Migrationsverket prövade sökandens trovärdighet även i de fall ansökan avslås på andra grunder. Det skulle emellertid innebära att Migrationsverket måste

pröva mer än vad som är nödvändigt i det enskilda fallet. Frågan är om problemet i stället kan lösas genom att domstolarna i förekommande fall återförvisar mål till Migrationsverket för ny prövning.

Vid kontakter med domstolarna har det kommit fram att domarna inte sällan avstår från möjligheten till återförvisning och i stället prövar ett mål, även om nya omständigheter eller ny bevisning har åberopats. Det får ses mot bakgrund bl.a. av Migrationsöverdomstolens uttalanden i rättsfallet MIG 2007:31. I rättsfallet uttalade Migrationsöverdomstolen att migrationsdomstolen inte borde ha återförvisat ett mål med anledning av att nya omständigheter hade åberopats, eftersom det skulle gå stick i stäv med tanken att förfarandet genom domstolsreformen skulle bli snabbare. I stället ansåg Migrationsöverdomstolen att migrationsdomstolen borde ha sett till att antingen själv genomföra den utredning som behövdes eller anvisa parterna att göra det. Med hänsyn till dessa uttalanden synes domstolarna således pröva ett mål även om något nytt har tillkommit, under förutsättning att det går att få till stånd en tillfredsställande utredning. I vissa fall kan återförvisning ändå förekomma, särskilt om sökanden enligt domarens bedömning bör få saken prövad i två instanser. Om sökanden i alla lägen ska få möjlighet att få både sin trovärdighet och tillräckligheten av åberopade asylskäl prövade i två instanser torde det krävas att Migrationsverket, trots det merarbete det innebär, prövar detta i samtliga ärenden. Enligt min bedömning är det emellertid inte rimligt att kräva en sådan utredningsskyldighet i samtliga ärenden. Det måste finnas fall då det framstår som så klart att de åberopade skälen för asyl inte är tillräckliga att det ter sig överflödigt att dessutom pröva sökandens trovärdighet. Vad domarna och processförarna har rapporterat visar dock att det kan finnas anledning för Migrationsverket att i större utsträckning pröva trovärdighetsfrågan i fall då verket gör bedömningen att de åberopade asylskälen inte är tillräckliga. I annat fall riskerar man att tyngdpunkten i prövningen förskjuts till domstolarna.

Det har vidare framförts, fram för allt från de offentliga biträdena, att processförarna någon gång redovisar en annan inställning i olika sakfrågor än som framgår av det överklagade beslutet. Det kan t.ex. vara fråga om en handling vars äkthet tidigare inte har bestritts, men som processföraren i domstolen reagerar mot. Ett annat exempel är att processföraren gör invändning i delar som inte tidigare har ifrågasatts av verket i det

överklagade beslutet. Sett från sökandens synpunkt är det naturligtvis inte bra att Migrationsverkets asylprövningsenhet och dess förvaltningsprocessenhet inte har en enhetlig uppfattning i olika frågor. Det är också problematiskt för sökanden om verket inte från början klargör samtliga skäl till att man motsätter sig ansökan. Å andra sidan kan verkets ställningstagande till de faktiska omständigheter som asylansökan grundas på knappast anses vara rättsligt bindande, varför det torde stå verket fritt att senare under processen ändra sin ståndpunkt. Om Migrationsverket anser att det finns skäl att föra in nya grunder i målet eller ändra sin inställning till tidigare åberopade fakta, får det emellertid till följd att sökanden i den delen riskerar att gå miste om tvåinstansprövningen. Även här får rättsfallet MIG 2007:31 betydelse, eftersom Migrationsöverdomstolens uttalanden i rättsfallet får antas minska domarnas benägenhet att återförvisa mål med stöd av instansordningens princip. Mot bakgrund av detta och av hänsyn till sökandens intresse av att tyngdpunkten i asylprocessen ska ligga i första instans, bör Migrationsverket i största möjliga utsträckning bemöda sig om att redan vid asylprövningen utreda alla relevanta omständigheter på ett sådant sätt att verkets förvaltningsprocessenhet inte vid ett överklagande får anledning att inta en annan hållning eller åberopa ytterligare grunder för bestridandet.

Problem av motsvarande slag kan uppkomma om Migrationsverket inte lämnar över protokollet från den muntliga genomgången eller kompletteringen med sökanden eller dennes biträde. Detsamma gäller om verket inte överlämnar landinformationen i ärendet på ett sätt som gör det tydligt vad som kommer att läggas till grund för beslutet. I båda fallen kan brister i rutinerna leda till att nya uppgifter framförs i domstolen, med påföljd att domstolens prövning inte blir någon egentlig överprövning, utan i stället en ny prövning av uppgifter som inte tidigare har förekommit. På samma sätt blir det om sökanden inte före beslutet får klart för sig vad verket anser är tveksamt i berättelsen eller vad som annars måste bevisas. Som biträdena har uttryckt det är det viktigt att man är överens om vad det är man inte är överens om. Om Migrationsverket inte gör detta klart för sökanden finns det risk för att biträdet inte argumenterar i en fråga eller avstår från att åberopa viss bevisning, men efter ett avslagsbeslut måste återkomma i dessa delar i domstolen. Det är angeläget att Migrationsverkets rutiner i alla dessa hänseenden är utformade så att utredningen blir så

fullständig som möjligt och så att prövningen i migrationsdomstolen verkligen får karaktären av en överprövning.

Viss kritik har riktats mot att Migrationsverket vid asylprövningen inte alltid genomför den utredning som vid en senare domstolsprocess framstår som nödvändig. Som exempel har nämnts att språkanalyser och äkthetskontroller av dokument kunde göras i större omfattning. Behovet av bättre utredningar när det gäller barn har också framhållits. Migrationsverket har ett utredningsansvar och ska se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Verket kan inte nöja sig med att ge parten besked om att ansökan behöver kompletteras och med vad, utan måste aktivt se till att oklarheter som kan ha betydelse för ärendets gång utreds (prop. 2004/05:170 s. 155, se även JO 2006/07 s. 172). Om prövningsenhetens utredning skulle vara bristfällig kan den visserligen kompletteras efter ett överklagande och behöver därför inte leda till rättsförluster, men konsekvensen blir onekligen att tyngdpunkten i asylprocessen därmed förskjuts till domstolen. Av de synpunkter som har framförts går det visserligen inte att dra några närmare slutsatser om i vilken omfattning eller i vilka avseenden som Migrationsverkets utredningar skulle behöva förbättras. Det kan enligt min mening ändå finnas skäl för Migrationsverket att i sitt arbete för en förbättrad asylprövning även uppmärksamma verkets utredningsskyldighet.

Sammanfattningsvis drar jag slutsatsen att tyngdpunkten i asylprövningen i huvudsak har kommit att ligga hos Migrationsverket. Det finns dock vissa tecken på att verkets utredningar inte i alla delar är tillräckliga, att det finns brister i överlämnandet av protokoll och landinformation och att verket inte alltid klargör för sökanden vad det är som är tvistigt i ärendet. Alla dessa omständigheter riskerar att leda till att processen förskjuts till domstolen, där nya omständigheter och bevis kan komma att åberopas. Migrationsverket bör i dessa delar se till att arbetet på asylprövningsenheterna utvecklas på ett sådant sätt att tyngdpunkten i asylprövningen i ännu större utsträckning kommer att ligga hos verket, så att domstolsprövningen får den karaktär av överprövning som har varit avsikten.

7.2 Migrationsverket som central utlänningsmyndighet

Bedömning: Migrationsverket har genom den nya instans- och processordningen blivit ett led i en rättskedja på samma sätt som andra förvaltningsmyndigheter vars beslut överklagas till förvaltningsdomstolarna. Det betyder bl.a. att Migrationsverket måste beakta både migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar. Verket bör undersöka på vilket sätt domstolarnas praxis kan uppmärksammas. Med hänsyn till instansordningens princip bör Migrationsverket även överväga att ge vägledning i annan form än i enskilda ärenden.

Migrationsverket är central förvaltningsmyndighet för verksamhet inom migrationsområdet. Det innebär att verket utöver sina egna direkta uppgifter har ett samordningsansvar för ärendeprocesserna och ska samråda med berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning som behövs (Förordning [2007:996] med instruktion för Migrationsverket). Sedan den nya instans- och processordningen infördes och Migrationsverkets beslut nu överklagas till en domstol, och inte till en annan förvaltningsmyndighet, har Migrationsverkets roll som samordnare naturligtvis påverkats. Det märks bl.a. i samrådsprojektet Samsyn, som Migrationsverket sedan tidigare leder. Inom ramen för projektet har Migrationsverket och övriga berörda myndigheter på området träffats för information och samråd. De som ursprungligen ingick i projektet var förutom Migrationsverket även Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Kriminalvårdens transporttjänst, Integrationsverket och Utlänningsnämnden. Integrationsverket har numera upphört och en del av dess uppgifter har övertagits av Migrationsverket. I gruppen ingår därför tjänstemännen från verket som arbetar med integration. Kustbevakningens roll har minskat sedan Schengensamarbetet inleddes och myndigheten deltar därför mer sällan i projektet. Sedan den nya instans- och processordningen kom har Utlänningsnämnden ersatts av företrädare för Domstolsverket. Arbete i gruppen har också förändrats till följd av reformen och det samråd som tidigare förekom mellan de olika förvaltningsmyndigheterna har i huvudsak upphört. Syftet med träffarna är i stället att Migrationsverket och de övriga myndigheterna ska få tillfälle att informera om sina prognoser på migrationsområdet. På

det sättet får samtliga berörda myndigheter en uppfattning om hur deras arbete kommer att påverkas och de får lättare att planera sin verksamhet.

Migrationsverkets roll som central utlänningsmyndighet har också på andra sätt påverkats av den nya instans- och processordningen. Tidigare överprövades Migrationsverkets beslut av en annan förvaltningsmyndighet, Utlänningsnämnden, medan de nu överprövas av domstolar. Migrationsverket har alltså blivit ett led i en rättskedja på samma sätt som andra förvaltningsmyndigheter vars beslut överklagas till förvaltningsdomstolarna. Det betyder bl.a. att verket måste anpassa sin praxis efter domstolarnas domar och beslut och att det är dessa domar och beslut som ska vara vägledande för Migrationsverket. I det sammanhanget kan man göra några reflektioner.

Migrationsöverdomstolens avgöranden är prejudicerande på området. Eftersom domstolen inte har ändringsdispens och endast beviljar ett förhållandevis litet antal prövningstillstånd kommer migrationsdomstolarna i praktiken att utgöra sista instans. I brist på prejudikat från Migrationsöverdomstolen är det alltså migrationsdomstolarnas praxis som får betydelse för Migrationsverkets framtida beslut i liknande frågor. Visserligen kan migrationsdomstolarnas avgöranden gå i olika riktning och prejudikatsvärdet av domarna får bedömas med hänsyn till det. Oavsett detta torde Migrationsverket ha ett behov av att ta tillvara åtminstone mer intressanta avgöranden från migrationsdomstolarna. För närvarande finns inga enhetliga riktlinjer inom verket för detta. Frågan om hur migrationsdomstolarnas domar ska kunna spridas inom Migrationsverket och i vilken utsträckning de bör beaktas, bör enligt min mening uppmärksammas.

Detta för tanken vidare till Migrationsverkets vägledande beslut. Dessa beslut fattas av generaldirektören och chefsjuristen och ska vara vägledande för verkets bedömning i likartade ärenden. Före reformen kunde Migrationsverket hänskjuta ärenden till regeringen för att få vägledning. När den möjligheten upphörde införde verket i stället år 2007 en ordning som innebar att verket skulle fatta egna vägledande beslut. Även tidigare fattades vägledande beslut av verkets generaldirektör. De nu nämnda besluten överklagas till domstolarna på samma sätt som alla andra beslut från Migrationsverket och det kan därför ifrågasättas vilken betydelse de faktiskt kan få. Om ett vägledande beslut ändras av en migrationsdomstol får det anses ha mist sin vägledande betydelse. Skulle ett vägledande

beslut i stället stå fast efter migrationsdomstolens prövning kan dess vägledande funktion dock anses bestå, men då i huvudsak på den grunden att domstolen har fastställt det överklagade beslutet. Skulle ett beslut inte överklagas och därför vinna laga kraft utan domstolsprövning, kan det ändå inte ges samma tyngd som en lagakraftvunnen dom. Det är alltså först om Migrationsverkets beslut fastställs i domstol som de kan anses få vägledande betydelse.

Det är givetvis viktigt att Migrationsverket tar ställning i olika frågor av betydelse för handläggare och beslutsfattare och ger dem lämpligt stöd i deras arbete på ett sätt som främjar en likartad rättstillämpning. På det sättet arbetar även andra förvaltningsmyndigheter. Som regel synes de emellertid inte ge vägledning genom avgöranden i enskilda fall, utan på andra sätt. Exempelvis använder sig Skatteverket av så kallade rättsliga ställningstaganden som tas fram i syfte att åstadkomma en enhetlig och likformig rättstillämpning inom Skatteverket. Internt benämns dessa ställningstaganden för styrsignaler och är endast bindande inom Skatteverket. De gäller inte ett enskilt ärende utan har mer generell karaktär och publiceras på Skatteverkets webbplats för att ge allmän kännedom om Skatteverkets ställningstaganden. Skatteverket publicerar även bindande föreskrifter samt Allmänna råd, som enbart är vägledande. I publikationen Skatteverkets meddelanden tas det bl.a. in redogörelser för gällande rätt, information om internationella överenskommelser och annan information, som inte lämpligen bör publiceras i annan form. Skatteverkets handledningar är ytterligare en publikation som finns inom olika ämnesområden och främst är avsedd att användas inom Skatteverket vid handläggning av ärenden och vid utbildning. Handledningarna redovisar Skatteverkets bedömningar i olika frågeställningar, men är inte avsedda att innehålla någon fullständig redovisning av lagtext, allmänna råd och rättspraxis etc. Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan arbetar på ungefär samma sätt som Skatteverket.

Mot bakgrund av redogörelsen för andra förvaltningsmyndigheters rutiner och till att det är tveksamt vilken betydelse de vägledande besluten egentligen kan anses ha, menar jag att Migrationsverket bör uppmärksamma frågan om inte verket lämpligen bör ge vägledning i annan form än genom beslut i enskilda ärenden.

8 Praxisbildning

I detta kapitel belyses Migrationsöverdomstolens roll som prejudikatinstans. Ett avsnitt redovisar avgöranden från Migrationsöverdomstolen avseende extraordinära rättsmedel och återförvisning. Vidare behandlas frågan om hur praxis från Migrationsöverdomstolen, migrationsdomstolarna och Migrationsverket förmedlas externt och inom de egna myndigheterna. Med begreppet praxis förstås här domar från Migrationsöverdomstolen och migrationsdomstolarna samt olika typer av vägledande uttalanden och beslut från Migrationsverket.

I ett flertal andra kapitel har Migrationsöverdomstolens, migrationsdomstolarnas och Migrationsverkets praxis berörts avseende processuella och materiella frågor. Migrationsverkets praxisbildande roll genom institutet vägledande beslut har behandlats i ett avsnitt som handlar om verkets roll som central förvaltningsmyndighet, se avsnitt 7.2.

I övervägandena redovisas vissa problem som uppkommit i anledning av att vägledning i landfrågor saknas i migrationsprocessen. Vidare diskuteras frågan om ändringsdispens i Migrationsöverdomstolen.

