



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Joel Tomelius

Verkställighetshinder och giltig ursäkt

En analys av rekvisitet giltig ursäkt i 12 kap. 19 § utlänningslagen

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Henrik Wenander

Termin för examen: period 1 VT2021

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	6
1.1 Syfte och frågeställning	6
1.2 Avgränsningar	7
1.3 Metod och material	8
1.4 Disposition	9
2 BAKGRUND	11
2.1 Inledning	11
2.2 Förvaltningsrättsliga principer	11
2.2.1 Instansordningsprincipen	11
2.2.2 Officialprincipen, utredningsansvaret och bevisbördan	13
2.2.3 Laga kraft	16
2.2.4 Rättskraft	16
2.2.5 Verkställbara beslut	19
2.2.6 Resning	21
2.2.7 Legalitetsprincipen, föreskriftskravet och rättssäkerhet	21
2.3 Den svenska asyllagstiftningen och trovärdighetsbedömningen	24
2.3.1 Rätten till uppehållstillstånd	24
2.3.2 Allmänt om prövningen av skyddsbehovet	26
2.3.2.1 Identitet och medborgarskap	27
2.3.2.2 Bevisprövningen	28
2.3.3 Problematik i utredningen	28
3 NY PRÖVNING AV ETT LAGAKRAFTVUNNET BESLUT	30
3.1 Inledning	30
3.2 Verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ UtIL	30
3.3 Lagstiftarens avsikt med rekvisitet ”giltig ursäkt”	34
3.3.1 2005 års utlänningslag	34
3.3.2 Införlivandet av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet	37
3.3.3 Begränsningslagens införande	38
3.3.4 Införlivandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet	38

3.3.5	Ändringar i utlänningslagen 2018–2021	39
3.3.6	Sammanfattande kommentar om lagstiftningens utveckling	40
3.4	Kritik mot lagstiftningen	40
3.5	Tolkningen av 12 kap. 19 §§ och giltig ursäkt	42
3.5.1	Praktikers uppfattning av giltig ursäkt	42
3.5.2	Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden	43
3.5.2.1	Förföljelse på grund av kön avseende kvinnor	44
3.5.2.2	Sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller könsuttryck	44
3.5.2.3	Religiös övertygelse	45
3.5.2.4	Medborgarskap	45
3.5.2.5	Migrationsverkets prövning efter beviljande enligt 12 kap. 19 § UtL	46
3.5.3	Praxis från MiÖD	46
3.6	Diskussion om MiÖD:s avgöranden	49
3.6.1	MIG 2019:25 Giltig ursäkt i samband med religiös övertygelse	49
3.6.2	MIG 2019:5 Undantag från kravet på giltig ursäkt	51
3.6.3	Mål nr UM 2092–07 Tidsspännet för när giltig ursäkt föreligger	53
4	SLUTSATSER	55
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	59
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	64

Summary

In 2005, the current Swedish Aliens Act came into force. During the legislative process, the legislator saw the need to change the rules on when a new examination can be made of a decision on expulsion or expulsion that has become final and is to be enforced. This is regulated in Chapter 12, Section 19 of the Aliens Act. For a new examination, it is required that new circumstances have arisen which mean that there is reason to assume that there is a lasting obstacle to enforcement under Chapter 12, sections 1-3 of the Aliens Act. In addition, it is required that the alien has not been able to present the circumstances before, or that there is a valid excuse for not doing so. The wording of the law does not provide an explanation of the interpretation of a valid excuse.

The purpose of this paper is to examine how the requirement of a valid excuse in Chapter 12, Section 19 of the Aliens Act should be interpreted. The main question of the essay is thus how the requirement should be understood. In order to answer this question, the following sub-questions are posed: what the legal background to a valid excuse is, how the requirement is interpreted by the Migration Appeal Court and the Migration Agency, and in what way the necessary condition could be criticised.

In order to examine the background and function of the necessary condition, the paper presents principles of administrative law, preparatory works, the Swedish Migration Agency's legal positions, and the precedent of the Migration Court of Appeal. Based on this material, the necessary condition of the valid excuse is discussed and criticised. Possible alternatives to the legal text are discussed from different perspectives. It is concluded that the meaning of a valid excuse is still not entirely clear and that much room for interpretation has been left to the practitioners. At the same time, the functions of the section would be lost if it were removed from the text of the law.

Sammanfattning

År 2005 trädde dagens utlänningslag i kraft. Vid lagstiftningsarbetet såg lagstiftaren bland annat behovet av att ändra regleringen för när en ny prövning kan göras av ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft och ska verkställas. Detta regleras i 12 kap. 19 § utlänningslagen. För en ny prövning krävs det att det har uppkommit nya omständigheter som innebär att det finns skäl att anta att det finns ett bestående verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen. Dessutom krävs det att utlänningsen inte har kunnat framföra omständigheterna tidigare, eller att det finns en giltig ursäkt för att utlänningsen inte har gjort det. Lagtexten ger inte en förklaring till hur giltig ursäkt bör tolkas.

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur rekvisitet giltig ursäkt i 12 kap. 19 § utlänningslagen bör tolkas. Den huvudsakliga frågeställningen för uppsatsen är därmed hur giltig ursäkt ska förstås. För att kunna besvara frågeställningen undersöks följande delfrågor: vad den rättsliga bakgrunden till giltig ursäkt är, hur rekvisitet tolkas av Migrationsöverdomstolen och Migrationsverket samt vilken kritik som kan riktas mot rekvisitet.

För att undersöka rekvisitets bakgrund och funktion har uppsatsen tagit avstamp i förvaltningsrättsliga principer, förarbeten, folkrättsliga och EU-rättsliga instrument, Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden och praxis från Migrationsöverdomstolen. Utifrån detta material diskuteras och kritiserar rekvisitet. Möjliga alternativ på lagtextens utformning diskuteras ur olika perspektiv. Slutsatsen dras att innebörden av rekvisitet fortfarande inte är helt självklart men att praxis på senare tid har utvecklat förståelsen och innebörden av rekvisitet. Lagstiftaren har dock lämnat över mycket tolkningsutrymme till rättstillämparen. Av denna anledning efterfrågas mer praxis från Migrationsöverdomstolen. Den andra slutsatsen som dras är att lagrummets förvaltningsrättsliga funktioner skulle försvinna om rekvisitet skulle strykas från lagtexten.

Förord

Med den här uppsatsen sätter jag punkt för mina studier och mitt studentliv i Lund. Åren vid universitetet har varit väldigt givande, och jag har lärt mig mycket – både om juridiken och om livet.

Jag vill rikta ett tack till min handledare Henrik Wenander som har varit ett viktigt stöd i arbetet. Jag vill även tacka alla som jag har lärt känna under mina år i Lund, inte minst medlemmarna i Juristjouren och alla som har bott med mig i studentkorridoren på Vildanden (som inte alls ligger särskilt off).

Lund den 26 maj 2021

Förkortningar

Asylprocedurdirektivet	Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.
BegrL	Begränsningslagen (2016:752)
CAT	Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FL	Förvaltningslagen (1917:900)
Flyktingkonventionen	Förenta nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
Genèvekonventionen	Genèvekonventionen den 28 juli 1951 och protokollet från den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning
HBTQ	Homosexuella, bisexuella, transpersoner och queerpersoner
JO	Justitieombudsmannen
MIG	Migrationsöverdomstolen, refererade avgöranden

MiÖD	Migrationsöverdomstolen
Prop.	Proposition
RÅ	Regeringsrättens Årsbok
Skyddsgrundsdirektivet	Rådets direktiv 2011/95/EU om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet [omarbetning].
UNHCR	The United Nations High Commissioner for Refugees
UtlL	Utlänningslagen (2005:716)

1 Inledning

1.1 Syfte och frågeställning

Den svenska migrationsrätten har under senare tid genomgått flera betydande förändringar. 2016 kompletterades utlänningslagen (2005:716), UtIL, med lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, BegrL. Enligt 1a § UtIL och 1 § BegrL ska BegrL tillämpas framför UtIL i den utsträckning som BegrL:s bestämmelser avviker från UtIL.

BegrL tillkom efter den upplevda flyktingkrisen under 2015 och har fått en del kritik, både för att ha blivit alltför snabbt framarbetad och för att den gällde för en längre period än vad som tidigare var planerat.¹ BegrL gäller till och med den 19 juli 2021.² Regeringen har för avsikt att ersätta BegrL med en ny utlänningslagstiftning. Den 29 april 2021 lade regeringen fram sitt förslag på ändrade regler i UtIL i prop. 2020/21:191 som föreslås träda i kraft den 20 juli 2021.³

Migrationsrättens numera ständiga förändringar har fångat mitt intresse. Reglernas utformning har en stor påverkan för de enskilda sökanden och deras närstående och det är därför av betydelse att lagarna inom rättsområdet är tydliga och förutsebara.

I mina studier av UtIL:s bestämmelser som gällde innan BegrL har jag bland annat stött på bestämmelserna om verkställighetshinder i 12 kap. UtIL. Om Migrationsverket har beslutat om avvisning eller utvisning, och detta beslut har vunnit laga kraft, får Migrationsverket i vissa fall bevilja permanent uppehållstillstånd. Detta är enligt 12 kap. 18 § första stycket UtIL möjligt vid följande tre situationer: om det har uppkommit nya omständigheter som innebär att det finns ett verkställighetshinder, om det avsedda mottagarlandet inte kommer att ta emot utlänningen eller om det finns medicinska eller andra särskilda anledningar för att beslutet inte bör verkställas. Enligt 15 § BegrL ska uppehållstillståndet inte vara permanent. I stället ska uppehållstillståndet vara begränsat till tretton månader.

Enligt regeringens förslag på den nya UtIL ska uppehållstillstånd som beviljas enligt 12 kap. 18 § UtIL som längst ska vara i tre år om utlänningen vid ett återsändande riskerar förföljelse. Giltighetstiden får begränsas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det, men giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år. Om utlänningen inte riskerar förföljelse vid ett återsändande och ett verkställighetshinder fortfarande föreligger ska giltighetstiden gälla i längst 13 månader.

¹ Se bland annat Advokatsamfundet (2019), s. 1–5.

² Prop. 2018/19:128, s. 1.

³ Prop. 2020/21:191, s. 1 f.

Regeringens avsikt med den nya utformningen har varit att lagstiftningen ska vara flexibel och kunna reglera både bestående och tillfälliga verkställighetshinder.⁴

Om ett beslut inte kan meddelas enligt 12 kap. 18 § UtlL ska Migrationsverket enligt 12 kap. 19 § UtlL pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt om det efter att beslutet vunnit laga kraft har uppkommit nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående verkställighetshinder och att dessa omständigheter inte har kunnat åberopas av utlänningen tidigare eller om det finns en giltig ursäkt för att så inte har skett. Enligt 16 § BegrL kan utlänningen inte ansöka om ny prövning på grund av verkställighetshinder om utlänningen söker asyl som övrigt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 a § UtlL.

Rekvisitet giltig ursäkt väcker flera frågor som utgör grunden för denna uppsats och dess problemformulering. Syftet med denna uppsats är att undersöka rekvisitet giltig ursäkt. Rättssäkerhet och förutsebarhet är en grundpelare i det svenska rättssystemet och det är därför nödvändigt att den gällande rätten uppfyller dessa krav. Rekvisitet behandlas både utifrån migrationslagstiftningen och förvaltningsprocessrätten.

Den huvudsakliga frågeställningen är hur giltig ursäkt ska förstås. För att kunna besvara frågeställningen ställs följande delfrågor upp:

- Vad är den rättsliga bakgrunden till giltig ursäkt i 12 kap. 19 § UtlL?
- Hur tolkas rekvisitet av Migrationsöverdomstolen och Migrationsverket?
- Vilken kritik kan riktas mot rekvisitet?

1.2 Avgränsningar

För att besvara frågeställningen krävs vissa avgränsningar. 12 kap. 18 § UtlL behandlas i den utsträckningen som krävs för att sätta lagrummet i relation till 12 kap 19 § UtlL. Uppsatsen fokuserar på bedömningen av giltig ursäkt i ärenden som gäller vuxna och därför behandlas inte bestämmelserna i 12 kap. 18 § tredje och fjärde stycket UtlL som berör prövningen av uppehållstillstånd för barn. Folkrättsliga instrument kommer endast att användas i den omfattning som krävs för att kunna ange bakgrunden till den svenska lagstiftningen som frågeställningen berör. Jag har valt att rikta in mig på rättsfall som berört frågan om asyl eftersom både förarbeten och praxis som behandlar rekvisitet giltig ursäkt gäller ofta just situationer då enskilda söker asyl.

Prövningen av uppehållstillstånd i sig presenteras kortfattat eftersom frågeställningen rör möjligheten att ompröva ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft. I stället läggs tyngdpunkten på

⁴ Prop. 2020/21:191, s. 121 ff.

förvaltningsrättsliga principer samt hur utredningen och bevisningen hanteras av Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen, MiÖD.

1.3 Metod och material

För detta arbete har den rättsdogmatiska metoden tillämpats. Metoden innebär att lagar, förarbeten, praxis och doktrin bearbetas för att framkalla en bild av den gällande rätten. När den gällande rätten har fastställts möjliggörs diskussion och utvärdering av den gällande rätten.⁵

Frågeställningen grundar sig på att lagtexten i sig inte ger en tydlig bild av hur rekvisitet giltig ursäkt i 12 kap. 19 § UtIL ska förstås. Uppsatsen angriper frågeställningen genom att sätta in rekvisitet i sitt rättsliga sammanhang, innan själva rekvisitet behandlas. För att kunna förklara den rättsliga grunden till giltig ursäkt krävs först och främst en genomgång av förarbeten till det aktuella lagrummet. Detsamma gäller de lagrum som utgör bakgrunden till den svenska migrationslagstiftningen och förvaltningsrättsliga principer. Även folkrättsliga instrument, praxis och doktrin har använts för att utöka denna förståelse.

I denna uppsats har doktrinen använts för att beskriva förvaltningsrättsliga principer. Urvalet av dessa principer grundar sig främst på lagtexten; enligt 12 kap. 19 § UtIL ska det finnas ett lagakraftvunnet beslut om verkställighet. För att kunna förstå hur processen fungerar redogörs det för instansordningen som gäller för migrationsprocessen. Därefter är det relevant att redogöra för hur ett beslut vinner laga kraft, vad rättskraft innebär och hur ett beslut verkställs. Eftersom beslutet är ett förvaltningsbeslut fordras det en förståelse för vilka principer som beslutsmyndigheten måste ta i beaktning. Därför behandlas även officialprincipen, utredningsansvaret och bevisbördan. 12 kap. 19 § UtIL innebär en möjlighet att pröva ett beslut på nytt och därför redogörs det även för resningsförfarandet. I sammanhanget är det även av intresse att lyfta legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen och proportionalitetsprincipens betydelse inom förvaltningsrätten.

Den valda doktrinen består bland annat av Gustaf Walls avhandling om rättskraft och korrektiv, Gustav Lindkvists avhandling om utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen och Carl Lebecks avhandling om legalitetsprincipen i förvaltningsrätten. Professor Ulrik von Essen har bidragit med sin bok om processramen i förvaltningsmål. Även professor emeritus Christian Diesens antologi om bevisprövningen i migrationsprocessen har varit viktig för detta arbete. Advokaterna Emelie Hillert och Viktoria Nyströms bok om verkställighetshinder ger ett praktiskt perspektiv på regleringen och hur giltig ursäkt kan tolkas. Den övriga doktrinen är litteratur och artiklar i juridiska tidskrifter skrivna av forskare och rättsvetare.

⁵ Kleineman, (2018), s. 21.

Inom förvaltningsprocessrätten har praxis en viktig betydelse på grund av avsaknaden av detaljerade lagrum, varför praxis uppfyller en särskild funktion i detta arbete.⁶ Uppsatsen presenterar ett urval av MiÖD:s vägledande avgöranden som behandlar rekvisitet giltig ursäkt. Urvalet baserar sig på de rättsfall som lagkommentarer, Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden och doktrin hänvisar till. Jag har även tagit hänsyn till tidigare avgöranden som MiÖD hänvisar till. Urvalet har även gjorts med hjälp av sökningar i juridiska databaser efter avgöranden som innehåller rekvisitet. De sökträffar som gäller frågan om det finns en giltig ursäkt för att utlänningsen inte har överklagat ett beslut i rätt tid har jag bortsett ifrån eftersom de avgörandena inte behandlar rekvisitet giltig ursäkt i 12 kap. 19 § UtL. Jag har valt att ge en mer fördjupad genomgång och analys av den praxis från MiÖD som enligt doktrinen har varit betydande för utvecklingen och förståelsen av rekvisitet.

Jag har även valt att studera relevanta rättsliga ställningstaganden från Migrationsverket. Även om dessa ställningstaganden inte anses vara en rättskälla, visar de vilken tolkning som Migrationsverket har av den gällande rätten. De rättsliga ställningstaganden fungerar även som riktlinjer som tillämpas internt av Migrationsverket och beslut som strider mot ett ställningstagande kan komma att ändras eller upphävas av myndigheten. Trots denna för myndigheten interna funktion kan domstolarna ändå komma att påverkas, eller åtminstone inspireras, av slutsatserna som framkommer i de rättsliga ställningstagandena vilket kan påverka bedömningen i det enskilda fallet. Det förekommer även att domstolarna hänvisar direkt till de rättsliga ställningstagandena. Det är dock av betydelse att domstolens bedömning inte grundar sig alltför mycket på ett rättsligt ställningstagande, eftersom en sådan tillämpning av rättskällevärdet hade kunnat omkullkasta rättskällornas hierarki.⁷

Slutligen utgör en del av materialet remissyttranden till ändringar i UtL. Remissyttranden uppfattas heller inte som en rättskälla enligt den rättsdogmatiska metoden, men är i detta arbete tänkt att ge en bild av hur andra aktörer än riksdag och regering kan uppfatta hur lagstiftningen bör utformas.