8.1 Reglering avseende överklagande och prövningstillstånd

8.1.1 Överklagande

14 kap. utlänningslagen reglerar överklaganden av polismyndighets och av Migrationsverkets beslut. Migrationsverkets beslut kan normalt överklagas till migrationsdomstolar.

Av 16 kap. 9 § utlänningslagen framgår att migrationsdomstolarnas beslut kan överklagas till Migrationsöverdomstolen. Undantag gäller migrationsdomstols beslut i mål om avvisning som i

första instans prövats av en polismyndighet, vilket inte får överklagas. En prövning i två överklagandeinstanser har i dessa fall, som inte kan avse asylärenden, ansetts tillräckligt. För förvarsbeslut gäller vissa särskilda överklaganderegler (prop. 2004/05:170 s. 312).

8.1.2 Prövningstillstånd

Enligt 16 kap. 11 § första stycket utlänningslagen krävs prövningstillstånd vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen. Av andra stycket följer att prövningstillstånd inte krävs vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket, dvs. avseende ett beslut om förvar som fattas först i migrationsdomstolen. Grunder för prövningstillstånd är enligt 12 § antingen att det är av vikt för rättstillämpningen att överklagandet prövas (prejudikatdispens) eller att det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens). Dessa prövningstillståndsgrunder är likalydande med hur motsvarande grunder formulerats i 34 a § förvaltningsprocesslagen och ska enligt förarbetena tillämpas på samma sätt som enligt den lagen. Av 16 kap. 1 § utlänningslagen följer att de övriga bestämmelserna i 34 a § förvaltningsprocesslagen ska tillämpas i Migrationsöverdomstolen (prop. 2004/05:170 s. 313).

I slutbetänkandet av Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden, *Ökad rättssäkerhet i asylärenden* (SOU 1999:16), föreslogs att det skulle krävas prövningstillstånd vid överklagande till Migrationsöverdomstolen och att grunderna för prövningstillstånd skulle vara desamma som i 34 a § förvaltningsprocesslagen. Enligt 34 a § förvaltningsprocesslagen meddelas prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens), anledning förekommer till ändring i det slut vartill länsrätten kommit (ändringsdispens) eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens). De flesta remissinstanserna hade inte några invändningar mot detta förslag (se prop. s. 132).

Frågan om prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen kommenterades av regeringen i prop. 2004/05:170 i olika avseenden. Regeringen ansåg att Migrationsöverdomstolens roll som praxisbildare ställde krav på domstolen att den skulle kunna på ett effektivt sätt bidra till rättsbildningen och tillförsäkra en

förutsebar och enhetlig bildning av rättspraxis. För att uppfylla detta krav ansåg regeringen att Migrationsöverdomstolen endast skulle kunna meddela prövningstillstånd på grunderna prejudikatdispens och extraordinär dispens. Detta skulle också, enligt regeringen, starkt bidra till att målens totala handläggningstid i instanskedjan kunde begränsas. Att handläggningen totalt sett kunde ske skyndsamt var ett grundläggande krav som ställdes på den nya ordningen. Mot denna bakgrund bedömde regeringen att prövningstillstånd, i likhet med vad som gäller för högsta instansen i förvaltningsprocessen i allmänhet (Regeringsrätten) vid överklagande till Migrationsöverdomstolen inte borde kunna meddelas som ändringsdispens (prop. s. 132).

I sitt yttrande av den 9 maj 2005 lämnade lagrådet synpunkter på Kammarrättens i Stockholm funktion som sista instans med ansvar för prejudikatbildningen. Lagrådet menade bl.a. att det inte var övertygat om att prejudikatfunktionen enligt den nya ordningen ens på längre sikt skulle komma att bli tillräckligt effektiv för att svara mot det just på utlänningsrättens område stora behovet av vägledande avgöranden (prop. s. 506). Regeringen bemötte dessa synpunkter och menade att uppgifterna som följer av att Kammarrätten i Stockholm är sista instans med förtroende kunde överlämnas till Kammarrätten i Stockholm, inte minst mot bakgrund av förslagen om förstärkt sammansättning i denna domstol samt utredningsarbetet som pågick beträffande genomförande av ny instans- och processordning, dvs. arbetet med att avveckla Utlänningsnämnden och arbetet i Domstolsverket med Migrationsdomstolsprojektet (prop. s. 110).

8.2 Praxisbildning i utlänningsärenden

8.2.1 Praxisbildning i tidigare ordning

I tidigare instansordning prövades utlännings- och medborgarskapsärenden enligt huvudregeln av Statens Invandrarverk (Invandrarverket). Verkets beslut om avvisning och utvisning kunde överklagas till Utlänningsnämnden. Innan Utlänningsnämnden inrättades den 1 januari 1992 prövade regeringen samtliga överklaganden av Invandrarverkets beslut. Härfter prövades ett mindre antal utlännings- och medborgarskapsärenden av

regeringen, under förutsättning att ärendet överlämnades dit från Invandrarverket eller Utlänningsnämnden.

I den tidigare instans- och processordningen styrdes rättstillämpningen av regeringen. Väsentligen skedde detta genom två metoder – förordningsmetoden eller ärendemetoden. Förordningsmetoden innebar att regeringen meddelade föreskrifter genom förordning, och ärendemetoden att regeringen genom beslut i enskilda ärenden styrde rättstillämpningen (SOU 1999:16, s. 136).

När det gällde överlämnande av ärenden till regeringen (ärendemetoden) fick dåvarande Invandrarverket och Utlänningsnämnden med eget yttrande överlämna ärenden till regeringen för avgörande. Sådant överlämnande fick göras då ärendet pga. familjeanknytning eller liknande orsak hade samband med annat ärende hos regeringen eller då det bedömdes finnas säkerhetsmässiga orsaker m.m. I övrigt fick överlämnande ske om det bedömdes vara av särskild vikt för ledning av utlänningslagens tillämpning att regeringen avgjorde ett ärende som kunde antas få betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp utlänningar som åberopade huvudsakligen samma skäl till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd. Vidare fick överlämnande ske om det i andra fall bedömdes vara av synnerlig vikt för ledning av utlänningslagens tillämpning att regeringen prövade ett ärende.

I SOU 1999:16 anfördes att tanken att domstolar skulle lämna över ärenden till regeringen för praxisledning måste anses stå i mindre god överensstämmelse med grundläggande principer om maktfördelning och om domstolarnas självständighet. Kommittén hänvisade till föreskriften i regeringsformen att ingen myndighet och inte heller riksdagen får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett enskilt fall. Till det sagda, menade kommittén, kom att avgörandet i ärenden som överlämnats till regeringen för vägledande beslut ofta dragit ut på tiden och att detta medfört förlängd handläggningstid. Kommittén föreslog alltså att någon möjlighet att lämna över ärenden till regeringen för vägledande beslut inte längre skulle finnas. I stället skulle regeringens styrning av utlänningslagens tillämpning ske genom föreskrifter i förordning inom ramen för bemyndiganden i lag (SOU 1999:16 s. 311 f.).

8.2.2 Praxisbildning i Migrationsöverdomstolen

I den nya instans- och processordningen svarar Migrationsöverdomstolen i egenskap av prejudikatinstans för praxisbildningen i utlännings- och medborgarskapsärenden.

Här redogörs för den dömande verksamheten vid Migrationsöverdomstolen. Uppgifterna i avsnittet har inhämtats vid intervjuer med ledamöter vid Migrationsöverdomstolen och genom vissa interna dokument från domstolen.

Verksamheten vid Migrationsöverdomstolens avdelningar beskrivs i kapitel 17 om domstolsorganisationen och berörs i detta avsnitt endast i den mån det behövs för att underlätta förståelsen av framställningen.

För att kompetensen i den prejudikatbildande verksamheten ska kunna tillvaratas och en enhetlig hantering åstadkommas, handlägger Migrationsöverdomstolen mål som beviljats prövningstillstånd vid en särskild prejudikatavdelning, avdelning 1 (före den 1 maj 2009 avdelning 8). Avdelningen avgör också frågan om prövningstillstånd i de fall ansvarig domare vid annan avdelning redan vid en preliminär bedömning anser att målet har prejudikatvärde. Då lottas målet över till avdelning 1. Frågan om prövningstillstånd på grund av synnerliga skäl, och avgörande i sak av sådana mål handläggs på den avdelning dit målet ursprungligen lottats.

I underlaget till verksamhetsplanering för år 2009 slogs fast att verksamheten vid prejudikatavdelningen då endast hade pågått ett halvår, varför det var för tidigt att utvärdera den. Avdelningens egna erfarenheter av tiden dithills var att arbetet hade kommit igång snabbt, att samarbetet med andra avdelningar fungerat i allt väsentligt väl och att avdelningens rutiner var effektiva.

En organisationsförändring, innebärande att migrationsmålen ska integreras på samtliga kammarrättens avdelningar kommer att genomföras den 1 september 2009. Avdelning 1 fortsätter att fungera som renodlad prejudikatavdelning i den nya organisationen.

Fortlöpande förs diskussioner vid Migrationsöverdomstolen om vilka frågor som bör tas upp till prövning. Avdelning 1 ansvarar för interna praxismöten där jurister från övriga Migrationsöverdomstolen deltar. Mötena hålls varannan vecka och syftet är att ha allmänna rättsliga diskussioner inom migrationsområdet. En fast punkt på dagordningen vid dessa möten är diskussion om

uppsläppta/avgjorda mål av särskilt intresse. Resultatet från mötena sprids inte vidare till migrationsdomstolarna.

Diskussioner förs också i en för Migrationsöverdomstolen och migrationsdomstolarna gemensamma referensgrupp, där synpunkter från migrationsdomstolarna även kan lämnas, se avsnitt om förmedling av praxis, 8.4.4.

Domare vid Migrationsöverdomstolen har uttryckt att mål som bedöms som aktuella för prövningstillstånd bör vara relativt renodlade och avse rättsfrågor. Målen bör helst inte innehålla för mycket bevisfrågor. Avdelning 1 har här en viktig funktion att förmedla till övriga avdelningar vilka rättsfrågor som bör uppmärksammas i prejudikatavseende.

Migrationsdomstolarna och enskilda parter kan enligt domarna vid Migrationsöverdomstolen bidra till att sätta särskild fokus på frågor som bör ges prövningstillstånd. I vissa domar skriver migrationsdomstolarna uttryckligen att det saknas praxis på ett visst område, vilket särskilt kan visa på behovet av prejudikatdispens. Det har förekommit situationer när migrationsdomstolarna har tillämpat lagen olika, vilket också i en del fall påpekas i överklaganden. I dessa fall har det inträffat att migrationsdomstolarna har efterfrågat praxis genom ett nytt avgörande från Migrationsöverdomstolen. Ett exempel på en sådan situation var då Migrationsöverdomstolen uppmärksammade att praxis beträffande asylsökande från Irak skilde sig åt mellan underinstanserna. Härefter dömde Migrationsöverdomstolen i MIG 2007:9, varigenom domstolen klargjorde bl.a. hur begreppen i utlänningslagen om inre väpnad konflikt och andra svåra motsättningar skulle tolkas.

Den övervägande delen mål som beviljas prövningstillstånd ges sådant tillstånd på grund av prejudikatdispens. Prövningstillstånd på grund av synnerliga skäl var vanligare under den första tiden efter införandet av den nya instans- och processordningen men förekommer nu mer sällan. Dessa mål refereras heller vanligen inte. Prövningstillstånd meddelas inte regelmässigt då felaktig handläggning uppmärksammas, utan med återkommande mellanrum om det behövs för att inskräpa att t.ex. en viss handläggningsmetod är felaktig. Migrationsöverdomstolen släpper dock regelmässigt upp de fall där den felaktiga handläggningen kan antas ha påverkat utgången i målet.

Migrationsdomstolarna och Migrationsverket har i olika sammanhang framfört att Migrationsöverdomstolen borde avgöra

frågor om landpraxis, dvs. att Migrationsöverdomstolen bör uttala sig om den aktuella situationen i ett visst land eller rörande en viss folkgrupps eventuella flyktingstatus eller liknande. Representanter för Migrationsöverdomstolen som utredningen träffat har uttryckt att domstolen inte ska ansvara för att meddela landpraxis, utan att dess uppgift är att meddela praxis i rättsliga frågor. Meddelande av landpraxis avser inte rättstillämpning och man kan, anser domare vid Migrationsöverdomstolen, inte likställa domstolen med Utlänningsnämnden, som uttalade sig i landfrågor. Domstolen anser sig ha en annan roll och domarna hänvisar dessutom till att utlänningsärenden numera avgörs i ett tvåpartsförfarande, varför det åligger parterna att ge in utredning i målet. Vidare bör prejudikaten enligt domarna ha viss livslängd. Frågor om läget i ett visst land kan ändra sig snabbt och det är, enligt Migrationsöverdomstolens representanter, därför inte möjligt att förse underinstanserna med uppdaterad landpraxis. För det fall att det skulle åligga Migrationsöverdomstolen att uttala sig om läget i asylsökandes ursprungsländer skulle man återkommande behöva ta upp frågorna, menar man.

Domare vid Migrationsöverdomstolen har uppgett att det i ett enskilt fall, där målet beviljas prövningstillstånd på grund av en viss rättsfråga, ändå ofta blir aktuellt att domstolen utöver den rättsliga bedömningen berör läget i ett visst land eller för en viss folkgrupp. Migrationsöverdomstolens uppgift är, enligt representanternas uppfattning, att belysa hur lagens rekvisit ska tolkas mot en viss bakgrund och i det sammanhanget måste den landsituation som är aktuell i det enskilda fallet tas upp av domstolen och bedömas. Som exempel på detta har Migrationsöverdomstolen nämnt MIG 2007:9, vilket berörts ovan, där som tidigare nämnts Migrationsöverdomstolen bedömt bl.a. frågan om inre väpnad konflikt. Migrationsöverdomstolen anser att det prejudicerande här var principerna för bestämmande av bl.a. begreppet inre väpnad konflikt, inte bedömningen av säkerhetsläget i Irak. I den del Migrationsöverdomstolens domar innehåller landbedömningar avser de alltså det enskilda fallet, enligt de domare utredningen träffat. Migrationsöverdomstolens tolkning av rekvisiten i MIG 2007:9 ger dock vägledning avseende bedömningen av rekvisitet inre väpnad konflikt i jämförbara situationer.

8.2.3 Praxisbildning i Migrationsverket

Vid Migrationsverket fattar generaldirektören eller rättschefen på förekommen anledning vägledande beslut i olika frågor. Behovet av vägledning kan exempelvis vara påkallat om det behövs för bedömning av huruvida en intern väpnad konflikt utbrutit i visst område. Inom verket förekommer även att verksamhetsområdeschefer fattar klargörande beslut, som kan visa på lämplig bedömning av en mer specifik situation. Verksamhetsområdet Asylprövning har även en särskild typ av vägledande beslut som kallas "Styrsignal". Slutligen finns en typ av analys som kallas "Rättschefen kommenterar". Dessa analyser görs av verksamhetsområdet Rättslig styrning och kan exempelvis avse hur man ska tolka praxis från migrationsdomstolarna i en viss fråga. Vanligen är analyserna initierade av att en konkret fråga väckts hos verksamhetsområdet Rättslig styrning eller vid förvaltningsprocessenheterna.