1.4 Disposition

För att sätta rekvisitet giltig ursäkt i sitt sammanhang inleds kapitel 2 av en redogörelse av förvaltningsrättsliga principer som kan vara en del av förklaringen av lagstiftningens utformning och utformningen av praxis. Därefter ges en kortfattad presentation av hur bedömningen av uppehållstillstånd görs i migrationslagstiftningen och hur skyddsskäl bedöms. I kapitel 3 framställs prövningen av verkställighetshinder och lagstiftarens avsikt med regleringen tillsammans med viss kritik som har framförts mot

⁶ von Essen (2016), s. 18.

⁷ Thorburn Stern (2016), s. 46 ff.

lagstiftningen. Kapitlet innehåller även en sammanfattning av relevant praxis för förståelsen av rekvisitet och hur vissa praktiker förhåller sig till rekvisitet. Kapitel 3 avslutas med en analys av rättsfall som har varit betydande för bedömningen av rekvisitet. I kapitel 4 presenteras de slutsatser som kan dras utifrån det redovisade materialet.

2 Bakgrund

2.1 Inledning

För att kunna besvara problemformuleringen behöver rekvisitet giltig ursäkt i 12 kap. 19 §§ UtlIL sättas i ett sammanhang. För att ge en djupare förståelse för utformningen av systemet och migrationslagstiftningen presenteras först förvaltningsrättsliga principer som gäller både för den allmänna och den speciella förvaltningsrätten. Enligt 12 kap. 19 § första stycket UtlIL ska det finnas ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut som ska verkställas för att lagrummet ska kunna bli tillämpligt. Avsnittet behandlar därför instansordningsprincipen, officialprincipen och Migrationsverkets utredningsansvar, hur ett beslut vinner laga kraft, vad rättskraft innebär, hur förvaltningsrättsliga beslut verkställs, funktionen av det förvaltningsprocessuella resningsförfarandet och slutligen legalitetsprincipens funktion inom förvaltningsrätten.

Därefter beskrivs den svenska asyllagstiftningen kortfattat med fokus på hur enskilda kan ansöka om uppehållstillstånd och vilka förutsättningar som finns för att överklaga ett avslagsbeslut

Bakgrunden åsyftar att både förklara det allmänna förvaltningsrättsliga förhållningssättet och hur migrationslagstiftningen som speciallagstiftning särskiljer sig. FL och FPL har en subsidiär karaktär, vilket framkommer i 4 § förvaltningslagen (2017:900), FL, och 2 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Att dessa lagar har en subsidiär karaktär innebär att en lag eller förordning som innehåller en bestämmelse som avviker från FL eller FPL tillämpas i stället för bestämmelsen i FL eller FPL.⁸

2.2 Förvaltningsrättsliga principer

2.2.1 Instansordningsprincipen

Sedan 2006 innebär instansordningen för utlännings- och medborgarskapsärenden att Migrationsverket först prövar ärendet. Migrationsverkets beslut kan överprövas i en migrationsdomstol och slutligen i MiÖD. Innan dagens gällande instansordning fanns Utlänningsnämnden som var den instans som överprövade Migrationsverkets beslut. Utlänningsnämnden var en domstolsliknande myndighet. Både Migrationsverket och Utlänningsnämnden kunde överlämna ett utlänningsärende till regeringen om ärendet gällde familjeanknytning eller ett annat liknande ärende eller om det fanns en betydelse för rikets säkerhet eller för internationella förhållanden att regeringen prövade ärendet. Ett ärende

⁸ Warnling Conradson (2020), s. 496.

kunde även överlämnas till regeringen om det ansågs vara av särskild vikt för rättstillämpningen att regeringen avgör ett ärende som blir vägledande för liknande och ofta förekommande ärenden eller om det i andra fall bedömdes vara av synnerlig vikt för ledning av utlänningslagens tillämplighet.⁹

Detta kan jämföras med förutsättningarna för prövningstillstånd i MiÖD. Enligt 16 kap. 11 § första stycket UtIL krävs prövningstillstånd för att ett beslut som en migrationsdomstol har fattat ska kunna överprövas. Andra stycket anger undantag från denna huvudregel: prövningstillstånd krävs inte om migrationsdomstolen har fattat beslut om förvar trots att det inte har funnits något förvarsbeslut tidigare, beslut om statusförklaring eller uppehållstillstånd samt beslut om överlämnande.¹⁰ Prövningstillstånd meddelas enligt 16 kap. 12 § UtIL om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Instansordningsprincipen, som gör sig gällande i detta sammanhang, innebär i huvudsak att nya omständigheter som framförs under överprövningen av ett beslut kan avvisas om de ändrar saken för prövningen. Om de nya omständigheterna inte ändrar saken men är av en komplex natur, bör den prövande instansen återförvisa målet till en lägre instans för sakprövning.¹¹

Enligt MIG 2007:31 är saken alltid uppehållstillstånd vid migrationsärenden. Det spelar alltså ingen roll vilken typ av uppehållstillstånd som utlännen söker, till exempel uppehållstillstånd på grund av studier eller uppehållstillstånd på grund av flyktingstatus. Med tanke på att saken har en sådan bredd vid migrationsärenden, och att de omständigheter som gäller saken ska tas upp av den prövande domstolen, är det mindre förekommande att nya omständigheter som framkommer under prövningen av ett ärende om uppehållstillstånd avvisas. Däremot kan ärendet återförvisas till Migrationsverket för ny prövning, särskilt om omständigheterna uppfattas som komplexa. MiÖD ansåg dock i MIG 2007:31 att migrationsdomstolen, och inte Migrationsverket, skulle pröva de nytillkomna omständigheterna trots att de ansågs vara komplexa, eftersom detta skulle effektivisera handläggningen av ärendet.¹²

Trots MiÖD:s beslut i MIG 2007:31 var lagstiftarens huvudsakliga avsikt med den, sedan 2006, gällande instansordningen att prövningens tyngdpunkt ska ligga i Migrationsverket som första instans. Migrationsverkets utredning ska vara tydlig för den enskilde och samtliga omständigheter som har åberopats ska prövas av Migrationsverket, annars finns risken att beslutet inte kan överprövas fullt ut. Långa överprövningstider kan även leda till mänskligt lidande och det ansågs därför finnas behov av en effektiv handläggning.¹³ Regeringen ansåg att det inte var lämpligt att det endast skulle finnas *en*

⁹ Prop. 2004/05:170, s. 1, 86–93.

¹⁰ Wikrén och Sandensjö (2020), kommentaren till 16 kap. 9 § andra stycket UtIL.

¹¹ von Essen (2020), kommentaren till 37 b § första stycket FPL.

¹² von Essen (2016), s. 266 ff.

¹³ Prop. 2004/05:170 s. 153 f.

överprövningsinstans även om detta skulle leda till snabbare beslut som kan vara till fördel för utlänningen som inte behöver vänta lika länge på sitt beslut.¹⁴

En slutsats som jag drar av MIG 2007:31 är att det är inte fullständigt fastslaget när och till vilken instans återförvisning ska ske. Det finns även utrymme för att ifrågasätta MiÖD:s resonemang om instansordningen i migrationsärenden. Om målet återförvisas till migrationsdomstolen och inte till Migrationsverket blir det som mest *en* instans som kan överpröva det nya beslutet. Som det har framgått ovan ställs det krav på prövningstillstånd hos MiÖD, vilket innebär att risken finns att målet inte alls kommer att överprövas av MiÖD. Detta skulle begränsa den enskildes möjlighet att överklaga ett beslut som har återförvisats. Samtidigt finns det fog att anta att MiÖD ändå skulle tänkas meddela prövningstillstånd om migrationsdomstolens nya beslut skulle överklagas, eftersom prövningstillstånd har meddelats för prövningen av det tidigare beslutet av samma fråga.

För tydlighetens skull ska det poängteras att instansordningsprincipen gäller nya omständigheter som tillkommer under ärendets handläggning, innan domstolen har fattat ett beslut som har vunnit laga kraft. Om nya omständigheter tillkommer och de har relevans för saken bör alltså målet återförvisas till lägre instans för en ny prövning av de nya omständigheterna. Det lagrum som är centralt för denna uppsats, 12 kap. 19 §§ UtL, gäller de fall då nya omständigheter tillförts till ett beslut som redan har vunnit laga kraft och kan verkställas men som ännu inte har verkställts. Prövningen enligt 12 kap. 18–19 §§ UtL ska gälla de nya åberopade omständigheterna som inte har åberopats under prövningen av uppehållstillståndet hos Migrationsverket, migrationsdomstolarna eller MiÖD. Praxis som specificerar detta närmare presenteras i avsnitt 3.5.3.

2.2.2 Officialprincipen, utredningsansvaret och bevisbördan

Vid förvaltningsärenden är det den prövande myndigheten som ansvarar för att beslutsmaterialet är tillräckligt, eller att saken blir tillräckligt utredd, för att myndigheten ska kunna fatta ett fullgott beslut.¹⁵ Detta innebär alltså att utredningen inte behöver vara fullkomligt komplett för att ett beslut ska kunna fattas. Inom förvaltningsrätten kallas denna princip officialprincipen, som dessutom har lagstöd i 23 § första stycket FL. Denna bestämmelse gäller förvaltningsmyndigheterna.¹⁶

Av förarbetet till den nuvarande FL framgår att officialprincipen ska tolkas utifrån måltypen och ärendets karaktär. Vägledning för tolkningen av

¹⁴ Prop. 2004/05:170 s. 109.

¹⁵ Diesen (2018), s. 219.

¹⁶ Enqvist (2020), s. 600.

lagrummet kan fås av den praxis som gäller för 8 § FPL, som är lagrummet för officialprincipen för förvaltningsdomstolarna. 23 § andra stycket FL innebär att den enskilde ska medverka så långt som möjligt genom att ge in den utredning som den enskilde vill åberopa till stöd för sin framställning. Den enskilde har alltså en upplysningsplikt. Upplysningsplikten innebär dock att den enskilde inte ska behöva bidra med utredning som blir orimligt kostsamt eller som innebär en orimlig arbetsbörda för den enskilde. Det finns heller inget tvång för den enskilde att ge in utredning som är till dennes nackdel. Om den enskilde inte tillför den utredning som den åberopat kan myndigheten besluta om ett föreläggande eller på annat sätt sätta krav på att materialet ska lämnas in. Om den enskilde fortfarande inte fullgör det får myndigheten avgöra om den själv bör ta fram den åberopade utredningen eller om ärendet ändå kan anses vara tillräckligt utrett för att det ska kunna avgöras. Enligt 23 § tredje stycket FL bör myndigheten uppmana den enskilde att förtydliga eller komplettera sin framställning om det behövs.¹⁷

Enligt Diesen ligger bevisbördan i migrationsärenden i regel hos sökanden, som ska bevisa att denne har rätt till uppehållstillstånd. Eftersom det kan vara svårt för utlänningen att framskaffa bevisunderlag för den berättelse som denne framför för att visa på sitt behov av skydd ligger det på Migrationsverket att utreda själva bevisningen. Detta förhållningssätt kan beskrivas som att Migrationsverket har utredningsbördan i migrationsärenden.¹⁸ Lindkvist beskriver även domstolarnas utredningsskyldighet som omfattande jämfört med andra måltyper. Lindkvist konstaterar exempelvis att ”asylärenden är en speciell ärendekategori där det föreligger ett starkt skyddsintresse, att beslutet är oåterkalleliga, att de kan leda till allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och att ett utvidgat utredningsansvar gäller i dessa ärende-/målkatégorier.”¹⁹

Vid verkställighetshinder är det däremot Migrationsverket som har bevisbördan för att det inte föreligger ett verkställighetshinder. Migrationsverket ska exempelvis visa att det inte finns någon risk för allvarlig förföljelse enligt 12 kap. 2 § Util. Eftersom det är svårare för Migrationsverket att bevisa att ett visst förhållande *inte* föreligger väger Migrationsverkets bevisbörda tyngre jämfört med den bevisbörda som den enskilde har när denne söker om uppehållstillstånd; den enskilde har principer som tvivelmålets fördel till stöd vid bevisningen, vilket kommer att behandlas vidare i avsnitt 2.3.2.²⁰

Det som Migrationsverket mer konkret ska visa för att verkställighetshinder inte ska anses föreligga är att är att utlänningen tillhör en folkgrupp som sannolikt inte kommer utsättas för förföljelse. För den enskilde kan det vara tillräckligt att visa att det kan vara antagligt att utlänningen utsätts för förföljelse i hemlandet. Om den enskilde uppfyller sin bevisbörda menar Diesen att Migrationsverket inte längre har möjlighet att bevisa att det inte

¹⁷ Prop. 2016/17:180 s. 308 f.

¹⁸ Diesen (2018), s. 222 f.

¹⁹ Lindkvist (2018), s. 123.

²⁰ Diesen (2018), s. 290 f.

finns sannolika skäl för att den enskilde riskerar förföljelse. Med andra ord menar Diesen att beviskravet ”sannolika skäl” väger tyngre än beviskravet att ett förhållande gjorts ”antagligt”. Utifrån detta drar Diesen slutsatsen att det blir svårt för Migrationsverket att visa att det finns sannolika skäl för att utlänningen inte kommer att utsättas för förföljelse, när utlänningen har gjort det antagligt att så är fallet. Utlänningens bevisning får alltså i det fallet företräde, trots att beviskravet som gäller för utlänningen är jämförelsevis lägre.²¹

Om Migrationsverket har visat att det finns skäl att anta att det finns verkställighetshinder går alltså bevisbördan över till utlänningen som ska visa att omständigheterna inte har kunnat åberopats tidigare eller att det finns en giltig ursäkt. Lindkvist lyfter skillnaden mellan äkta och oäkta bevisbörda. Äkta bevisbörda förklarar var bevisbördan är placerad innan bevisningen läggs fram. Oäkta bevisbörda innebär att bevisbördan kan ”hoppa” mellan parterna när bevisningen framkommer.²² Denna förståelse av bevisbördan borde innebära att Migrationsverket först har en äkta bevisbörda och att den äkta bevisbördan därefter går över till utlänningen, eftersom denna ordning följer lagstiftning och praxis.

Att prövningen ska ske i denna ordning framgår av MIG 2010:11. Enligt MiÖD innebär 12 kap. 19 § UtlL att verkställighetshindret ska prövas före prövningen om den enskilde inte har kunnat åberopa omständigheterna tidigare eller om giltig ursäkt för det finns. Vid prövningen av ärendet ska alltså Migrationsverket först ta ställning till om omständigheterna över huvud taget kan leda till att det kan antas att verkställighetshinder föreligger, innan verket undersöker om de inte har kunnat framföras tidigare. Detta innebär att det i praktiken blir den enskilde som ska bevisa att det inte har gått att frambringa dessa omständigheter tidigare eller att det finns en giltig ursäkt för det. Senare rättsfall har även fastställt denna prövningsordning vid tillämpningen av 12 kap. 19 § UtlL.²³

Diesen menar att den kontrollfunktion som överprövningen av verkställighetshinder utgör därmed går förlorad; om migrationsdomstolen finner att utlänningen inte har visat att det funnits skäl för att omständigheterna inte tidigare framkommit i målet faller utlänningens talan på att denne har brustit i sin bevisning och inte huruvida Migrationsverket har gjort en korrekt bedömning av själva verkställighetshindret.²⁴

Diesens poäng är alltså att domslutet i en sådan situation leder till att överklagandet avslås, trots att bedömningen av verkställighetshindret har varit felaktigt. Diesens kritik mot regleringen är befogad; Migrationsverkets bedömning ska kunna överprövas, oavsett om utlänningen hade kunnat åberopa en ny omständighet tidigare eller inte. Samtidigt skulle en korrekt bedömning av verkställighetshinder ändå kunna leda till att Migrationsverket

²¹ Diesen (2018), s. 291.

²² Lindkvist (2018), s. 62 f.

²³ Se bland annat MiÖD:s avgörande den 4 februari 2015, mål nr UM 2670-13.

²⁴ Diesen (2018), s. 292.

inte skulle bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtIL, om inte utlänningen kan visa att omständigheten inte har kunnat återopats tidigare.

2.2.3 Laga kraft

Att ett beslut har vunnit laga kraft innebär att den enskilde inte längre kan överklaga beslutet. Inom den allmänna förvaltningsprocessrätten leder följande situationer till att ett beslut inte kan överklagas:

- Om den enskilde inte har överklagat inom tre veckor från det att den enskilde fick del av beslutet genom beslutsmyndigheten. Detta fastställs i 44 § och 45 första stycket § FL. Enligt 45 § andra stycket 2 FPL ska överklagandet prövas om beslutsmyndigheten inte på ett korrekt sätt har informerat den enskilde om hur denne överklagar beslutet. Överklagandet ska inkommit till beslutsmyndigheten, men om det i stället har skickats direkt till överinstansen inom överklagandetiden ska överklagandet prövas enligt 45 § andra stycket 2 FPL.
- Om kammarrätten inte meddelar prövningstillstånd enligt 34 a § fjärde stycket FPL. Om HFD inte meddelar prövningstillstånd står kammarrättens beslut fast enligt 35 § andra stycket FPL.
- Om en överinstans har prövat ärendet och ogillat klagandes talan.
- Om beslutet enligt lag inte kan överklagas.²⁵ Ett beslut som inte får överklagas vinner laga kraft omedelbart efter beslutsfattandet. Ett sådant beslut kan också verkställas så snart den enskilde och den som ska verkställa beslutet har underrättats.²⁶

Migrationsverkets beslut att inte pröva nya omständigheter enligt 12 kap. 19 § UtIL kan överklagas enligt 14 kap. 5 § UtIL. 14 kap. UtIL innehåller bestämmelser för när andra typer av beslut kan överklagas. Enligt 14 kap. 1 § UtIL kan besluten endast överklagas i de fall som anges i kapitlet.