Migrationsverkets vägledande beslut, klargörande beslut, styr signaler och "Rättschefen kommenterar" publiceras på verkets intranät, liksom på Lifos. Allmänheten har tillgång till materialet.

8.3 Praxis från Migrationsöverdomstolen avseende extraordinära rättsmedel och återförvisning

Praxis från Migrationsöverdomstolen har redovisats i flera andra kapitel. Här belyses några rättsfall avseende extraordinära rättsmedel och återställande av försutten tid.

8.3.1 Extraordinära rättsmedel

Instansordningen för extraordinära rättsmedel är Migrationsöverdomstolen – Regeringsrätten. Regeringsrätten prövar som första instans ansökningar om resning beträffande slutliga avgöranden av Migrationsöverdomstolen. Ansökningar om resning rörande andra avgöranden än dessa prövas av Migrationsöverdomstolen. Bestämmelser om överklagande av Migrationsöverdomstolens avgörande i här aktuella frågor, resning och återställande av försutten tid, följer av förvaltningsprocesslagens

regler om överklagande av kammarrättens beslut hos Regeringsrätten (prop. 2004/05:170 s. 310).

Ett rättsfall av intresse är RÅ 2007 ref. 78. I målet ansökte sökanden om resning hos Migrationsöverdomstolen över Migrationsöverdomstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd. Migrationsöverdomstolen avvisade ansökningen och överlämnade den till Regeringsrätten, med hänvisning till att det ankom på den domstolen att pröva ansökningen.

Regeringsrätten avgjorde målet i plenum och anförde att en ansökan om resning i ett mål om uppehållstillstånd, i vilket Migrationsöverdomstolen inte har meddelat prövningstillstånd ska, om ansökningen syftar till en ny sakprövning i målet, prövas av Kammarrätten i Stockholm i dess egenskap av Migrationsöverdomstol.

Migrationsöverdomstolen har i målen UM 5663-08, beslut 24 oktober 2008 och UM 7510-08, beslut 12 december 2008 (inhämtade från Rättsbanken), återställt försutten tid. I det första fallet hade sökandens offentliga biträde fullmakt att föra dennes talan mot Migrationsverket. Verkets beslut delgavs endast sökanden, men biträdet fick ingen underrättelse. Sökanden ansågs därför inte ha kunnat överklaga beslutet i rätt tid. Det andra fallet avsåg en situation där Migrationsverket uppgett för en sökande och dennes offentliga biträde att ett överklagande hade lämnats in i rätt tid, trots att så inte var fallet, vilket föranledde det offentliga biträdet att inte ge in något överklagande.

8.3.2 Återförvisning

Förvaltningsprocessens allmänna regler om återförvisning medför att ett mål kan återförvisas då allvarliga brister i handläggningen har förekommit i underinstansen, eller då ett överklagat beslut grundar sig på oriktig rättstillämpning, och ett nytt beslut bör fattas i den lägre instansen. Återförvisning kan även förekomma då ett ärende bör prövas på nytt i lägre instans med hänsyn till instansordningsprincipen.

Här följer några refererade rättsfall från Migrationsöverdomstolen som avser återförvisning.

MIG 2006:7

Migrationsöverdomstolen ansåg att ett förordnande enligt 8 kap. 6 § utlänningslagen inte borde ha meddelats i Migrationsverkets beslut och därefter ha fastställts i migrationsdomstolens dom, dels på grund av att rättsliga förutsättningar för ett sådant förordnande saknades, dels då det förelåg brister i förfarandet hos Migrationsverket och migrationsdomstolen. Vidare förelåg fråga också om migrationsdomstolen kunnat läka bristerna i Migrationsverkets handläggning samt hur migrationsdomstolar och Migrationsverket skulle hantera landinformation. Migrationsöverdomstolen konstaterade att varken migrationsdomstolen eller Migrationsverket mot bakgrund av den befintliga utredningen och landinformationen haft fog för att besluta om förordnanden enligt 8 kap. 6 § utlänningslagen. Vidare menade Migrationsöverdomstolen att handläggningsfel förekommit både hos Migrationsverket och hos migrationsdomstolen, varför såväl migrationsdomstolens dom som Migrationsverkets beslut undanröjdes och målet återförvisades till Migrationsverket för ny handläggning.

MIG 2007:3

I målet, som avsåg uppehållstillstånd på grund av anknytning, ansåg Migrationsöverdomstolen att migrationsdomstolen hade underlåtit att med Migrationsverket kommunicera handling som den klagande gett in, trots att handlingen återgetts i domen. Migrationsdomstolens dom undanröjdes, och målet återförvisades till migrationsdomstolen på grund av allvarliga brister i handläggningen.

MIG 2007:7

Migrationsöverdomstolen konstaterade att vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd kan uppgifter av vikt återfinnas inte endast i sökandens dossié utan även i den dossié som avser den person till vilken anknytning söks (anknytningspersonen). Migrationsdomstolen hade i målet endast haft tillgång till sökandens dossié trots att Migrationsverket i sitt beslut även beaktat uppgifter i anknytningspersonens dossié. Målet återförvisades till migrationsdomstolen för fortsatt handläggning både

på grund av allvarliga brister i handläggningen och på grund av uppenbart oriktig rättstillämpning.

MIG 2007:53

Migrationsöverdomstolen angav att ett beslut om utvisning av en EES-medborgare ska föregås av en prövning av om utlänningen har uppehållsrätt. Att migrationsdomstolen inte hade prövat frågan om den sökande hade uppehållsrätt utgjorde en allvarlig brist i domstolens rättstillämpning som inte kunde avhjälpas i Migrationsöverdomstolen. Migrationsdomstolens dom undanröjdes och målet visades åter till migrationsdomstolen för fortsatt handläggning.

MIG 2008:25

Enligt Schengenkonventionen ska en kontroll av om en utlänning finns registrerad på spärlista i Schengens informationssystem (SIS) ske innan utlänningen beviljas uppehållstillstånd. I det aktuella målet hade migrationsdomstolen underlåtit att hos Migrationsverket begära en kontroll av om sökanden var registrerad på spärlistan innan den beviljade henne uppehållstillstånd. Migrationsöverdomstolen anförde att underlåtelsen innebar ett åsidosättande av Sveriges förpliktelser inom Schengensamarbetet och utgjorde sådant handläggningsfel som medförde att migrationsdomstolens dom skulle undanröjas och målet visas åter till migrationsdomstolen för ny handläggning.

8.4 Förmedling av praxis

8.4.1 Förmedling av Migrationsöverdomstolens praxis

Migrationsöverdomstolen väljer kontinuerligt ut ett antal avgöranden som anses särskilt intressanta. Dessa refereras under beteckningen "MIG" med årtal för avgörandet och löpande numrering i kronologisk ordning. Urvalet av vad som ska refereras görs av ledamöterna av rätten som har deltagit vid avgörandet. Detta urval sammanställs härafter av redaktionskommittén vid Migrationsöverdomstolen. Avdelning 1 är sammankallande för

redaktionskommittén, som har representanter från flera dömande avdelningar.

MIG-avgörandena förmedlas elektroniskt på den offentliga förvaltningens gemensamma webbplats för svensk rättsinformation. På webbplatsen, <www.lagrummet.se>, återfinns Migrationsöverdomstolens refererade domar under rubriken "Vägledande avgöranden". Migrationsöverdomstolens refererade avgöranden kan också återfinnas t.ex. genom Migrationsverkets landinformationssystem Lifos, eller via andra söktjänster på nätet. I vissa fall omfattar dessa informationskanaler även icke refererade mål. Urvalet av de avgöranden som ska läggas ut på Lifos görs av Rättsenheten vid Migrationsverket.

Som en form av snabb praxisspridning skickar Migrationsöverdomstolen alla domar och beslut, förutom beslut avseende att prövningstillstånd ej beviljats, till migrationsdomstolarna och Migrationsverket. Det finns ansvariga på respektive myndighet som för register över domarna och besluten.

Referatsamlingen från Migrationsöverdomstolen börjar nu bli relativt omfattande. Enligt uppgifter från Migrationsöverdomstolen är en tryckt rättsfallssamling för Migrationsöverdomstolens avgöranden planerad att ges ut under 2009. I denna kan det också finnas utrymme för notisavgöranden.

8.4.2 Förmedling av migrationsdomstolarnas praxis

I Migrationsdomstolsprojektets slutrapport (*Migrationsdomstolsprojektet, Slutredovisning*, Domstolsverkets dnr 1447-2004, s. 50 f.) behandlades även frågan om hur den interna praxisspridningen på bästa sätt kunde lösas. Därvid diskuterades bl.a. användningen av domstolarnas verksamhetsregister, vilket är ett automatiserat register över mål som handläggs vid länsrätterna respektive kammarrätterna (3 § förordning (2001:640) om registerföring m.m. vid länsrätt med hjälp av automatiserad behandling respektive 2 § förordning (2001:641) om registerföring m.m. vid Regeringsrätten och kammarrätterna med hjälp av automatiserad behandling). I rapporten uttalades att även om rättsinformationssystemet fick anses vara ett fullgott hjälpmedel för spridning av Migrationsöverdomstolens praxis, borde framhållas att domstolens verksamhetsregister redan enligt gällande bestämmelser skulle komma att få användas av migrationsdomstolarna för återsökning

av vägledande avgöranden. Mycket talade, enligt rapporten, för att verksamhetsregistret kunde bli ett värdefullt komplement till rättsinformationssystemet. Som framgår i avsnitt 8.4.3 nedan bedömdes det dock slutligt som olämpligt, ur sekretessynpunkt, att migrationsdomstolarna skulle få tillgång till Migrationsöverdomstolens verksamhetsregister.

Utöver detta diskuterades om också de tre migrationsdomstolarna behövde särskilda hjälpmedel för att sprida information om sina domar i elektronisk form. Det kunde, menade man i rapporten, antas att arbetet i migrationsdomstolarna i viss mån skulle kunna underlättas om de skulle få möjlighet att ta del av varandras avgöranden på ett effektivt sätt, även om migrationsdomstolarna inte är några prejudikatinstanser. Vidare påpekades i rapporten att processen i dessa domstolar skulle vara en tvåpartsprocess där det kunde förmodas att parterna aktivt medverkar till att rätten blir uppmärksammas på underrättsavgöranden i den mån så behövs. Behovet av att finna vägledning för dömandet genom att studera underrättsavgöranden antogs komma att minska i takt med att Migrationsöverdomstolen skulle börja meddela sina avgöranden. Projektet fann därför att det saknades skäl att sörja för en extern spridning av migrationsdomstolarnas avgöranden. Däremot menade man att det initialt skulle finnas ett behov för domstolarna att ta del av varandras avgöranden. En rutin togs därför fram, innebärande att migrationsdomstolarna i en särskild databas skulle kunna lägga ut oidentifierade avgöranden. Samtliga migrationsdomstolar skulle ha åtkomst till dessa avgöranden. Detta gick praktiskt till så, att Domstolsverket tillhandahöll en för de tre migrationsdomstolarna gemensam digital mapp, M:, avsedd för lagring av information. Avsikten var att mappen skulle användas för lagring av rättsfall som domstolarna bedömde kunde vara av intresse. Detta system för praxisutbyte kom att kallas MIRA.

I realiteten kom aldrig MIRA att bli något effektivt instrument. MIRA var avsett som ett redskap för att kompensera bristen på överrättspraxis. Nu finns det fler Migrationsöverdomstolsavgöranden än inledningsvis och enligt vissa domstolsrepresentanter som utredningen har talat med får MIRA anses ha spelat ut sin roll.

På Migrationsverkets hemsida för landinformation, Lifos, lägger verket ut vissa domar från migrationsdomstolarna och ett urval av

sådana domar finns också tillgängliga genom vissa rättsinformationstjänster på Internet.

8.4.3 Informationsutbyte genom Vera

Ett annat instrument för att utbyta praxis domstolar emellan är att skapa tillgång för domstolarna till andra domstolars verksamhetsregister. Verksamhetsregistren är domstolarnas automatiserade register över de mål som handläggs vid respektive domstol.

Inom Migrationsdomstolsprojektet genomfördes ett delprojekt avseende IT-stöd och sekretess (se Migrationsdomstolsprojektet, Domstolsverkets dnr 1447-2004, *Delprojekt IT-stöd och sekretess, delrapport 1*). Migrationsöverdomstolen och migrationsdomstolarna skulle enligt projektets bedömning omfattas av Sveriges Domstolars verksamhetsstöd Vera.

Fyra nya databaser i Vera skapades, en för varje migrationsdomstol och en för Migrationsöverdomstolen. Dessa databaser är inte sökbara inbördes och ligger åtskilda från övriga Vera-databaser som omfattar de aktuella domstolarna. Länsrätterna har generellt tillgång till kammarrätternas verksamhetsregister. Dock ansågs i Migrationsdomstolsprojektet att migrationsdomstolarna inte borde få direktåtkomst till Migrationsöverdomstolens verksamhetsregister. Domstolsverket tog beslut om utformningen av migrationsdomstolarnas Vera mot bakgrund av att utlänningsärendena antogs innehålla många sekretessbelagda uppgifter, vilka inte kunde skyddas genom någon sekretessfunktion i Vera.

I anslutning till uppgifter om ett avgörande, dvs. dom eller beslut, i Vera kan man registrera aktuellt lagrum och en sammanfattning av vad avgörandet handlar om. Har man vid målregistreringen skrivit en ärendemening flyttas denna text automatiskt till sammanfattningen, men man kan även skriva en utförligare sammanfattning för att underlätta en återsökning av avgörandet. Vid migrationsdomstolarna i Göteborg och Stockholm pågår ett internt arbete för att samordna sättet att skriva sammanfattningar i Vera. På så sätt kan man underlätta återsökningar av vägledande avgöranden. Möjligheten till återsökningar i systemet begränsas dock av bestämmelser i lag om tillåtet innehåll i ärendemeningar, dvs. angivande av saken i ett mål, liksom i sökbegrepp i verksamhetsregistret. Bestämmelserna för migrationsdomstolarnas respektive Migrationsöverdomstolens

verksamhetsregister återfinns i 3–4 §§ förordning (2001:640) om registerföring m.m. vid länsrätt med hjälp av automatiserad behandling och 4–5 §§ förordning (2001:641) om registerföring m.m. vid Regeringsrätten och kammarrätterna med hjälp av automatiserad behandling. Enligt regleringen får vid angivande av saken i ett mål – ärendemeningen – känsliga personuppgifter som anges i 13 § personuppgiftslagen (1998:204) m.m. behandlas endast om det är nödvändigt för att saken ska kunna återges på ett ändamålsenligt sätt. Som sökbegrepp i registret får inte användas känsliga personuppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen eller uppgifter om nationalitet m.m.

Enligt uppgifter från Domstolsverket, utvecklingsavdelningen finns för närvarande inga pågående diskussioner mellan migrationsdomstolarna och Domstolsverket för att få till stånd tekniska lösningar som möjliggör att migrationsdomstolarna får göra sökningar i varandras verksamhetsregister. Stöd för en sådan lösning finns heller inte i förordning om registerföring m.m. vid länsrätt med hjälp av automatiserad behandling.

8.4.4 Förmedling genom praxisdiskussioner, referensgrupp m.m.

Migrationsöverdomstolen och migrationsdomstolarna har en gemensam referensgrupp som började träffas år 2007. Den leds av en ledamot från Migrationsöverdomstolen. Gruppen har tre möten årligen. Den består av två domare samt en föredragande från Migrationsöverdomstolen och fyra chefsrådmän från migrationsdomstolarna. Man kan skicka frågor till gruppen och även påtala i vilka avseenden man anser att det saknas vägledande avgöranden. Mötena brukar omfatta information om mål som har fått prövningstillstånd samt diskussioner om handläggning och praktiska frågor. Protokollen från referensgruppens möten är utförliga och sprids i de deltagande domstolarna. Enligt uppgifter från domstolarna har referensgruppens arbete utvecklats väl och frågorna som diskuteras är av stort intresse.

Samtliga migrationsdomstolar har interna praxismöten. Migrationsdomstolen i Stockholm brukar sända protokollen från dessa möten till övriga migrationsdomstolar. Vid migrationsdomstolen i Malmö är en praxisgrupp utpekad att redogöra för senaste månadens avgöranden, framför allt Migrationsöver-

domstolens. Egna avgöranden som man anser vara av betydelse tas också upp. Vid migrationsdomstolen i Göteborg anmäler domarna intressanta mål vid domarmöte varje fredag.

Chefsrådmännen från de tre migrationsdomstolarna träffas regelbundet för att diskutera praxis och det förekommer att de informellt utbyter intressanta domar. Även andra informella kontakter mellan domstolarna förekommer.

Migrationsdomstolarna är eniga om att det kan finnas behov av att ta del av domar från de andra länsrätterna, i synnerhet när det gäller mål med sökande från länder som förekommer sällan.

Även på Migrationsöverdomstolen hålls interna praxissammanträden. Detta har beskrivits i avsnitt 8.2.2 ovan.

8.4.5 Förmedling av internationell praxis

I dagsläget inhämtar och systematiserar var och en av migrationsdomstolarna samt Migrationsöverdomstolen internationell praxis för att göra den tillgänglig vid respektive domstol. Internationell praxis – varmed här förstås både praxis från olika nationsöverskridande organ såsom Europadomstolen, FN:s kommitté mot tortyr (CAT), EG-domstolen liksom praxis från nationella domstolar utomlands – är relativt svårtillgänglig i dag. Ett urval av sådan praxis förekommer bl.a. på olika nyhetstjänster på Internet samt i Migrationsverkets landinformationssystem Lifos. Informationen är i regel knapphändig. Refworld, en sökmotor från UNHCR, är fullödigare men svårtillgänglig eftersom det saknas vägledning om hur sökningarna kan göras på effektivt sätt. Vidare finns möjlighet att söka avgöranden och rapporter från vissa institutioner eller organ genom deras egna hemsidor. Enligt domstolarna är dessa hemsidors söksidor svåra att hantera, bl.a. då metoden för sökning skiljer sig åt mellan dem. Särskild kompetens krävs därför för att på ett snabbt sätt kunna få ett bra sökresultat.

8.5 Överväganden

8.5.1 Landfrågor och behovet av ändringsdispens i Migrationsöverdomstolen

Den nya migrationsprocessen har inte varit gällande rätt så länge att man med säkerhet kan bedöma om samtliga avsedda effekter av reformen blivit verklighet. Beträffande den förkortade instanskedjan och Migrationsöverdomstolens uppgift som slutinstans i migrationsmål har utredningsarbetet emellertid med tydlighet visat på frågeställningar som jag finner särskilt angelägna att ta upp till övervägande. Det rör sig om förutsättningarna för praxisbildningen i s.k. landfrågor och om ett eventuellt behov av ändringsdispens för prövning i Migrationsöverdomstolen.

Landfrågor

Bedömning: I migrationsprocessen saknas vägledande avgöranden beträffande landfrågor, vilket kan få konsekvenser för rättssäkerheten.

Bedömningar i migrationsmål utgår från de slutsatser som kan dras av landinformation beträffande säkerhetsläget i ett visst land, eventuell förföljelse av en viss folkgrupp eller liknande.

Migrationsöverdomstolen har i sina avgöranden uttalat sig om tolkningen av utlänningslagens rekvisit på en rad områden. Avgörandena har hittills avsett uttalanden om hur utlänningslagstiftningen principiellt ska tillämpas och omfattar inte utlåtanden om t.ex. säkerhetsläget i olika länder.

En viktig diskussion under utredningsarbetet har handlat om att det i den nya instans- och processordningen saknas vägledande praxis beträffande de slutsatser som mot bakgrund av aktuell landinformation kan dras t.ex. om ett visst land eller en viss folkgrupp. Under diskussionen i utredningsarbetet har dessa spörsmål betecknats som landfrågor.

Domare vid Migrationsöverdomstolen har vid intervjuer med utredningen uttryckt att de inte anser det vara domstolens uppgift att göra vägledande uttalanden i landfrågor, utan att istället belysa hur utlänningslagens rekvisit ska tolkas. Som exempel har nämnts Migrationsöverdomstolens dom MIG 2007:9, som ger vägledning

avseende bedömningen av rekvisitet inre väpnad konflikt i jämförbara situationer, men som enligt de domare utredningen träffat inte ska ses som ett vägledande uttalande beträffande säkerhetsläget i Irak i sig.

Bakgrunden till uppfattningen vid Migrationsöverdomstolen är, enligt de representanter utredningen träffat, att bedömningen av landfrågor faller utanför ramen för begreppet rättstillämpning och vidare att prejudikat till sin karaktär bör vara i någon mån hållbara över tid. Bedömningen av situationen i ett visst land vid en viss given tidpunkt är föränderlig, menar domare från Migrationsöverdomstolen – ibland förändras situationen radikalt från en dag till en annan – och ett uttalande i en landfråga är därför alltid en färskvara. Man kan, anser domarna, inte likställa domstolen med Utlänningsnämnden, som uttalade sig i landfrågor. Domstolen har en annan roll och dessutom avgörs utlänningsärenden numera i ett tvåpartsförfarande varför det åligger parterna att ge in utredning i målet omfattande bl.a. landfrågor.

Representanter för migrationsdomstolarna, Migrationsverket, referensgruppen och de advokatgrupper som utredningen har intervjuat har samstämmigt uttalat att bristen på vägledning i landfrågor är mycket besvärande. Det som framhålls som särskilt allvarligt är de konsekvenser för rättstillämpningen som kan följa av att sådan vägledning inte finns i den nuvarande instans- och processordningen.

En konsekvens är risken att bedömningar av likartade fall kommer att skilja sig åt mellan olika migrationsdomstolar. Exempel på sådana skillnader i domar från migrationsdomstolarna förekommer redan. Ett fall som uppmärksammats särskilt i media på senare tid rör bedömningen av situationen i Somalia, ett land varifrån många asylsökande nu kommer till Sverige. Enligt intervjuer med Migrationsverket har det under en tid varit av stor vikt för verkets bedömningar att få klarhet i frågan om det ska anses råda inre väpnad konflikt eller svåra motsättningar i Mogadishu. Migrationsverkets experter har, enligt uppgift, i flera sammanhang diskuterat frågan och därvid försökt analysera säkerhetsläget mot bakgrund av innehållet i internationell rätt, EG-rätt och i aktuellt avgörande från Migrationsöverdomstolen (MIG 2007:9). Denna analys har enligt verket varit svår att göra, eftersom de väsentliga rekvisiten är svårtolkade. Migrationsdomstolarna har i bedömningen av den aktuella konflikten kommit till olika ställningstaganden. Migrationsdomstolen i Göteborg har i

domar på senare tid (UM 1451-08, UM 1645-08 och UM 2560-08) bedömt att det i Mogadishu råder en inre väpnad konflikt i den mening som avses i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. Migrationsdomstolen i Stockholm har tvärtom slagit fast att någon inre väpnad konflikt i utlänningslagens mening inte föreligger men väl andra svåra motsättningar enligt andra ledet i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen (UM 7359-08, UM 6284-08 och UM 9231-08). Migrationsverket har mot denna bakgrund kommit till slutsatsen att det funnits fog för att begära prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen.

Prövningstillstånd har meddelats beträffande tre av målen, UM 8628-08 från migrationsdomstolen i Göteborg och UM 133-09 och UM 334-09 från migrationsdomstolen i Stockholm. Migrationsöverdomstolens kortfattade beskrivning av den fråga som föranlett prövningstillstånd är densamma i alla målen och lyder "Fråga om gränsdragningen mellan inre väpnad konflikt och andra svåra motsättningar då staten saknar kontroll över sitt territorium". Målen inkom till Migrationsöverdomstolen den 23 december 2008, den 7 januari 2009 respektive den 13 januari 2009. Dessa ska enligt uppgift från Migrationsöverdomstolen handläggas samtidigt och med förstärkt sammansättning enligt 16 kap. 3 § utlänningslagen (sju lagfarna ledamöter).

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2007:9 redan uttalat sig i fråga om begreppen inre väpnad konflikt och andra svåra motsättningar. Mot bakgrund av Migrationsöverdomstolens inställning till uttalanden i landfrågor kan förmodas att orsaken till att prövningstillstånd ändå har beviljats i fråga om de aktuella målen är att domstolen ansett att de omfattar en inte tidigare prövad rättsfråga. Med hänsyn till Migrationsöverdomstolens syn på sin roll kan samtidigt förmodas, att om det enbart hade kunnat bli aktuellt med en överprövning av bedömningen av den aktuella konflikten i sig, skulle målen troligen inte ha beviljats prövningstillstånd. Detta ska ses mot bakgrund av att migrationsdomstolarna har kommit till skilda bedömningar av konflikten och att somalierna nu är en av landets största grupper av asylsökande.

Migrationsverket har även nämnt andra exempel där behov av vägledning finns men där Migrationsöverdomstolen inte har meddelat prövningstillstånd efter överklagande från verket. Dessa frågor är specifika för ett visst land eller vissa länder, t.ex. hur man ska bedöma skyddsbehovet för kristna konvertiter och för

homosexuella i Iran. Frågorna är enligt Migrationsverket komplexa och svåra att hantera. Verket menar att det kan förmodas att Migrationsöverdomstolen vid beslutet att inte bevilja prövningstillstånd ansett att frågorna varit alltför specifika och att prövningen i målet snarare skulle kommit att avse läget i ett visst land än en rättsfråga.

Även migrationsdomstolarna har pekat på flera frågor där vägledning av nu aktuellt slag saknas. I avsaknad av prejudicerande avgöranden från Migrationsöverdomstolen i landfrågor förekommer det att migrationsdomstolarna – även om de naturligtvis inte på något sätt är bundna till detta – lägger vikt vid Migrationsverkets vägledande beslut. I realiteten medför detta att domstolspraxis i landfrågor leds av beslut från den första instansen i instansordningen, Migrationsverket. Detta är enligt min mening inte en avsedd ordning.

Mycket tyder på att landfrågorna är de enskilt viktigaste frågorna i migrationsmålen. De utgör en ofrånkomlig del av i stort sett varje mål. Som ovan redovisats synes Migrationsöverdomstolen i landfrågor finna en begränsning av möjligheten att låta ledning av rättstillämpningen direkt omfatta sådana. Som slutinstans i den judiciella hierarki den nya migrationsprocessen format skapar Migrationsöverdomstolen självfallet rätt även i denna processuella fråga, även om jag för min del finner lagens avfattning medge en annan inställning. Att det på så sätt skapade rättsläget medför problem är klart. Man bör därför söka en lösning. Inom ramen för utredningsarbetets erfarenhets- och tankeutbyte har ett förslag lämnats om ett förtydligande av lagregeln om prejudikatdispens. Ett sådant kunde ges formen av en ny dispensgrund uttryckande att ”prövningstillstånd även får meddelas om det är av vikt för ledning av bedömningen i frågor om situationen i visst land eller i visst landområde”. En sådan regel skulle utan tvivel vidga Migrationsöverdomstolens syn på möjligheten att uppta mål till prövning, vilket vore en fördel. Häremot kan emellertid med fog göras invändningar. När vi redan har en dispensgrund, som explicit har ledning av rättstillämpningen som ändamål, kan det te sig inkonsekvent att som rättstillämpningens föremål särskilt ange ”bedömning” av vissa frågor. Det kunde inbjudas till föreställningen att tolkning och tillämpning av utlänningslagens regler kan innehålla bedömningar utom rättstillämpningens räckvidd. Den vedertagna innebörden av begreppet rättstillämpning är, att begreppet omfattar både

tillämpningen av rättsgrundsatser och lagtolkning. Härtill kan läggas, att begreppet ”ledning av rättstillämpningen” är en flerfaldigt förekommande avgränsning i fråga om prejudikatdispens. Den återfinns i 34 a § förvaltningsprocesslagen för kammarrätt, i 36 § samma lag för Regeringsrätten, i 49 kap. 14 § rättegångsbalken för hovrätt och i 54 kap. 10 § samma balk för Högsta domstolen (Se angående begreppets innebörd Fitger, Rättegångsbalken, Del 4, avsnitt 54:26). Med hänvisning till dessa påpekanden finner jag för min del inte en precisering av prejudikatdispensen vara ett lämpligt medel för att främja tillkomsten av ledning i landfrågor. I stället måste man avvakta Migrationsöverdomstolens fortsatta arbete som prejudikatinstans. Det kan komma att dröja innan ledning i rättstillämpningen vunnit en bredd inom utlänningslagens tillämpningsområden som svarar mot behoven.

I lagrådets ovan nämnda yttrande (prop. 2004/05:170 s. 506) anförde lagrådet om Migrationsöverdomstolens tilldelade uppgift följande.

En mycket väsentlig del av domstolens arbete med målen kommer att bestå i att bedöma och avgöra frågor om prövningstillstånd skall meddelas enligt de restriktiva kriterier som skall gälla. Samtidigt lär det med hänsyn till de materiella bestämmelsernas utformning och till att omständigheterna i det särskilda fallet jämte bevisvärdering ofta kommer att bli bestämmande för underinstansernas avgöranden möta vissa problem att i prövningstillståndsproceduren urskilja frågeställningar och mål som är lämpade för prejudikat. I vart fall torde det dröja åtskillig tid innan den praxis som formas enligt det nya förfarandet kan bli tillnärmelsevis så omfattande som den som utvecklats inom ramen för hittillsvarande system. Lagrådet är inte övertygat om att prejudikatfunktionen enligt den nya ordningen ens på längre sikt kommer att bli tillräckligt effektiv för att svara mot det på just utlänningsrättens område stora behovet av vägledande avgöranden.

Utvecklingen får anses under denna första period om tre år av tillämpningen av den nya lagstiftningen vad angår landfrågor bekräfta riktigheten av lagrådets bedömning.

Behovet av ändringsdispens

Bedömning: Ändringsdispens bör övervägas och frågan närmare utredas.

Vid införandet av den nya migrationsprocessen diskuterades instanskedjan och omfattningen av möjligheterna till överklagande. Regeringen kom fram till att det borde föreslås en ordning som innebar en kortare instanskedja med kammarrätten som högsta instans. För att tillgodose effektivitetskrav på kammarrätten som prejudikatsinstans begränsades fullföljdmöjligheten till två dispensgrunder, nämligen prejudikatsdispens och extraordinär dispens. En kortare handläggningstid i instanskedjan noterades som följd (prop. 2004/05:170 s. 132). När det gäller migrationsmål anses en kort handläggningstid vara mycket angelägen, eftersom väntan i sig leder till stor psykisk press på de sökande.