2.2.4 Rättskraft

Laga kraft bör jämföras med begreppet rättskraft. Inom den allmänna processen finns två typer av rättskraft. En mycket kort sammanfattning av dessa är att den negativa rättskraften innebär att en talan som gäller en sak som redan har prövats inte får tas upp till prövning på nytt. Den positiva rättskraften innebär att en dom eller ett beslut kan ligga till grund för framtida domstols- eller myndighetsbeslut.²⁷

Inom den allmänna förvaltningsprocessrätten är uppfattningen av rättskraftsbegreppet annorlunda. Utgångspunkten är att själva

²⁵ Strömberg och Lundell (2018), s. 77.

²⁶ Prop. 2016/17:180 s. 211.

²⁷ Ekelöf m.fl. (2018), s. 140.

förvaltningsbeslut inte vinner rättskraft. Detta motiveras delvis med att omständigheterna som har legat till grund för beslutet kan ha ändrats med tiden och att det därför finns ett behov av att enskilda kan få sin sak prövad på nytt om omständigheterna har förändrats. Undantag från den förvaltningsrättsliga uppfattningen av negativ rättskraft har dock gjorts i bland annat RÅ 2002 ref. 61 då Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, fann att socialförsäkringsrättsliga avslagsbeslut i vissa fall vinner negativ rättskraft i den allmänna processrättens mening. Dessutom uppmärksammar von Essen att ett beslut från en förvaltningsdomstol vinner negativ rättskraft om målet är ett skatterättsligt mål, ett brottsmålsliknande mål eller om det finns särskilda regler som påverkar myndigheternas möjlighet att ompröva ett beslut.²⁸

Trots utgångspunkten om att förvaltningsbeslut i allmänhet inte vinner rättskraft, förekommer alltså resonemang om den negativa rättskraften inom förvaltningsprocessen. Uppfattningen är att beslut som har vunnit negativ rättskraft gäller främst beslut som gynnar den enskilde. Vid överprövning ska frågan ställas om det redan finns ett gynnande, orubbligt beslut i samma sak. Av trygghets- och förutsebarhetsskäl ska enskilda kunna lita på att ett gynnande förvaltningsbeslut i regel inte ändras av förvaltningsmyndigheten. Syftet med rättskraftsreglerna är att finna en balans mellan enskildas intresse av en trygg process och det offentligas intresse av att myndigheters beslutshandläggning sker effektivt och rättsenligt.²⁹

Den negativa rättskraften har hittills inte varit kodifierad. Rättskraftsbegreppet inom den allmänna förvaltningsrätten har i stället framkommit i praxis och doktrin.³⁰ Numera finns det bestämmelser i FL om när en beslutsmyndighet får eller ska ändra ett beslut som myndigheten har fattat:

- Enligt 36 § FL får beslutsmyndigheten rätta ett beslut som innehåller en uppenbart felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende.
- Enligt 37 § FL första stycket får en beslutsmyndighet ändra ett beslut som myndigheten har fattat som första instans om det har tillkommit nya omständigheter eller att beslutet har fattats felaktigt på en annan grund. Enligt andra stycket får ett gynnande beslut för en enskild part ändras till dennes nackdel under vissa omständigheter: om beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, om det finns tvingande säkerhetsskäl som kräver att beslutet ändras omedelbart eller om felaktigheten beror på att den enskilde har lämnat oriktiga eller felaktiga uppgifter.
- Enligt 38 § FL ska en beslutsmyndighet ändra ett beslut om det är uppenbart felaktigt i förhållande till nya omständigheter som har tillkommit eller av någon annan anledning, eller om beslutet kan

²⁸ von Essen (2016), s. 76 ff.

²⁹ Wall (2014), s. 24 ff.

³⁰ Se von Essen (2016), s. 70 f.

ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för en enskild part.

- Enligt 39 § FL får beslutsmyndigheten ändra ett beslut som har överklagats om de fall som beskrivs i 38 § FL är aktuella och om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instansen som ska pröva överklagandet.³¹

Det kan nämnas att enligt 13 kap. 13 § första stycket UtIL ska ett beslut som har fattats av Migrationsverkets som första instans ändras om nya omständigheter tillkommer som gör beslutet oriktigt, förutsatt att beslutet inte blir till nackdel för utlänningen. Detta är en mer långtgående skyldighet än den som anges i 38 § FL.

Enligt von Essen innebär den förvaltningsrättsliga förståelsen av negativ rättskraft att förvaltningsmyndigheterna och -domstolarna inte behöver ta ställning till om det redan finns ett lagakraftvunnet beslut som gäller samma sak när det inkommer ett överklagande från den enskilde. Detta förhållningssätt kan alltså effektivisera myndighetsarbetet och handläggningen.³² Även Wall resonerar i liknande tankebanor och menar att rättskraftsbegreppet inte borde användas på myndighetsnivå, utan endast om lagakraftvunna domstolsbeslut. På så sätt menar Wall att myndigheterna inte behöver ta ställning till om det finns ett beslut som har vunnit laga kraft. Myndigheten behöver heller inte bedöma huruvida ett beslut redan har fattats om samma sak.³³ Användningen av begreppet negativ rättskraft kommer i fortsättningen av detta arbete att åsyfta den förvaltningsrättsliga definitionen.

Inom migrationsrätten finns det begränsningar i möjligheten att ompröva ett för utlänningen betungande beslut som har vunnit laga kraft. Ett avslagsbeslut förenas med ett beslut som gäller och kan verkställas i fyra år enligt 12 kap. 22 § första stycket UtIL. Enligt samma stycke finns möjligheten att besluta om längre än fyra år. Ett betungande beslut gällande uppehållstillstånd får därför ses som en avvikelse från den allmänna förvaltningsrättsliga principen om negativ rättskraft och utgångspunkten att det främst ska vara gynnande beslut som är orubbliga, eftersom det inte går att på nytt ansöka om uppehållstillstånd om den enskilde har ett gällande avslagsbeslut mot sig.³⁴

Det finns även viss praxis gällande den negativa rättskraften inom migrationsprocessrätten. Enligt MIG 2007:31 vinner inte ett avslag på ansökan om uppehållstillstånd negativ rättskraft. Men det går inte att återopa nya omständigheter efter ett lagakraftvunnet beslut, förutom vad gäller verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 och 19 §§ UtIL. Dessa paragrafer innebär alltså en inskränkning av den negativa rättskraften eftersom det är bara dessa paragrafer som kan bli tillämpliga när Migrationsverkets beslut om

³¹ Eftersom denna uppsats behandlar speciallagstiftningen i UtIL beskrivs inte betydelsen av dessa paragrafer närmare. För en djupare förståelse av en beslutsmyndighets möjligheter att ändra ett beslut, se bland annat prop. 2016/17:180 s. 218–242.

³² von Essen (2016), s. 86 f.

³³ Wall (2014), s. 349.

³⁴ Wall (2014), s. 187.

att inte bevilja uppehållstillstånd har vunnit laga kraft. Om paragraferna är tillämpliga ska Migrationsverket i stället antingen bevilja tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd alternativt pröva de nya omständigheterna i en ny prövning. Wall har konstaterat att saken i migrationsprocessen är rätten till uppehållstillstånd, vilket framgår av MIG 2007:31. Att saken är så pass omfattande leder enligt Wall till att alla omständigheter som hade kunnat prövas under processen prekluderas när beslutet vinner laga kraft. Den negativa rättskraften kan som sagt endast brytas genom 12 kap. 18 och 19 §§ UtIL.³⁵

2.2.5 Verkställbara beslut

Regleringen av verkställbara beslut inom den allmänna förvaltningsrätten återfinns i 35 § FL:

- Huvudregeln i första stycket innebär att beslutet får verkställas först när det har vunnit laga kraft.
- Enligt andra stycket får beslutet verkställas omedelbart om det gäller anställning av någon, om det är tillfälligt eller om kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden har gått ut.
- Enligt tredje stycket får beslutet verkställas direkt om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Innan det sker måste dock myndigheten först noga överväga om det finns skäl att avvakta med verkställighet. Myndigheten ska avvakta om beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, om verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande leder till att beslutet upphävs eller om det finns någon annan omständighet som talar för det.

I UtIL finns det vissa undantag från den allmänna förvaltningsrätten. Enligt 12 kap. 6–8 §§ UtIL får vissa beslut verkställas trots att beslutet inte vunnit laga kraft. Kortfattat gäller paragraferna polismyndighetens beslut om avvisning, Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning och ett domstolsbeslut om utlänningen utvisas på grund av brott. 12 kap. 7 § UtIL innebär att Migrationsverkets beslut om avvisning enligt 8 kap. 17 § första stycket 1 eller 2 eller utvisning får verkställas även om beslutet inte har fått laga kraft, om utlänningen har förklarat sig nöjd med beslutet enligt 15 kap. 1–3 §§ UtIL eller om Migrationsverket har fattat beslut om verkställighet enligt 8 kap. 19 § UtIL.

Enligt 8 kap. 19 § UtIL får ett avvisningsbeslut som inte vunnit laga kraft verkställas, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund. I 8 kap. 19 § andra stycket UtIL framgår när det är uppenbart att det inte finns grund för asyl. Enligt första stycket får Migrationsverket besluta om omedelbar

³⁵ Wall (2014), s. 184 ff.

verkställighet om en utlänning avvisas med stöd av 5 kap. 1 b § första stycket 1 eller 2 UtlL.

Enligt 12 kap 15 § första stycket UtlL ska ett beslut om avvisning eller utvisning som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa verkställas så snart som möjligt. Enligt andra stycket kan beslutet innehålla en tidsfrist för när den enskilde ska ha lämnat landet. Beslutet ska också tydligt ange vilket land som den enskilde ska avvisas eller utvisas till enligt 8 kap. 20 § UtlL. Grundtanken är att den enskilde lämnar Sverige på egen hand och i det fallet behövs inga ytterligare verkställighetsåtgärder. Om den enskilde stannar kvar i landet trots beslutet ska Migrationsverket verkställa beslutet enligt 12 kap. 14 § UtlL. Vid behov kan verket lämna över verkställighetsärendet till en annan myndighet, som polisen. Beslutet anses vara verkställt när den enskilde har lämnat landet enligt 12 kap. 21 § UtlL.³⁶

Enligt 12 kap. 16 § första stycket UtlL får Migrationsverket upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning i samband med att myndigheten beviljar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd efter omprövning. Enligt andra stycket får avvisnings- eller utvisningsbeslutet inte verkställas om Migrationsverket beviljar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva avvisnings- eller utvisningsbeslutet.

12 kap. 18-19a §§ UtlL innehåller bestämmelser om både verkställighet och inhibition. Inhibition innebär att verkställigheten tillfälligt ska avbrytas i väntan på att ett beslut fattas i ärendet.³⁷ Innehållet i lagrummen är följande:

- Enligt 12 kap. 18 § femte stycket UtlL *får* Migrationsverket besluta om inhibition i samband med prövningen av verkställighetshinder.
- Enligt 12 kap. 19 § tredje stycket UtlL *ska* Migrationsverket besluta om inhibition under förutsättning att utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande och att en sådan prövning som har lett till ett lagakraftvunnet beslut inte tidigare har gjorts under utlänningens vistelse i Sverige.
- Enligt 12 kap. 19 a § första stycket UtlL får ett beslut inte verkställas om utlänningen åberopar nya omständigheter enligt 12 kap. 19 § förrän Migrationsverket har beslutat om ny prövning ska ske.
- Om ny prövning ska ske får det ursprungliga beslutet inte verkställas förrän frågan om uppehållstillstånd har avgjorts genom ett beslut som har vunnit laga kraft enligt 12 kap. 19 a § andra stycket UtlL. Slutligen gäller enligt tredje stycket att om utlänningen överklagar Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning, och att en sådan prövning inte har gjorts tidigare, ska den prövande migrationsdomstolen besluta om inhibition.

³⁶ Wilton Wahren (2018), s. 86 f.

³⁷ Wilton Wahren (2018), s. 88.

2.2.6 Resning

Av vad som har framkommit ovan innebär 12 kap. 19 § UtL en möjlighet att ompröva ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft. Detta kan jämföras med resningsförfarandet i den allmänna förvaltningsprocessrätten. Resning innebär att ett mål som har vunnit laga kraft kan prövas på nytt. Detta är ett extraordinärt prövningsförfarande som mycket sällan tillämpas av förvaltningsdomstolarna. Enligt 11 kap. 13 § RF prövar HFD en ansökan om resning för ett ärende för vilket regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet är högsta instans. Om annat anges i lag ska den lagens bestämmelser gälla. Enligt 8 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar prövar kammarrätten ansökningar om resning av beslut som har fattats av en förvaltningsrätt eller förvaltningsmyndighet. Detta innebär att resning av ett mål då regeringen, kammarrätten eller HFD har varit sista instans prövas av HFD.³⁸

Enligt 37 b § FPL får resning beviljas om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt. von Essen menar att 37 b § FPL bör uppfattas som en skärpning av instansordningsprincipen. Huvudregeln enligt instansordningsprincipen är som bekant att nya omständigheter som framkommer i HFD ska avvisas, eftersom HFD är en prejudikatinstans. Vad synnerliga skäl i praktiken innebär är inte fullständigt klarlagt. von Essen konstaterar att bedömningen av särskilda skäl får göras i varje enskilt fall och att HFD:s praxis inte ger en tydlig bild av hur synnerliga skäl i detta fall ska uppfattas.³⁹ Enligt Lavin finns det främst två förhållanden som kan leda till resning:

- Om nya omständigheter eller bevis har framkommit som gör det antagligt att instansen som prövade målet sist skulle ha fattat ett annat beslut.
- Om myndigheten har begått felaktigheter, som orimlig tillämpning av lagstiftning eller processuella felaktigheter som bristande kommunikation eller fel forum.⁴⁰

2.2.7 Legalitetsprincipen, föreskriftskravet och rättssäkerhet

Legalitetsprincipen och dess olika beståndsdelar har diskuterats flitigt i doktrinen. Vissa akademiker förstår principen som en fristående rättslig princip och andra förstår den mer som en teori om rättsstatlighet eller samhällsstyrning genom rättsordningen.⁴¹ Lebecks uppfattning är att legalitetsprincipen består av föreskriftskravet, kravet på förutsebarhet och rättssäkerhet, förbudet mot eller begränsningarna av retroaktivitet i

³⁸ Lavin (2018), s. 140.

³⁹ von Essen (2020), kommentaren till 37 b § första stycket FPL.

⁴⁰ Lavin (2018), s. 141.

⁴¹ Lebeck (2018), s. 51.

rättstillämpningen samt kravet på publicitet. För denna uppsats är de två förstnämnda komponenterna av relevans, eftersom huvudfrågan rör hur ett rekvisit ska förstås och tolkas. En förklaring av föreskriftskravet kan vara att det innebär att det ska finnas en möjlighet att identifiera normer, en formell normhierarki och en rättsordningshierarki.⁴² Föreskriftskravet bör dock inte förstås som att det inte finns något utrymme för myndigheterna att tillämpa skön vid vissa bedömningar. Myndighetsutövningen bör i stället ställas i relation till behoven av att tillvarata grundläggande rättigheter att myndighetsutövningen följer kraven på likabehandling och proportionalitet.⁴³

Legalitetsprincipen har numera införts i 5 § FL, tillsammans med objektivitetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Avsikten med införandet av legalitetsprincipen var att myndigheterna inte ska kunna ”agera helt vid sidan av sina i författning angivna åligganden.”⁴⁴ Förutom legalitetsprincipen har lagstiftaren även lyft fram objektivitetsprincipen som fastställs i 1 kap. 9 § regeringsformen, RF. Enligt objektivitetsprincipen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Principen måste enligt lagstiftaren alltid beaktas i myndigheternas verksamhet. Lagstiftaren har även konstaterat att även proportionalitetsprincipen är grundläggande för förvaltningen. Denna princip innebär i korthet att en ingripande åtgärd ska stå i proportion till ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och ska vara i proportion till den eventuella skadan som kan uppkomma.⁴⁵

I brist på i vissa fall opreciserad lagstiftning tillåter både EU-rätten och den svenska rättsordningen att domstolarna genom sin praxis utvecklar tolkningen och tillämpningen av de oprecisa lagrummen. Denna acceptans har delvis sin grund i att det inte är möjligt för lagstiftaren att på förväg kunna förutse alla juridiska och komplexa problem som kan uppkomma inom den offentliga rätten.⁴⁶ Föreskriftskravet, och legalitetsprincipen i sin helhet, bör heller inte endast förstås ur sin formella beskrivning; istället menar Lebeck att den är ”svag som i betydelsen att den kräver *något* föreskriftsstöd för det allmännas handlande, den söker förhindra *helt oförutsägbara* beslut från myndigheter och den söker förhindra *orimliga* eller orättvisa former av retroaktiv rättstillämpning.”⁴⁷

Åhmans uppfattning är att 1 kap. 1 § RF sätter minimigränsen för legalitetsprincipens och hon understryker att legalitetsprincipen bör förstås i förhållande till det sammanhang som den tillämpas. I straffrätten är principen lagstadgad i 2 kap. 10 § första stycket RF och i brottsbalken (1962:700).⁴⁸ Enligt Lebeck har den svenska migrationsrätten historiskt sett tillåtit mer

⁴² Lebeck (2018), s. 58.