Frågan om fullföljdmöjligheterna kommenterades av lagrådet, som i sitt yttrande av den 9 maj 2005 bl.a. pekade på de begränsade möjligheter förslaget om dispensgrunder i Migrationsöverdomstolen medförde avseende att få till stånd rättelse i en migrationsdomstols avgörande som med fog kunde uppfattas som felaktigt (prop. s. 506).

Under utredningsarbetet har behov av ändringsdispens påtalats och jag finner för egen del anledning att ifrågasätta rådande ordning.

En grundläggande princip i förvaltningsprocessen i dag är möjligheten att i kammarrätt få ändring av länsrätts avgöranden. Skäl till att ändringsdispens beviljas kan vara att domen avviker från vad som annars kan anses vara enhetlig rättstillämpning eller då bevisvärderingen kan ifrågasättas.

Tyngdpunkten ligger i förvaltningsrättsliga ärenden hos den förvaltningsmyndighet som först beslutar i frågan. Länsrätts uppgift anses vara att överpröva och kontrollera riktigheten i överklagade beslut, medan kammarrätten ska kontrollera länsrätts avgöranden som överklagas och rätta eventuella felaktigheter. Genom ändringsdispens på kammarrättsnivå anses materiellt riktiga avgöranden kunna tryggas.

Offentlig debatt har förts om skillnader i bifallsfrekvens avseende mål om uppehållstillstånd, dels mellan olika migrationsdomstolar, dels mellan enskilda domare vid samma

domstol. Som konstaterats i andra avsnitt i utredningen, bl.a. 3.2.1 om muntlig förhandling, gjordes en undersökning beträffande skillnader i bifallsfrekvenser under år 2007 (se rapporten *Kartläggning och analys av bifallsfrekvenserna i migrationsdomstolarna, rapport 2007-05-31*). Härvid drogs bl.a. slutsatsen att målunderlaget var en orsak till skillnaderna mellan domstolarna. Vilka faktorer som ytterst orsakar skillnaderna i bedömning är svårt att fastställa. Rättstillämpningen i migrationsmål, liksom i alla andra måltyper, innebär att bedömningar ska göras av enskilda fall. Ett visst utrymme för skillnader mellan domstolarnas bedömningar måste godtas. Om emellertid någon av parterna med någorlunda rimligt fog ifrågasätter avgörandet – det förekommer måhända skiljaktiga meningar i migrationsdomstolen – finner jag det rimligt, att processordningen erbjuder en möjlighet till prövning i en högre instans. Det skulle ligga väl i linje med en övergripande ambition att främja enskildas rättssäkerhet och rättstrygghet och således stärka det judiciella systemets legitimitet.

Vad som särskilt bör påpekas avseende migrationsmålen är att konsekvenserna för den enskilde av en felaktig dom kan bli avgörande på ett sätt som knappast kan jämföras med förhållandena i någon annan måltyp i allmän förvaltningsdomstol. En oriktig dom avseende utvisning kan i värsta fall leda till att en persons liv är i fara eller att personen utsätts för en risk som en korrekt tillämpning av utlänningslagen skulle ha förhindrat. Genom att det saknas möjlighet till överprövning av en dom från migrationsdomstol kan det finnas en ökad risk att personer utvisas från landet i strid med principen om non-refoulement och Sveriges konventionsåtaganden.

Visserligen finns det särskilda rättssäkerhetsgarantier som kan hindra sådana följder. Reglerna om verkställighetshinder i 12 kap. 18 § och 12 kap. 19 § utlänningslagen har sådan karaktär. Vid prövningen enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen krävs att omständigheterna är nya och vid prövningen enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen, i dess nuvarande lydelse, att omständigheterna är nya och att de inte har kunnat åberopas av utlänningen tidigare eller att utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat dem tidigare. Det skydd mot effekterna av felaktiga avgöranden som reglerna om verkställighetshinder erbjuder är således inte heltäckande.

Under utredningsarbetet har diskuterats möjligheten att låta en flexibel tillämpning av den extraordinära dispensen ersätta formell ändringsdispens. Utlänningslagens i 16 kap. 12 § under punkten 2

angivna dispensgrund är emellertid avsedd att tillämpas på samma sätt som grunden tillämpas enligt förvaltningsprocesslagen (prop. s. 313). Det förefaller mig därför mindre välbetänkt att i viss utsträckning använda denna dispensgrund som substitut för en dispensgrund som vore önskvärd men inte finns. Behovet av lagregleringens tydlighet leder till valet mellan att ha ändringsdispens eller att inte ha det. Vill man ha ändringsdispens, ska sådan dispensgrund ges i lag – inte skapas genom ansträngd tolkning av annan dispensgrund.

Jag anser således, att man borde överväga att på kammarrättsnivån införa en möjlighet till ändring av avgöranden för de mål som handläggs enligt utlänningslagen på motsvarande sätt som gäller för andra måltyper i förvaltningsprocessen.

Ändringsdispens i Migrationsöverdomstolen skulle, förutom de avsedda konsekvenserna, medföra konsekvenser även i många andra hänseenden. Effekterna kan vara svåra att förutse.

En första viktig fråga är i vad mån Migrationsöverdomstolens roll som effektiv prejudikatsinstans skulle påverkas av en förutsedd ökning av överklagandefrekvensen. Vidare skulle ändringsdispens kunna påverka delar av vad utredningen i övrigt har behandlat. Det får följer exempelvis för frågor om muntlig förhandling, behovet av tolkar, offentliga biträden, Migrationsverkets roll och uppgifter som part i fullföljdsprocessen, kravet på skyndsam handläggning och tyngdpunktens avsedda förläggning till första instans (Migrationsverket). Andra frågor är om alla måltyper i migrationsprocessen bör omfattas av ändringsdispens och om samtliga parter ska tillåtas att få prövningstillstånd på grund av ändringsdispens.

Det är möjligt att frågan om ledning i bedömningen av landfrågor kan komma att påverkas av en större genomströmning av mål i Migrationsöverdomstolen.

Ändringsdispens i migrationsmål kommer att öka kostnaderna för migrationsprocessen i dess helhet.

Jag har inte kunnat utreda och bedöma sådana och övriga konsekvenser av ändringsdispens i Migrationsöverdomstolen. Frågan om ändringsdispens i migrationsmål bör därför utredas närmare.

8.5.2 Förmedling av praxis

Bedömning: Migrationsöverdomstolens praxis sprids på ett tillfredsställande sätt.

Migrationsdomstolarnas åtkomst till registeruppgifter bör förbättras.

Förmedling av Migrationsöverdomstolens praxis

Som ovan har belysts sprids Migrationsöverdomstolens praxis genom publicering i det offentliga rättsinformationssystemet, i Lifos och genom andra rättsdatatjänster. Denna spridning avser i första hand refererade s.k. MIG-avgöranden. Vidare sprids praxis genom att underinstanserna får del av domstolens avgöranden och genom interna diskussioner i domstolarna samt i den för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen gemensamma referensgruppen.

Utredningen har från flera aktörer inhämtat att det skulle vara värdefullt om Migrationsöverdomstolen skulle publicera sina övriga domar i ett notissystem. Detta skulle ge en bättre överblick över domstolens avgöranden. Dessutom skulle, om det fanns ett notissystem vid sidan av MIG-avgörandena, kunskapen om prejudikatbildningen säkerligen förbättras. Vid utredningens intervjuer med domare vid Migrationsöverdomstolen har dessa uttryckt, att domstolen endast anser dess refererade avgöranden vara vägledande.

Jag anser att det är bra att Migrationsöverdomstolen nu planerar att ge ut en referatsamling i bokform och att man i detta sammanhang överväger att inkludera ett notissystem.

Förmedling av praxis från migrationsdomstolarna

Migrationsdomstolarna har att som andra domstolar känna till gällande rätt. Migrationsverket är i dess arbete betjänt av god information om domstolsavgöranden. Dessutom är tillgång för allmänheten till god information om domstolsavgöranden och om rättutvecklingen angelägen. Tekniska och praktiska arrangemang för att tillgodose dessa intressen bör främjas.

Som nämnts tidigare förekommer vissa skillnader i migrationsdomstolarnas tillämpning av regelverket i bl.a. en del processuella frågor. Migrationsöverdomstolen leder utvecklingen i praxis men det är av intresse för migrationsdomstolarna att sinsemellan ha ett gott utbyte av information i tillämpningsfrågor.

Elektronisk publicering av migrationsdomstolsavgöranden inskränker sig i dag till det av Migrationsverket gjorda urvalet på dess hemsida Lifos.

I Domstolsverkets Migrationsdomstolsprojekt diskuterades behovet av elektronisk förmedling av underrättsavgöranden. Behovet av en sådan lösning ansågs enligt projektrapporten begränsat, med hänvisning till att den nya processen i utlänningsärenden skulle vara en tvåpartsprocess där det enligt rapporten kunde förmodas att parterna aktivt medverkade till att rätten skulle bli uppmärksammas på underrättsavgöranden i den mån så behövdes. Information och uppfattningar om rättsläget presenterade av parterna är i många sammanhang välkomna, men kan alls inte ersätta goda praktiska anordningar för domstolarna själva till information.

Det är värdefullt att migrationsdomstolarna har tillgång till uppgifter från verksamhetsregister, dvs. automatiserade register över mål som handläggs vid respektive domstol. I anslutning till uppgifter om ett avgörande, dvs. dom eller beslut, i domstolarnas IT-verksamhetsstöd Vera, kan man registrera aktuellt lagrum och en sammanfattning av vad avgörandet handlar om. Detta underlättar återsökningar av avgöranden. Det interna arbete som pågår vid migrationsdomstolarna i Stockholm respektive Göteborg med utarbetande av sammanfattningar i Vera för att på så sätt underlätta återsökningar av vägledande avgöranden är ett utmärkt initiativ.

Jag anser att det bör undersökas hur ärendemeningar och sammanfattningar kan utformas på ett sätt som underlättar interna sökningar. Detta är enligt domstolarna en mycket viktig fråga för att modernisera domstolsarbetet, effektivisera målhanteringen och därmed i förlängningen öka förtroendet för domstolarna. Härom finns författningsbestämmelser med vissa begränsningar. Som sökbegrepp i registret får inte användas känsliga personuppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen (1998:204) eller uppgifter om nationalitet m.m.

En viktig uppgift är sökandens ursprungsland. Domare från migrationsdomstolarna har uttryckt att det skulle vara mycket

ändamålsenligt att få använda ursprungsland som sökbegrepp i verksamhetsregistret. Detta skulle, med hänsyn till innehållet i registerförordningarna, kräva författningsändringar. Frågorna om de särskilda behov som finns för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen bör särskilt övervägas i den pågående översyn av registerförordningarna som görs av Justitiedepartementet.

Det förekommer begränsningar i migrationsdomstolarnas åtkomst till uppgifter från vissa databaser. Det är angeläget att sådana begränsningar inte går längre än sekretesshänsyn påkallar.

Det arbete som förekommer inom Migrationsöverdomstolen och migrationsdomstolarna med praxisdiskussioner och erfarenhetsutbyte är naturligtvis en mycket viktig källa till kunskap och kan antas vara till stort värde för praxis- och kunskapsspridning, liksom de brukardialoger som Migrationsverket har tagit initiativ till.

Förmedling av internationell praxis

Internationell praxis är viktig. I dagsläget inhämtar och systematiserar migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen på olika sätt internationell praxis. Detta är ett omfattande arbete. Internationell praxis – varmed här förstås både praxis från olika nationsöverskridande organ såsom Europadomstolen och FN:s kommitté mot tortyr (CAT), EG-domstolen samt institutioner liksom praxis från nationella domstolar utomlands – är relativt svårtillgänglig i dag. Som angetts ovan är ett urval av sådan praxis tillgängligt bl.a. på olika nyhetstjänster på Internet samt i Migrationsverkets landinformationssystem Lifos. Refworld, en sökmotor från UNHCR, är fullödigare men svårtillgänglig eftersom det saknas vägledning i fråga om hur sökningarna kan göras på effektivast möjliga sätt. Vidare finns möjlighet att söka avgöranden och rapporter från vissa institutioner eller organ genom deras egna hemsidor. Enligt domstolarna är dessa hemsidors söksidor ofta svåra att hantera, bl.a. då det krävs särskild kompetens i fråga om hur sökningar kan utföras på bästa sätt beroende på vilken organisation det handlar om.

En systematisering av praxis på området i form av ett nyhetsbrev eller någon liknande riktad sammanställning skulle därför vara mycket värdefull. Tillgång till en sammanhållen och kontinuerlig

bearbetning av internationell praxis skulle vara tidsbesparande för domstolarna. Dessutom skulle en sådan internationell praxis-sammanställning vara av intresse för offentliga biträden och andra aktörer på området. Att på så sätt göra internationell praxis mer tillgänglig skulle kunna bidra till enhetlighet i dömandet och dessutom underlätta för parterna att åberopa praxis inom ramen för tvåpartsprocessen. Som jag anförde i kapitel 2 avseende land-information kan ifrågasättas om inte ytterligare resurser borde avsättas för arbete med landinformation på Migrationsverket och om inte Lifos borde utökas med vissa typer av information. Att introducera en sammanställning av internationell praxis, liksom att ta fram ett större urval av uppdaterad praxis från internationella källor på Lifos, skulle vara värdefulla inslag i Migrationsverkets fortsatta arbete med landinformation.

9 Rättens sammansättning

I lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD) finns bestämmelser om länsrätts och kammarrätts domförhet. Av dessa bestämmelser, 12 och 17 §§ LAFD, framgår bl.a. att länsrätten som regel är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän och att kammarrätten som regel är domför med tre lagfarna domare. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två lagfarna domare. Dessa bestämmelser ska enligt 16 kap. 1 § utlänningslagen tillämpas även i migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen.

De angivna bestämmelserna om domförhet kompletteras med bestämmelser om när länsrätten är domför med en lagfaren domare, ensamdomarbehörighet, i 18 § LAFD. Av paragrafen framgår bl.a. att länsrätten är domför med en lagfaren domare ensam vid avgörande i sak av mål av enkel beskaffenhet, om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttet rätt. Även denna bestämmelse ska enligt 16 kap. 1 § utlänningslagen tillämpas av migrationsdomstolarna. I propositionen med förslag till den nya utlänningslagen anmärktes att frågan om under vilka förutsättningar en länsrätt ska få avgöra ett mål i sak med ensamdomare hade varit föremål för ingående överväganden samt att uttrycket ”mål av enkel beskaffenhet” var avsett att ge möjlighet till en mer nyanserad bedömning av om ett mål ska få avgöras av en ensamdomare eller om nämndemän ska medverka i avgörandet (prop. 2004/05:170 s. 121 f.). Tillämpningen av ordningen i förvaltningsprocessen hade enligt propositionen inte lett till några problem i praxis och det saknades enligt regeringens mening anledning att anta att den ordning som i allmänhet gäller i länsrätten inte skulle kunna tillämpas i den nya instans- och processordningen.