⁴³ Lebeck (2018), s. 405 f.

⁴⁴ Prop. 2016/17:180, s. 58.

⁴⁵ Prop. 2016/17:180, s. 57–61.

⁴⁶ Lebeck (2018), s. 410 f.

⁴⁷ Lebeck (2018), s. 431.

⁴⁸ Åhman (2018), s. 458.

skönsmässiga bedömningar för den verkställande makten, trots att det rör sig om ingripande åtgärder mot den enskilde såsom beslut om avvisning eller utvisning. Detta förhållningssätt har motiverats med att det ligger i statens intresse att kunna skydda den allmänna ordningen och att behovet därför har ansetts ha funnits behov av att avgöra vilka som har rätt att vistas i landet. Delvis genom praxis har myndigheternas skönsmässiga bedömningsutrymme begränsats och legalitetsprincipen har fått en större relevans även inom migrationsrätten.⁴⁹

Åhman har uppmärksammat att även HFD:s senare praxis visar på en ”ökad benägenhet att ge principen en innebörd i syfte att skydda enskilda mot godtycke i förvaltningen”⁵⁰. Förvaltningsdomstolarna har tidigare, innan grundlagsändringen av RF som trädde i kraft 2010, sällan argumenterat utifrån legalitetsprincipen i sin bedömning. I stället använde domstolarna sig av termer som *normmässighet*, *skärpt författningsstöd* eller *strikt lagtolkning*. Trots denna utveckling i praxis uppfattar Åhman regeringens proposition till den nu gällande förvaltningslagen som problematisk, eftersom den enligt henne inte betonar legalitetsprincipens föreskriftskrav i en tillräcklig omfattning.⁵¹

Det relativt nya förhållningssättet till legalitetsprincipen har även visat sig i JO:s yttranden. Ett av dessa yttranden gällde Polismyndigheten i Stockholms län som med stöd av 8 kap. 2 § första stycket 2 UtIL hade avvisat utlänningar från landet på grund av att dessa hade försörjt sig genom att tigga. Det aktuella lagrummet innebär att avvisning får ske om det inte kan antas att utlänningen kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. JO påpekade att det är förlegat att myndighetsbeslut som utgör ett stort ingripande i enskildas liv ska kunna grunda sig på skönsmässiga bedömningar. Lagtexten bör därför vara tydlig i dessa fall så att enskildas fri- och rättigheter kan tas tillvara. I det här fallet ansåg JO att det inte fanns uppgifter på att tiggeriet hade förenats med straffbara handlingar, som ofredande eller vilseledande, och att det därför saknades lagstöd för avvisningarna eftersom tiggeriet som polisen åsyftade inte kunde tolkas som ett oärligt försörjningssätt.⁵²

Enligt Marcusson kan legalitetsprincipen också förstås som en del av det förvaltningsrättsliga rättssäkerhetstänkandet. Rättssäkerhet kan innebära att lagstiftningen är klar och tydlig, att den är publicerad och lättillgänglig samt tillämpas lojalt och korrekt av den dömande makten. Inom förvaltningsrätten finns det ett behov av att beslut fattas rättssäkert i förhållande till den gällande rätten, samtidigt som dessa beslut fattas så effektivt som möjligt. Både allmänheten och den som kommer att beröras av beslutet har ett intresse av detta. Detta innebär att det måste göras en avvägning mellan dessa behov, eftersom det inte går att uppnå fullständig rättssäkerhet utan att det sker på bekostnad av effektiviteten eller vice versa. Exempelvis är den enskilde mer intresserad av ett beslut fattas så snart som möjligt utan att processen blir

⁴⁹ Lebeck (2018), s. 214.

⁵⁰ Åhman (2018), s. 460.

⁵¹ Åhman (2018), s. 458 ff.

⁵² JO:s beslut dnr 6340–2010, s. 10.

alltför långsam och dyrbar. För att balansera dessa intressen finns förfaranden som rättelse och omprövning av redan fattade beslut i rättsordningen.⁵³

Just rättssäkerheten för förvaltningsbeslut stod i fokus för utformningen av dagens gällande FL. För att uppnå en så tillfredsställande balans mellan dessa behov som möjligt har lagstiftaren i förarbetena till FL poängterat betydelsen av allmänna förfaranderegler som är så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt. Förvaltningsbeslut ska fattas snabbt, enkelt och entydigt. Dessutom ska den enskilde på ett kostnadseffektivt sätt kunna ta till vara sin rätt.⁵⁴ Ett förvaltningsbeslut bör förstås som ett utlåtande från en myndighet i syfte att ha vissa verkningar för den som beslutet riktar sig mot. Dessa verkningar syftar i sin tur oftast att påverka mottagarens handlande i den givna situationen. Vad som är av betydelse är syftet och innehållet av beslutet och inte dess formella utformning.⁵⁵

2.3 Den svenska asyllagstiftningen och trovärdighetsbedömningen

2.3.1 Rätten till uppehållstillstånd

Bestämmelserna i UtL har delvis sin bakgrund i folkrätten. Enligt art. 14.1 i Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har var och en rätt att i andra länder söka och åtnjuta asyl från förföljelse. Vidare fastställer art. 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) rätten till asyl som finns i Genèvekonventionen den 28 juli 1951 och protokollet från den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) och den definition som framgår av konventionen. Art. 1A(2) i Förenta nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen) definierar vem som är en flykting. Andra för detta arbete aktuella EU-rättsliga instrument är de omarbetade versionerna av asylprocedurdirektivet⁵⁶ och skyddsgrundsdirektivet⁵⁷. Av art. 5 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet framgår det att skyddsskäl kan uppkomma ”sur-place”. Detta innebär att det har uppkommit nya förhållanden i hemlandet som lett till att en person skulle ha en välgrundad fruktan för förföljelse om denna återvände till ursprungslandet. Denna princip väger särskilt tungt om det visar sig att det skydd som personen behöver grundar sig på personens åsikter som denne hade redan innan personen lämnade ursprungslandet.

⁵³ Marcusson (2010), s. 241 ff.

⁵⁴ Prop. 2016/17:180 s. 20 f.

⁵⁵ Prop. 2016/17:180 s. 24.

⁵⁶ Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

⁵⁷ Rådets direktiv 2011/95/EU om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet [omarbetning].

Enligt 5 kap. 1 § första och tredje stycket UtIL har flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige rätt till uppehållstillstånd. Upphållstillståndet ska vara permanent eller gälla i minst tre år och förlängning av tidsbegränsat uppehållstillstånd ska gälla i minst två år. Om det finns tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen får dock en kortare giltighetstid bestämmas, men den får inte vara kortare än ett år.

Dessa bestämmelser har inte gällt sedan tillkomsten av BegrL. Enligt 4 § BegrL har inte övriga skyddsbehövande rätt till uppehållstillstånd, och enligt 5 § första stycket BegrL är inte längre huvudregeln att uppehållstillståndet ska vara permanent; i stället ska uppehållstillståndet vara giltigt i minst ett år och högst tre år för en flykting eller minst ett år och högst 13 månader för alternativt skyddsbehövande. Även enligt dessa lagrum kan tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen tala för en kortare giltighetstid.

Definitionen av flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande finns i 4 kap. 1 och 2 §§ UtIL. Enligt 4 kap. första stycket 1 § UtIL anses flykting vara en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att hen känner en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill få skydd av sitt hemland.

Enligt UNHCR:s handbok, som enligt MIG 2006:1 är en viktig rättskälla för att fastställa skyddsbehovet, innebär välgrundad fruktan att utlänningen måste ha en subjektiv rädsla för att utsättas för förföljelsen. Vid bedömningen är det av betydelse att hänsyn tas till bland annat utlänningens personliga bakgrund, utlänningens personliga erfarenheter och vilken uppfattning utlänningen har av den egna situationen. Fruktan ska vara rimlig i förhållande till rädslan för förföljelsen. Att fruktan är välgrundad innebär att rädslan underbyggs av objektiva omständigheter. Detta görs genom att den beslutande myndigheten samlar in landinformation. Utlänningen visar att fruktan är välgrundad genom att denne ”i rimlig mån visar att fortsatt vistelse i hemlandet skulle vara outhärdlig”.⁵⁸ Utlänningen ska visa på detsamma om denne menar att ett återvändande till hemlandet skulle vara outhärdligt.⁵⁹

Hot mot liv eller frihet på grund av ras, religion, nationalitet, politisk uppfattning eller tillhörighet utgör alltid förföljelse. Andra allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter kan också tala för förföljelse. Det är dock omständigheterna i det enskilda fallet som avgör om det är fråga om förföljelse. Det är av betydelse att utlänningens berättelse och upplevda känslor utvärderas, och hur detta förhåller sig till de handlingar som utlänningen riskerar att utsättas för i sitt hemland. Det är möjligt att flera omständigheter sammantaget, men inte för sig, talar för att det finns en välgrundad fruktan för förföljelse. Det kan exempelvis handla om olika typer

⁵⁸ UNHCR (1997), s. 21.