För Migrationsöverdomstolens del finns i 16 kap. 3 § utlänningslagen en särbestämmelse enligt vilken ett mål eller en viss

fråga i ett mål får avgöras av Migrationsöverdomstolen med sju lagfarna ledamöter om domstolen vid handläggningen av målet anser att avgörandet kan få stor principiell betydelse. Bestämmelsen är avsedd att ge Migrationsöverdomstolen, i egenskap av prejudikatinstans, en möjlighet för domstolen att avgöra ett mål eller en fråga i förstärkt sammansättning i de fall detta är påkallat för att främja en enhetlig praxisbildning. Vid förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen ska presidenten eller en lagman vara ordförande och övriga ledamöter ska vara eller ha varit ordinarie domare (22 a § förordning (1996:380) med kammar-rättsinstruktion). Av 25 § i Migrationsöverdomstolens arbetsordning (AdmD-192-2008) följer att det är presidenten som ska dela in ledamöter för tjänstgöring i rätten vid avgörande av ett mål eller viss fråga i ett mål med förstärkt sammansättning.

I det här avsnittet belyses erfarenheterna av hur migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen har tillämpat reglerna om rättens sammansättning.

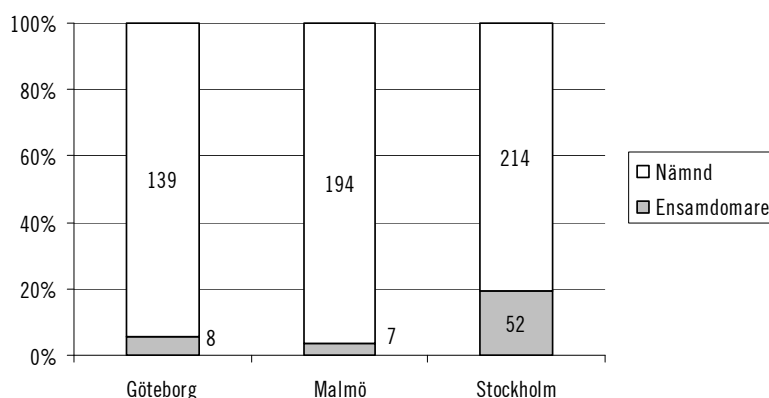
9.1 Statistik

9.1.1 Migrationsdomstolarnas kartläggning

I den kartläggning som migrationsdomstolarna genomförde och som presenteras i kapitel 3 ingår även uppgifter om hur många av de aktuella målen som avgjordes av en domare ensam och hur många som avgjordes med nämndemän.

När det gällde de sakprövade asylmålen utan förordnande om omedelbar verkställighet visade kartläggningen att migrationsdomstolen i Göteborg avgjorde 5 procent av målen med en domare ensam. I Malmö avgjordes 3 procent av målen av en domare ensam och i Stockholm 19 procent av målen. Andelen mål som avgjordes av en domare ensam var alltså större i Stockholm än i Göteborg och Malmö (se figur 9.1).

Figur 9.1 Antal sakprövade mål 2006 avgjorda av en domare ensam eller domare och nämndemän, fördelat på migrationsdomstolarna



Källa: Kartläggning och analys av bifallsfrekvenserna i migrationsdomstolarna, rapport 2007-05-31, tabell 11 e.

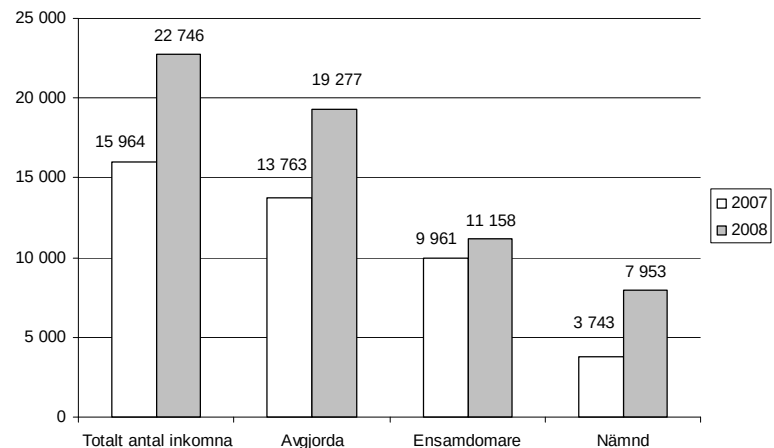
Genom kartläggningen försökte domstolarna bl.a. klarlägga om det fanns ett samband mellan migrationsdomstolens sammansättning och målets utgång. Man kunde konstatera att domstolen i Göteborg hade bifallit överklagandet i 35 procent av de vanliga asylmål som hade avgjorts med nämnd och i 87 procent av de som hade avgjorts utan nämnd. I Malmö hade migrationsdomstolen bifallit överklagandet i 25 procent av målen som hade avgjorts med nämnd och i 71 procent av de mål som hade avgjorts av en domare ensam. I migrationsdomstolen i Stockholm var motsvarande siffror 18 respektive 27 procent av målen.

Skillnaden i bifallsfrekvens varierade alltså mellan domstolarna, både totalt sett och med beaktande av rättens sammansättning. När det gällde mål som avgjorts med nämnd låg bifallsfrekvensen dock ganska nära respektive domstols totala bifallsfrekvens. Ser man däremot på de mål som har avgjorts utan nämnd kan man konstatera att bifallsfrekvensen är högre än vad som gäller för respektive domstol totalt sett. Skillnaderna mellan domstolarna är dessutom större. Här bör dock noteras att antalet mål som avgjorts utan nämnd varit förhållandevis litet, varför statistiken bör tolkas med försiktighet.

9.1.2 Statistik för år 2007 och 2008

Under år 2007 kom det in nästan 16 000 mål till migrationsdomstolarna och avgjordes nästan 13 800 mål. Knappt 10 000 av dessa mål avgjordes av en domare ensam och drygt 3 700 mål avgjordes med nämnd. År 2008 ökade antalet inkomna mål till drygt 22 700 och antalet avgjorda mål till nästan 19 300. Nästan 11 200 mål avgjordes av en domare ensam och knappt 8 000 mål av en domare med nämndemän. (se figur 9.2).

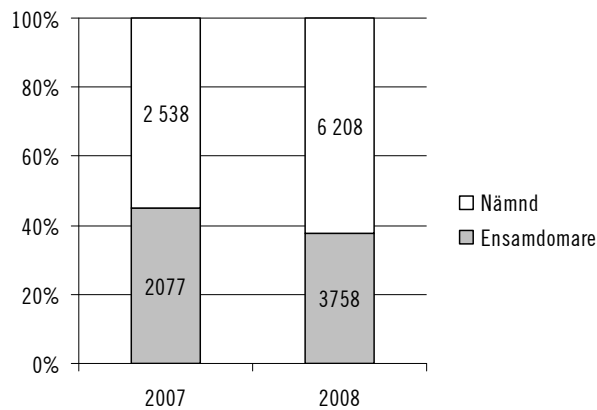
Figur 9.2 Antal inkomna och avgjorda mål 2007 och 2008 samt antal mål avgjorda av en domare ensam eller domare och nämndemän



Källa: Domstolsverket.

Om man bara ser till mål om utvisning eller avvisning där i första hand asylskäl eller andra skyddsskäl hade åberopats (målgrupp 6001, 6003–6026), avgjordes 45 procent av målen under 2007 av en domare ensam och 55 procent med nämnd. För 2008 var motsvarande siffror 38 respektive 62 procent. (se figur 9.3).

Figur 9.3 Antal asylmål avgjorda 2007 och 2008 av en domare ensam eller domare och nämndemän

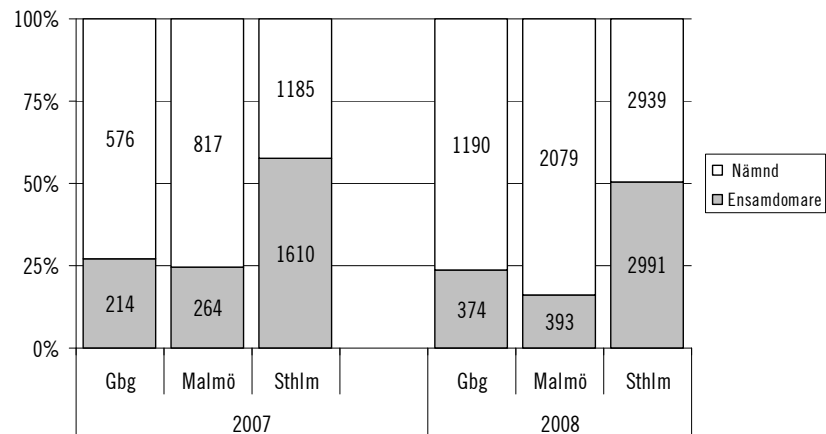


Källa: Domstolsverket.

Asylmålen fördelas i statistiken på tre olika grupper. Av de 35 asylmål som år 2007 gällde ensamkommande barn (målgrupp 6003) avgjordes tre mål av ensamdomare och 32 mål med nämnd. År 2008 avgjordes 178 mål om ensamkommande barn. Av dessa avgjordes 28 mål av en domare ensam och 150 mål av en domare med nämndemän. Det stora flertalet av asylmålen med omedelbar verkställighet (målgrupp 6020–6023, 6025) avgjordes av en domare ensam (92 procent under 2007 och 91 procent under 2008). När det gäller övriga asylmål avgjordes under båda åren ungefär en tredjedel av en domare ensam och i två tredjedelar med nämnd.

De avgjorda asylmålen (målgrupp 6001, 6003–6026) kan också fördelas på de tre migrationsdomstolarna (se figur 9.4). Det framgår då att domstolarna i Göteborg och Malmö avgör betydligt fler mål med nämnd än domstolen i Stockholm.

Figur 9.4 Antal asylmål avgjorda 2007 och 2008 av en domare ensam eller domare och nämndemän, fördelat på migrationsdomstolarna



Källa: Domstolsverket.

År 2007 avgjorde migrationsdomstolarna även knappt 3 700 mål om uppehållstillstånd där bl.a. anknytningsskäl åberopats (målgrupp 61). Ungefär 75 procent av dessa avgjordes av en domare ensam. År 2008 avgjordes 68 procent av de nästan 4 400 målen av en domare ensam. Antalet avgjorda mål enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (målgrupp 62) var drygt 2 300 mål år 2007 och knappt 1 400 år 2008. Så gott som samtliga avgjordes utan nämnd.

9.2 Rättsfall

9.2.1 Migrationsdomstols sammansättning

Migrationsöverdomstolen har avgjort ett antal fall där fråga varit om migrationsdomstolens sammansättning. Dessa fall refereras nedan.

MIG 2007:7

Fråga om rättens sammansättning i mål om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

A hade ansökt om uppehålls- och arbetstillstånd på grund av anknytning till sin i Sverige bosatte make B. Migrationsverket och migrationsdomstolen avslog A:s ansökan och i migrationsdomstolen avgjordes målet av en domare ensam. Migrationsöverdomstolen konstaterade att det av Migrationsverkets beslut framgick att A och B hade lämnat oförenliga uppgifter och att verket i sitt beslut hade funnit att äktenskapet inte framstod som seriöst. Migrationsdomstolen hade i sin dom också fäst avgörande betydelse vid att B vid tidpunkten för giftermålet med A var registrerad i Sverige som gift med en annan kvinna samt att A då inte hade fyllt 18 år. Målet kunde enligt Migrationsöverdomstolen inte anses ha varit av enkel beskaffenhet och borde därför inte ha avgjorts av en domare ensam. På grund av detta, andra allvarliga brister i handläggningen och en uppenbart oriktig rättstillämpning återförvisats målet till migrationsdomstolen för fortsatt handläggning.

MIG 2007:22

Fråga om rättens sammansättning i asylmål.

A beviljades permanent uppehållstillstånd, men dömdes några år senare till ett längre fängelsestraff och utvisades i samband med det på livstid. När A hade avtjänat fängelsestraffet togs han i förvar för verkställighet av utvisningsbeslutet. Han ansökte då om asyl i Sverige. Migrationsverket och migrationsdomstolen avslog hans ansökan. Migrationsöverdomstolen konstaterade att målet i migrationsdomstolen hade avgjorts av en lagfaren domare ensam, dvs. utan medverkan av nämndemän. Migrationsöverdomstolen uttalade vidare följande.

Enligt 18 § fjärde stycket 1 LAFD är domstolen domför med en lagfaren domare ensam vid avgörande i sak av mål av enkel beskaffenhet. Begreppet enkel beskaffenhet är svårtolkat. Sistnämnda bestämmelse i LAFD innehåller en hänvisning till andra stycket samma lagrum. Ett mål får enligt detta stycke inte avgöras av ensamdomare om det är påkallat av särskild anledning att målet prövas

av fullsuttan rätt. Bestämmelserna i andra stycket skall ses som en garanti för att nämndemän kommer att medverka i erforderlig utsträckning (jfr prop. 1996/97:133 s. 41 f.). Särskild anledning att målet prövas av fullsuttan rätt kan vara att målet är svårbedömt, betydelsefullt för den enskilde eller principiellt viktigt (jfr Wennergren, *Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar*, femte upplagan, s. 71).

A har åberopat skyddsskäl gentemot Irak. Han har även till stöd för sin talan hänvisat till den allmänna situationen i Irak och till sin hälsa. Migrationsöverdomstolen finner främst med hänsyn till åberopade skyddsskäl att målet inte kan anses vara av enkel beskaffenhet. Att nämndemän inte deltagit vid avgörandet av målet i migrationsdomstolen utgör en allvarlig brist i handläggningen. En sådan brist kan endast undantagsvis avhjälpas i Migrationsöverdomstolen (jfr MIG 2007:7). Med hänsyn till de speciella omständigheter som föreligger i detta mål kan dock målet tas upp till avgörande i sak av Migrationsöverdomstolen.

Migrationsöverdomstolen prövade målet i sak och avslog överklagandet.

MIG 2007:58

Fråga om rättens sammansättning i mål om avvisning eller utvisning och särskilt när barn är inblandade. Även fråga om tillämpningen av viss EG-rätt medför att målet inte kan anses vara av enkel beskaffenhet.

A och hennes minderåriga dotter B ansökte om uppehållstillstånd enligt EES-avtalet på grund av anknytning till A:s make C, som var svensk medborgare. Migrationsverket och migrationsdomstolen avslog ansökan. I Migrationsöverdomstolen uppkom frågan om Migrationsdomstolen hade varit domför när den hade avgjort målet utan medverkan av nämndemän. Migrationsöverdomstolen pekade på att det i motiven till bestämmelsen i 18 § fjärde stycket LAFD hade anförts att ett begrepp av arten ”enkel beskaffenhet” till sin natur är sådant att det ger ett visst utrymme för olika tolkningar (se prop. 1996/97:133 s. 45). Domstolen hänvisade också till riksdagsbehandlingen av samma bestämmelse då Justitiekottet bl.a. pekade på att mål som typiskt sett är av mycket stor betydelse för den enskilde visserligen kan anses vara av enkel beskaffenhet, men att möjligheten att avgöra sådana mål med ensamdomare enligt utskottets mening borde utnyttjas restriktivt

(bet. 1996/97:JuU17 s. 13). Migrationsöverdomstolen gjorde där-
efter följande överväganden.

I målet aktualiseras ett flertal frågor som rör tolkningen av viss EG-rätt samt den svenska utlänningslagstiftningens förenlighet med EG-rätten. Migrationsverket har i skälen för det överklagade beslutet hänvisat till EG-domstolens dom i mål C-370/90. Denna doms innebörd är inte närmare berörd av lagstiftaren i samband med implementeringen i utlänningslagen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier m.m. (rörlighetsdirektivet). Domens innebörd vad gäller möjligheten att bifalla en ansökan om uppehållstillstånd efter inresan för en anhörig till en svensk medborgare på samma villkor som för en anhörig till en EES-medborgare (se 4 kap. 17 § utlänningsförordningen [2006:97]) har inte heller berörts av lagstiftaren. Dessa frågor har vidare inte varit föremål för Migrationsöverdomstolens bedömning.

De frågor som rör tillämpningen av EG-rätten i det nu aktuella målet kan inte sägas vara av enkel beskaffenhet. Vidare gör Migrationsöverdomstolen bedömningen att ett mål där fråga om avvisning eller utvisning är väckt som regel får anses vara av avgörande betydelse för den enskilde (jfr MIG 2007:17). Mot bakgrund av vad Justitiekottet uttalat i det ovan redovisade betänkandet, finner Migrationsöverdomstolen att möjligheten att avgöra mål med ensamdomare när fråga om avvisning eller utvisning är väckt bör utnyttjas restriktivt, i synnerhet när barn är inblandade.

Migrationsöverdomstolen fann således att migrationsdomstolen inte hade varit domför med enbart en lagfaren domare och att migrationsdomstolens dom skulle undanröjas och målet visas åter till migrationsdomstolen för ny handläggning.

Beslut den 22 april 2008 (UM 1620-08)

Fråga om rättens sammansättning i mål om överföring enligt Dublin-förordningen.

A ansökte om asyl. Migrationsverket konstaterade att A hade rest in i Grekland drygt fyra månader innan han kom till Sverige och att Grekland enligt Dublinförordningen därför var ansvarig stat för A:a asylansökan. Migrationsverket beslutade avvisa asylansökan och överföra A till Grekland.

A klagade till migrationsdomstolen och yrkade att hans ansökan skulle prövas i Sverige. Domstolen framhöll att det fanns rapporter som tydde på att asylsökande inte fick en rättssäker prövning i Grekland, att det fanns brister i mottagandet av asylsökandena där samt att förhållandena i de förvar där de asylsökande placerades var undermåliga. Mot bakgrund av detta och vad A i övrigt hade anfört ansåg domstolen att Sverige borde överta prövningen av hans asylansökan. Migrationsdomstolen återförvisade därför målet till Migrationsverket för ny prövning.

Migrationsöverdomstolen konstaterade bl.a. att migrationsdomstolen hade avgjort målet utan att nämndemän hade deltagit. Ett mål som detta, i vilket det var aktuellt att underlåta att tillämpa Dublinförordningens regler om överförande och att låta svenska myndigheter överta prövningen, kan enligt Migrationsöverdomstolen i allmänhet anses vara ett sådant mål där det kan vara påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttet rätt. Migrationsöverdomstolen undanröjde därför migrationsdomstolens dom och visade målet åter för fortsatt handläggning. (Motsvarande utgång i beslut den 17 februari 2009, UM 584-09).

9.2.2 Förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen

Migrationsöverdomstolen har avgjort fem mål i förstärkt sammansättning, alla under första halvåret 2007. Tre av dessa är refererade. I det ena fallet, MIG 2007:11, var det fråga om en utlänning som i och för sig hade rätt till uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin gravida sambo, skulle vara tvungen att återvända till hemlandet för att söka tillstånd därifrån. Det andra fallet, MIG 2007:31, gällde frågan om sökanden hade ändrat sin talan genom att först ansöka om asyl och därefter i migrationsdomstolen begära uppehållstillstånd på grund av anknytning. Av referatet framgår att domstolen samma dag avgjorde ytterligare två mål, där förhållandena var likartade och utgången densamma. Likartade frågor bedömdes även i MIG 2007:32, som gällde ett Dublinärende.

MIG 2007:11

Fråga om det i mål om uppehållstillstånd, där klaganden hade anknytning till Sverige genom maka och barn som var bosatta här i landet, fanns skäl att göra undantag från huvudregeln att uppehållstillstånd ska ha sökts och beviljats före inresan i Sverige.

A reste in i Sverige i mitten av april 2004 och ansökte i december 2005 om uppehålls- och arbetstillstånd på grund av anknytning till sin gravida sambo som var bosatt här. Han uppgav att de hade varit sammanboende sedan april 2005 och att nedkomsten var beräknad till april 2006. Migrationsverket beslutade att avslå ansökan och anförde som skäl att den som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ordnat detta före inresan i landet samt att det i målet saknades tillräckliga skäl att göra undantag från den regeln. Migrationsdomstolen avslog A:s överklagande.

Migrationsöverdomstolen konstaterade att A enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen var berättigad till uppehållstillstånd i Sverige till följd av anknytning. Frågan i målet var om han, enligt huvudregeln i 5 kap. 18 § första stycket, måste söka tillståndet från utlandet eller om han skulle kunna få det beviljat medan han vistades i Sverige enligt undantagsregeln 5 kap. 18 § andra stycket 5. Migrationsöverdomstolen redovisade bl.a. förarbetena till bestämmelsen och exempel på omständigheter som kan föranleda undantag från kravet på uppehållstillstånd före inresan. Domstolen beaktade även bestämmelserna i Europakonventionen och Barnkonventionen, men kom ändå till slutsatsen att det skäligen kunde krävas att A reste till hemlandet eller ett annat land för att där ge in en ansökan om uppehållstillstånd. Det fanns alltså inte förutsättningar att medge undantag från huvudregeln i 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen om att en ansökan om uppehållstillstånd inte får bifallas efter inresan i Sverige. Överklagandet avslogs därför.

MIG 2007:31

Fråga om sökanden ändrat sin talan genom att först i migrationsdomstolen yrka uppehållstillstånd på grund av anknytning.

A ansökte först om asyl, men fick avslag på sin ansökan av Migrationsverket. A överklagade till migrationsdomstolen och begärde där även uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin flickvän B, som var svensk medborgare. Migrationsdomstolen konstaterade att frågan om A:s anknytning till B inte hade prövats av Migrationsverket och avvisade yrkandet om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Domstolen anförde att A hade rätt att få ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning prövad i sedvanlig ordning. Överklagandet avslogs i övrigt.

I Migrationsöverdomstolen prövades frågan hur migrationsdomstolen skulle ha gjort med anledning av att A först där hade gjort gällande anknytning till B som ytterligare en grund för uppehållstillstånd. För att ta ställning i den frågan måste domstolen först avgöra om A genom att åberopa anknytning hade ändrat sin talan eller om hans talan fortfarande kunde anses avse samma sak. Migrationsöverdomstolen konstaterade att det inom utlänningsrätten inte finns något formellt hinder för en utlänning att, i en ny ansökan om uppehållstillstånd, åberopa samma omständigheter som tidigare och få saken prövad. Ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd vinner således inte negativ rättskraft. Det går emellertid inte att bedriva parallella processer om uppehållstillstånd. Det följer enligt domstolen av att ett beslut att avslå en ansökan om uppehållstillstånd som regel ska förenas med ett beslut om avvisning eller utvisning, vilket i sig är verkställbart under fyra år. Migrationsöverdomstolen framhöll vidare att det efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning inte går att åberopa nya omständigheter annat än inom ramen för bestämmelserna i 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen avseende verkställighetshinder. Mot bakgrund av detta ansåg Migrationsöverdomstolen att saken i den ordinarie processen utgörs av frågan om uppehållstillstånd, oavsett grund, och att sökanden ska ha rätt att få samtliga åberopade omständigheter prövade i den processen. A hade således inte ändrat sin talan genom att åberopa anknytning till B och migrationsdomstolen borde inte ha avvisat A:s talan.

Migrationsöverdomstolen ansåg att migrationsdomstolen borde ha sett till att A:s anknytning till B blev klarlagd i den omfattning

som hade krävts för att domstolen skulle kunna ta ställning i frågan om uppehållstillstånd även på den grunden. Migrationsdomstolens dom undanröjdes därför och målets återförvisades till domstolen för fortsatt handläggning.

MIG 2007:32

Fråga om Migrationsverket bort pröva anknytning till hustru och barn i ett ärende om överföring enligt Dublinförordningen där sökanden inledningsvis hade begärt asyl.

A reste in i Sverige och ansökte om asyl. Eftersom han före inresan hade beviljats visering till Frankrike, begärde Migrationsverket att franska myndigheter skulle överta prövningen av hans asylansökan. A anmälde därefter att han som skäl för uppehållstillstånd även åberopade anknytning till svenska medborgaren B, som han hade gift sig med efter inresan i Sverige. Migrationsverket avvisade hans ansökan och beslutade i enlighet med Dublinförordningen att överföra honom till Frankrike. A överklagade beslutet till migrationsdomstolen. Domstolen ansåg att Migrationsverket borde ha prövat ansökan om uppehållstillstånd till den del den grundades på anknytning till B. Migrationsdomstolen prövade ansökan i den här delen och avlog överklagandet i dess helhet.

A överklagade till Migrationsöverdomstolen som tog upp frågan om Migrationsverket hade bort pröva A:s anknytning till hustru och barn i ärendet om överföring enligt Dublinförordningen samt om den åberopade anknytningen utgjorde skäl för Sverige att med stöd av artikel 3.2 i Dublinförordningen överta asylprövningen.

Migrationsöverdomstolen anförde att frågor om uppehållstillstånd måste prövas i ett sammanhang, oavsett om frågan ska avgöras inom ett nationellt system eller inom ramen för Dublinförordningen. De skäl en asylsökande framför ska enligt domstolen därför prövas helt inom ramen för Dublinförordningen i de fall dess tillämpning aktualiseras. I Dublinförordningen finns bestämmelser som gör det möjligt för varje medlemsstat att pröva en asylansökan som lämnats in av en tredjelandsmedborgare, även om det inte föreligger någon sådan skyldighet enligt förordningen. Enligt Migrationsöverdomstolens mening får de skäl för uppehållstillstånd som anförs enligt grunderna anknytning eller synnerligen

ömmande omständigheter prövas inom ramen för de bestämmelserna.

Migrationsöverdomstolen konstaterade därefter att det inte fanns skäl för Sverige att överta prövningen av A:s asylansökan och att överklagandet därför skulle avslås.

9.3 Synpunkter från domstolarna m.fl.

9.3.1 Domstolarna

Tillämpningen av reglerna om rättens sammansättning skiljer sig något mellan de tre migrationsdomstolarna. I Stockholm avgörs förhållandevis fler mål av en domare ensam, medan domarna i övriga domstolar är mindre benägna att avgöra mål utan nämndemän. I mål som aktualiserar skyddsskäl deltar enligt uppgifter från domarna dock som regel nämndemän i målets avgörande vid samtliga domstolar. Enligt vissa domare bör dock även sådana mål kunna avgöras med en domare ensam, om de skäl som sökanden anför ändå inte är tillräckliga för bifall till ansökan. Alla domare synes anse att nämndemän bör delta om ett mål berör barn. Detsamma gäller om det är bevisfrågor som ska avgöras. Är det bara rättsfrågor som ska bedömas anser åtminstone vissa domare att målet kan avgöras utan nämndemän, i vart fall om rättsfrågorna inte är särskilt komplicerade eller om det finns praxis på området.

I migrationsdomstolen i Stockholm synes praxis när det gäller rättens sammansättning variera något även mellan domarna, vilket emellertid kan förklaras av att domstolens avdelningar är specialiserade på olika länder och att mål som gäller vissa länder kan anses vara av enkel beskaffenhet i större utsträckning än mål från andra länder. När en domare har handlagt ett flertal mål från samma land och av erfarenhet vet att de skäl som sökandena åberopar inte är tillräckliga för bifall till ansökan, talar det enligt stockholmsdomarna för att målet avgörs utan nämnd. Så kan också vara fallet om ett mål gäller en fråga som upprepade gånger har avgjorts med nämnd och där domstolen kan sägas ha en fast praxis att falla tillbaka på.

Gemensamt för domstolarna är att mål som avgörs efter muntlig förhandling också som regel avgörs med nämndemän. Ett undantag

från denna princip är förvarsmålen som ofta avgörs av en domare ensam, även för det fall att muntlig förhandling hålls.

Nämndemannainstitutet fungerar i stort sett väl i migrationsmålen och domarna uppskattar att kunna diskutera framför allt skälighetsfrågor med nämndemännen. Nämndemännens inflytande över utgången i målen synes dock vara större än i andra mål vid länsrätterna och juristdomaren blir oftare överröstad i migrationsmål än i länsrättens övriga mål. Skiljaktiga meningar från nämndemän förekommer enligt uppgift också oftare. Domarna menar att det i större utsträckning än i andra mål i länsrätten framgår att vissa nämndemän anser sig ha till uppgift att hjälpa den enskilda parten. Det motsatta förhållandet kan också förekomma. Detta var emellertid mer tydligt i reformens inledningsskede och enligt domarna har de nyrekryterade nämndemännen nu i större utsträckning funnit sig tillrätta i sina roller som opartiska ledamöter av migrationsdomstolarna. Likartade mål kan dock fortfarande komma att bedömas olika, beroende på vilka nämndemän som deltar i avgörandet. Domarna anser detta otillfredsställande eftersom det inte går att få en dom ändrad av Migrationsöverdomstolen om inte målet har ett prejudikatsintresse.

9.3.2 Offentliga biträden

De offentliga biträdena har liksom domarna noterat att nämndemännen oftare är skiljaktiga i migrationsmål än i andra mål i länsrätten. Biträdena ser det för närvarande inte som något problem eftersom nämndemännen som regel röstar till sökandens fördel och ibland också röstar över juristdomaren. Det förhållandet att lika fall kan behandlas olika är enligt biträdena emellertid inte bra sett ur rättssäkerhetssynpunkt och kan göra det svårt för biträdet att förklara för sökanden varför han eller hon inte får stanna i landet.

9.4 Överväganden

Bedömning: Vid avgörande i migrationsdomstolarna av mål som gäller skyddsskäl deltar nämndemän i stor utsträckning. I andra typer av mål och i mål där endast rättsfrågor ska bedömas, är det vanligt att en lagfaren domare ensam avgör målet. Det förhållandet att andelen mål som avgörs med nämndemän varierar mellan domstolarna kan förklaras med att mål av flera olika skäl kan anses vara av enkel beskaffenhet och därför kan avgöras utan nämndemän.

Migrationsöverdomstolen har hittills utnyttjat sin särskilda möjlighet att avgöra mål i förstärkt sammansättning i fem fall. Migrationsöverdomstolens fortsatt praxis får visa i vilken utsträckning den möjligheten bör utnyttjas.

Som framgår av den tidigare redovisningen kan en migrationsdomstol avgöra ett mål antingen med en domare ensam eller med en domare och nämnd. Det som avgör vilken sammansättning som ska väljas är om domaren anser att målet är av enkel beskaffenhet eller ej. Samma bestämmelse i lagen om allmän förvaltningsdomstol som gäller i länsrätternas övriga verksamhet, ska också tillämpas i migrationsmål. Regeringsrättens praxis på området ger därför vägledning för migrationsdomstolarna. Dessutom har Migrationsöverdomstolen i ett par mål gett anvisningar för de speciella bedömningar som kan behöva göras i migrationsmålen.

I rättsfallet MIG 2007:22 har Migrationsöverdomstolen framhållit att målet främst med hänsyn till åberopade skyddsskäl inte kunde anses vara av enkel beskaffenhet. I MIG 2007:58 betonade Migrationsöverdomstolen vidare att möjligheten att avgöra mål med ensamdomare borde utnyttjas restriktivt när fråga om avvisning eller utvisning är väckt i målet, i synnerhet när barn är inblandade. Mot bakgrund av statistiken kan det konstateras att nämndemän i mycket stor utsträckning medverkar i mål där skyddsskäl åberopas. Det stora flertalet av de asylmål som rör ensamkommande barn avgörs också av en juristdomare och nämndemän. Mål med omedelbar verkställighet avgörs dock ofta av en domare ensam. Sådana mål kan bl.a. gälla överföring enligt Dublinförordningen, vilka inte prövas i sak. Det kan också vara fråga om mål där Migrationsverket med stöd av 8 kap. 6 § utlänningslagen har förordnat om omedelbar verkställighet

eftersom det är uppenbart att det inte finns grund för asyl eller uppehållstillstånd av annat skäl. I dessa fall förefaller det rimligt att i normalfallet betrakta målet som av sådan enkel beskaffenhet att nämnd inte behöver medverka vid avgörandet. När det gäller övriga asylmål förekommer dock nämndemän i ungefär två tredjedelar av målen, medan en tredjedel avgörs utan nämnd.

Frågan är vad det är som gör att domarna trots allt anser att vissa asylmål kan tas till avgörande av en domare ensam. Om man utgår från domarnas egna uppgifter är det troligt att de mål som avgörs utan nämnd bl.a. är mål där bedömningen av rättsfrågor är avgörande för utgången i målet, mål som gäller frågor där det sedan tidigare finns en fast praxis och mål där det endast är fråga om tillräckligheten av sökandens skyddsskäl.

När det gäller möjligheten att avgöra rättsfrågor utan nämnd har fallet MIG 2007:58 betydelse. Det var där fråga om tillämpning av viss EG-rätt, vilken enligt Migrationsöverdomstolen inte kunde sägas ha varit av sådan enkel beskaffenhet att målet kunde ha avgjorts av en domare ensam. Ett visst utrymme torde ändå finnas för domstolen att avgöra rättsfrågor utan nämnd, men om frågorna är av mer komplicerat slag torde nämndemän i enlighet med Migrationsöverdomstolens avgörande behöva medverka. Detta speglar förhållandevis väl de uppgifter som domarna har lämnat och som visar att rättsfrågor ofta avgörs utan nämnd, åtminstone om frågorna inte är svårare eller om det finns fast praxis att falla tillbaka på.

Man kan notera att det även i fråga om rättens sammansättning finns skillnader mellan de tre migrationsdomstolarna. I Göteborg och Malmö avgörs således ungefär tre fjärdedelar av samtliga asylmål med nämnd, medan domstolen i Stockholm avgör knappt hälften av målen med nämnd. Skillnader mellan domstolarna när det gäller rättens sammansättning finns emellertid också i andra målgrupper. Under år 2007 avgjorde samtliga länsrätter 74 procent av socialförsäkringsmålen med nämnd. Länsrätterna i Stockholm och Göteborg låg något under snittet, medan domstolen i Malmö låg något över. När det gäller skattemålen var snittsiffran 62 procent. Länsrätten i Stockholm motsvarade i stort sett snittet, medan domstolen i Malmö låg något över och domstolen i Göteborg betydligt under (50 procent). Biståndsmålen avgjordes i 29 procent av samtliga fall med nämnd, men även här varierade rättens sammansättning mellan domstolarna. Domstolen i Malmö låg lägst på 10 procent, domstolen i Göteborg kom därefter på

16 procent och domstolen i Stockholm låg högst på 24 procent. Det går alltså inte att säga att det finns en tydlig linje på de olika domstolarna på så sätt att den ena domstolen oavsett måltyp avgör mål med nämnd i större utsträckning än den andra. Skillnaderna synes i stället vara hänförliga till de olika bedömningar som domstolarna gör i olika målkategorier.

En förklaring till skillnaderna kan vara att domstolarna prövar mål gällande olika länder i olika utsträckning och att mål från vissa länder i högre grad än andra kan anses vara av enkel beskaffenhet. Benägenheten att avgöra rättsfrågor utan nämnd kan eventuellt också variera, även om det inte har gått att finna något säkert belägg för det. Den enskilde domarens vana vid frågorna, liksom det förhållandet att en fråga flera gånger tidigare har avgjorts med samma resultat, synes dessutom kunna få betydelse för bedömningen av om nämnd bör medverka eller inte. Det kan möjligen vara ytterligare en orsak till att domarna vid domstolen i Stockholm, som är mer specialiserad än de övriga domstolarna, i större utsträckning anser mål vara av enkel beskaffenhet än domarna i övriga domstolar.

Sammanfattningsvis kan man när det gäller rättens sammansättning i migrationsdomstolarna konstatera att nämndemän i stor utsträckning deltar i de avgöranden som gäller skyddsskäl, om inte endast rättsfrågor är avgörande för utgången. De variationer som förekommer mellan domstolarna kan åtminstone i någon mån förklaras med att mål med sökande från vissa länder, vilka är sådana att de kan avgöras utan nämndemän, kan vara koncentrerade till en domstol. Domstolarnas inre organisation och graden av specialisering kan vara ytterligare en förklaring. Under alla förhållanden synes domstolarnas bedömningar av frågan om nämndemän bör medverka i ett avgörande eller inte, stämma väl överens med den praxis som råder på området.

Som framgått tidigare har Migrationsöverdomstolen möjlighet att avgöra mål i förstärkt sammansättning med sju ledamöter. Eftersom Migrationsöverdomstolen är en präjudikatsinstans är det naturligt att domstolen har möjlighet att i vissa situationer avgöra mål i förstärkt sammansättning på samma sätt som Regeringsrätten och Högsta domstolen kan avgöra mål i plenum. Tanken är att förstärkt sammansättning ska användas främst när det behövs för att främja en enhetlig rättstillämpning. Detta har i lagtexten kommit till uttryck på så sätt att sju ledamöter får delta i ett avgörande om Migrationsöverdomstolen finner att detta kan

komma att få stor principiell betydelse. Därmed avses enligt förarbetena även sådana situationer då rätten finner anledning att frånga en bedömning som har gjorts i ett tidigare avgörande från domstolen. Migrationsöverdomstolen har hittills utnyttjat möjligheten till förstärkt sammansättning i sammanlagt fem fall. Det första fallet var MIG 2007:11, som gällde frågan om sökanden kunde beviljas undantag från huvudregeln att uppehållstillstånd ska ha sökts och beviljats för inresan till Sverige. Därefter avgjordes på samma dag MIG 2007:31–32 och två liknande icke refererade fall, som alla avsåg frågan vad som kan anses utgöra saken i ett mål om uppehållstillstånd. Migrationsöverdomstolen har dessutom nyligen beviljat prövningstillstånd i tre mål som enligt domstolen ska avgöras i förstärkt sammansättning. Dessa mål gäller en fråga om gränsdragningen mellan inre väpnad konflikt och andra svåra motsättningar då staten saknar kontroll över sitt territorium (UM 8262-08, 133-09 och 334-09). Hur begreppet stor principiell betydelse bör tolkas och i vilka sammanhang bestämmelsen fortsättningsvis bör utnyttjas får utformas i praxis av Migrationsöverdomstolen.

10 Övriga processuella frågor

Här belyses förhållandet mellan Regeringsrätten och Migrationsöverdomstolen i deras egenskap av sista instans för de allmänna förvaltningsdomstolarna respektive i utlännings- och medborgarskapsärenden. En särskild fråga är om Migrationsöverdomstolen har fått avgöra processuella frågor där förvaltningsprocessuell vägledning av Regeringsrätten saknats.

Vidare diskuteras behovet av att Migrationsöverdomstolen ges möjlighet att bevilja prövningstillstånd begränsat till att gälla viss del av det beslut som den fullföljda talan avser (partiellt prövningstillstånd).

10.1 Överväganden

10.1.1 Kompetensfördelningen mellan Regeringsrätten och Migrationsöverdomstolen

För migrationsdomstolarna gäller vad som allmänt är föreskrivet om länsrätt och kammarrätt och rättskipningen i dessa, om inte något annat följer av utlänningslagen. Beträffande vissa frågor har det varit nödvändigt att ha bestämmelser som avviker från bl.a. lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och förvaltningsprocesslagen. Detta avser bl.a. instansordningen i sig samt reglerna om förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen (prop. 2004/05:170 s. 112). Det ingår i mitt uppdrag att, om jag finner anledning, belysa förhållandet mellan Regeringsrätten, som är sista instans inom de allmänna förvaltningsdomstolarna, och Migrationsöverdomstolen, som är sista instans i utlännings- och medborgarskapsärenden. Som exempel i direktiven har nämnts frågan om Migrationsöverdomstolen har fått avgöra processuella frågor där förvaltningsprocessuell vägledning av Regeringsrätten saknats.

Under utredningsarbetet har det framkommit att det under den första tiden efter domstolsreformen fanns en diskussion om Migrationsöverdomstolens hantering av processuella frågor i överklagade mål som beviljats prövningstillstånd. Det förekom åsikter om att domstolen uttalade sig i allmänna förvaltningsprocessuella frågor – även i vissa fall där det enligt somliga inte fanns någon egentlig anledning till detta – och att prejudicerande uttalanden på sådana områden rimligen inte skulle falla inom Migrationsöverdomstolens kompetens, utan vara en fråga för Regeringsrätten. Exempel på mål som föranlett att synpunkter framförts mot Migrationsöverdomstolen i nu nämnda avseenden är dess första referat, MIG 2006:1, där domstolen uttalade sig om utredningsskyldigheten enligt 8 § förvaltningsprocesslagen, och MIG 2008:4, avseende ersättning till offentligt biträde. Det intryck som givits är att underinstanserna även ansett att Migrationsöverdomstolen inledningsvis uppehöll sig vid en mängd olika delfrågor i målen i stället för att välja ut och analysera tydliga rättsfrågor, vilket naturligare skulle ligga i rollen som högsta domstolsinstans.

Synpunkter i fråga om kompetensfördelningen mellan Migrationsöverdomstolen och Regeringsrätten har inhämtats från ledamöter vid dessa domstolar. Domare vid Migrationsöverdomstolen har bekräftat att underinstanserna ifrågasatte Migrationsöverdomstolens uttalanden i vissa processuella frågor under den första tiden efter domstolsreformen. Migrationsöverdomstolen har, såvitt får förstås, etablerat synsättet att processuella frågor med tydlig specifik anknytning till migrationsmål klart faller inom Migrationsöverdomstolens kompetens. Domarna menar att det finns processuella frågor som i och för sig är av allmän förvaltningsprocessuell karaktär men som får särskild effekt i migrationsmål. Exempel på detta är frågor om vilka migrationsmål som kan avgöras av en domare, när man bör ha muntlig förhandling och frågor om utredningsskyldighet i migrationsmål.

Regeringsrättens företrädare delar uppfattningen att det måste ligga inom Migrationsöverdomstolens uppdrag att uttala sig i förvaltningsprocessuella frågor med specifik anknytning till utlänningsrätten och att det därför är naturligt att det på sikt kommer att bildas en förvaltningsprocessuell praxis med särskilt avseende på utlänningsrätt. Det kan dock inte uteslutas, menar domarna i Regeringsrätten, att liknande förvaltningsprocessuella frågor som de Migrationsöverdomstolen bedömer kan förekomma

även i andra måltyper. För det fall sådana närbesläktade frågor kommer under Regeringsrättens bedömning kommer Regeringsrättens prejudikat i frågan att bli tyngre vägande än Migrationsöverdomstolens.

En specifik fråga rörande kompetensfördelning som blev aktuell i den nya instans- och processordningen var hur resningsansökningar över Migrationsöverdomstolens avgöranden skulle hanteras inom denna ordning. Regeringsrätten uttalade sig i den frågan i rättsfallet RÅ 2007 ref. 78. I målet ansökte sökanden om resning hos Migrationsöverdomstolen över Migrationsöverdomstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd. Migrationsöverdomstolen avvisade ansökningen och överlämnade den till Regeringsrätten, med hänvisning till att det ankom på den domstolen att pröva ansökningen.

Regeringsrätten avgjorde målet i plenum och anförde, att en ansökan om resning i ett mål om uppehållstillstånd, i vilket Migrationsöverdomstolen inte har meddelat prövningstillstånd ska, om ansökningen syftar till en ny sakprövning i målet, prövas av Kammarrätten i Stockholm i dess egenskap av Migrationsöverdomstol.

Regeringsrätten har återkommit till denna fråga i notisfall (RÅ 2008 not 9 och RÅ 2008 not 16). I RÅ 2008 not 88 begärdes resning i Regeringsrätten över en dom i Migrationsöverdomstolen. I det fallet tog Regeringsrätten upp resningsansökan till prövning.

Bortsett från frågan om kompetensfördelningen beträffande resningsansökningar, som nu är besvarad, har enligt vad jag erfarit inte förekommit några särskilda spörsmål beträffande kompetensfördelningen mellan Migrationsöverdomstolen och Regeringsrätten som vidare bör belysas.

10.1.2 Införande av partiellt prövningstillstånd

Förslag: Migrationsöverdomstolen ska kunna begränsa ett prövningstillstånd till att gälla viss del av det beslut som den fullföljda talan avser.

Prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens) eller då det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens).

Nuvarande reglering i utlänningslagens 16 kap. 2 § medför att ett prövningstillstånd meddelas för överklagandet i dess helhet. Det finns ingen möjlighet att begränsa ett prövningstillstånd till att gälla en viss del av överklagandet trots att det från saklig synpunkt kanske inte finns skäl att pröva överklagandet mer än i en viss del.

I fråga om behovet av partiellt prövningstillstånd har Migrationsöverdomstolen till utredningen uttryckt att överklagande mål ibland omfattar så många delfrågor att det inte är rationellt att bevilja prejudikatdispens för hela målet. Partiellt prövningstillstånd skulle renodla praxisbildningen, enligt Migrationsöverdomstolen.

Enligt min bedömning finns beträffande Migrationsöverdomstolen anledning anta att syftet med prövningstillståndssystemet skulle uppnås på ett bättre sätt om ett partiellt prövningstillstånd kunde meddelas. Möjligheten att bevilja partiellt prövningstillstånd skulle innebära att Migrationsöverdomstolen kan anpassa handläggningen till vad som behövs i det enskilda fallet. Jag föreslår därför att Migrationsöverdomstolen ska kunna begränsa ett prövningstillstånd till att gälla viss del av det beslut som den fullföljda talan avser.

En ny regel om partiellt prövningstillstånd bör lämpligen utformas i enlighet med vad som gäller för Regeringsrätten, som är prejudikatinstans för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Enligt 36 § förvaltningsprocesslagen sista stycket får ett prövningstillstånd i Regeringsrätten begränsas till att gälla viss del av det beslut som den fullföljda talan avser.

Ett lagförslag väntas avseende en förändrad utformning av regeln om partiellt prövningstillstånd i Regeringsrätten. Innebörden av förslaget väntas bli att motsvarande regler för Högsta Domstolen, se 54 kap. 11 § rättegångsbalken, ska införas beträffande Regeringsrätten. Inom ramen för det pågående

lagstiftningsarbetet bör i så fall också övervägas att justera den av mig föreslagna regeln om partiellt prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen, så att den kommer att överensstämma med vad som ska gälla för Regeringsrätten. Bestämmelsen om partiellt prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen kan lämpligen föras in som ett nytt sista stycke i 16 kap. 12 § utlänningslagen.