⁵⁹ UNHCR (1007), s. 19 ff.

av diskriminering av utlänningen. När flera omständigheter tillsammans talar för förföljelse finns det en välgrundad fruktan på kumulativa grunder.⁶⁰

Enligt 4 kap. 2 första stycket UtL är en alternativt skyddsbehövande en utlänning som inte anses vara en flykting, men som befinner sig utanför sitt hemland eftersom det finns en grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande skulle löpa risk att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling, eller som civilperson löpa allvarlig risk att skadas av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt och utlänningen inte vill eller kan få skydd av sitt hemland.

Förutom möjligheten att söka asyl finns det uppehållstillstånd som grundar sig på andra omständigheter. Enligt 5 kap. 3-3e §§ UtL kan uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning. Uppehållstillstånd kan även ges på grund av arbete, utbildning på forskarnivå eller försörjning på annat sätt enligt 5 kap. 5 § UtL. Om uppehållstillstånd inte kan ges på någon annan grund finns möjligheten att bevilja uppehållstillstånd om det finns synnerligen ömmande omständigheter för att utlänningen bör tillåtas stanna i Sverige enligt 5 kap. 6 § UtL. Dessa grunder för uppehållstillstånd behandlas inte närmare i detta arbete.

Om uppehållstillstånd inte beviljas får utlänningen avvisas enligt 8 kap. 2 § 2 UtL. 8 kap. 2-5 §§ UtL reglerar övriga situationer huruvida utlänningen får avvisas när utlänningen inte är medborgare i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller familjemedlem till en EES-medborgare. Utvisning för sådana utlänningar regleras i 8 kap. 6 § UtL. Enligt 8 kap. 7 § UtL ska bestämmelserna om verkställighetshinder i 12 kap. UtL tas i beaktning när en bedömning görs enligt 8 kap. 2, 3 eller 6 §§ UtL. 8 kap. Avvisning och utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar regleras i 8 kap. 8-16 §§ UtL. Innebörden av dessa lagrum behandlas inte närmare i detta arbete.

2.3.2 Allmänt om prövningen av skyddsbehovet

Vid prövningen av ett utlänningsärende är det i huvudsak utlänningens berättelse som ligger till grund för beslutet. Det är också utlänningen som initialt har bevisbördan för de omständigheter som utlänningen åberopar. Detta har framgått av MIG 2006:1. En sådan bevisning kan enligt MiÖD exempelvis vara skriftliga handlingar från hemlandet. Vissa omständigheter kan dock vara svåra för den enskilde att bevisa och därför har även utredaren som ska besluta om ett eventuellt uppehållstillstånd en delad skyldighet med utlänningen att lägga fram och värdera omständigheterna som kan ligga till grund för beslutet (mer om utredningsansvar i avsnitt 2.2.2). Om utredaren finner att berättelsen är trovärdig, och det inte förekommer några goda skäl för att anta att den inte skulle vara det, bör de omständigheter som utlänningen

⁶⁰ UNHCR (1997), s. 22 f.

har framfört gälla om det i utredningen skulle råda oklarheter eller en osäkerhet om vad som stämmer med verkligheten. Denna princip kallas tvivelmålets fördel (eng. *the benefit of the doubt*). Principen tillämpas dock först när berättelsen och utlänningen bedöms vara trovärdig respektive tillförlitlig, vilket anses vara fallet när berättelsen är sammanhängande, rimlig och inte strider mot allmänt kända fakta.⁶¹

Principen om *the benefit of the doubt* tillämpades för svenskt vidkommande först i MIG 2007:12. MiÖD konstaterade att enligt punkterna 197, 204 och 205 a i UNHCR:s handbok förutsätts det att berättelsen är sammanhängande, att den inte präglas av motstridiga uppgifter, eller att uppgifterna strider mot allmänt kända fakta som aktuell och relevant landinformation för att principen om tvivelmålets fördel ska kunna bli relevant vid prövningen. Berättelsen ska även i huvudsak vara oförändrad genom hela asylprocessen vid de olika instanserna.

I MIG 2007:12 lade MiÖD lade grunden metoden för Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas prövning av skyddsskäl, som presenteras i det närmaste. Även senare praxis har utvecklat metoden.

2.3.2.1 Identitet och medborgarskap

Vid prövningen av skyddsskäl ska utlänningen enligt MIG 2007:12 först göra sin identitet och medborgarskap sannolik. En asylsökande bör så långt som möjligt bevisa sin identitet och är dessutom skyldig att visa de identitetshandlingar som denne har i sin besittning. Detta framgick av MIG 2007:15. I det rättsfallet, som rörde tre kroatiska medborgare, fann MiÖD att sökanden under utredningen hos Migrationsverket hade angett att de saknade giltiga identitetshandlingar. När handlingarna framkom under en senare utredning ansåg MiÖD att utlänningarna ”i allra högsta grad hade avsett att försvåra utredningen av ansökningarna om asyl och verkställighet av avvisningsbeslut”⁶². Detta ledde till att den allmänna trovärdigheten skadades.

Identiteten är inte alltid viktig för just asylärenden på grund av principen om *non-refoulement* (se avsnitt 3.2). Identiteten behöver i sig inte vara fastställd för att principen ska tillämpas. Ibland kan det räcka med att den har gjorts sannolik. I vissa fall kan det dock vara av betydelse, exempelvis när det är helt avgörande att utlänningen har gjort det sannolikt att utlänningen är den personen som omnämns i de åberopade handlingarna eller i den aktuella landinformationen.⁶³ Enligt MIG 2019:1 kan sådana handlingar vara domstolsavgöranden, tidningsartiklar eller andra dokument. I det rättsfallet konstaterade även MiÖD att behovet av att utreda identiteten är mindre vid situationer då utlänningen exempelvis riskerar förföljelse på grund av etnicitet i ett land och att förföljelsen är av en sådan grad att de som tillhör etniciteten tvingas lämna sitt land eller ett område. Migrationsdomstolen hade

⁶¹ UNHCR (1997), s. 57 f.

⁶² MIG 2007:15 s. 5.

⁶³ RS/037/2021, s. 11.

ansett att identiteten inte hade bevisats vara sannolik. Detta ledde till att migrationsdomstolen inte prövade skyddsskäl. MiÖD beslutade att målet skulle återförvisas till migrationsdomstolen för ny handläggning. Målet visar även på instansordningsprincipen som behandlades i avsnitt 2.2.1.

2.3.2.2 Bevisprövningen

Enligt MIG 2007:12 är nästa steg i prövningen att pröva om sökandens berättelse i sig är tillräcklig för uppehållstillstånd. Det ska även prövas om berättelsen har gjorts sannolik genom åberopad bevisning eller att berättelsen bedöms som trovärdig och därmed får företräde när tvivel rörande de faktiska omständigheterna uppstår. Om berättelsen är alltför vag behövs inte alltid en tillförsel av aktuell landinformation göras då det enligt MiÖD kan vara svårt att jämföra berättelsen med bevismedel i sådana fall. Det är av betydelse att bevisprövningen först gäller huruvida sökanden har gjort sin berättelse sannolik genom bevisning, och därefter prövas den allmänna trovärdigheten. I det aktuella målet bedömde MiÖD att den sökanden inte var trovärdig eftersom denne hade åberopat oriktiga uppgifter om sin identitet. Vidare hade sökanden åberopat falska handlingar och själva berättelsen bedömdes vara vag och detaljfattig.

Oavsett utgången av bedömningen av utlänningens skyddsskäl ska utlänningen få en skriftlig motivering som innehåller de skäl som ligger till grund av beslutet enligt 13 kap. 10 § första stycket UtlL. Detta innebär att Migrationsverket har en motiveringsskyldighet. Beslutet ska vara ”begripligt för mottagaren och redovisa vilka faktiska förhållanden som varit avgörande för utgången i ärendet, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat.”⁶⁴ Motiveringen av beslut regleras även i 32 § FL.

2.3.3 Problematik i utredningen

Ett grundläggande problem inom migrationsprocessrätten är att det kan vara svårt för den enskilde att visa att vissa omständigheter föreligger, som att den enskilde har en religiös identitet som leder till att denne riskerar förföljelse i sitt hemland. I västvärlden tenderar utredare att fokusera på den religiösa praktiken och tänker sig att en person kan kategoriseras som exempelvis kristen eller muslim utefter dennes religiösa praktik. Religiös identitet är dock något som är individuellt och en kristen person i ett västerländskt land kan ha en annan syn på sitt kristna liv än en kristen person i ett land där kristna utgör en minoritet. Rättssystemet är samtidigt inte utformat för att ta hänsyn till individuella särdrag, utan kräver kategoriseringar och händelseförlopp för att den enskilde ska kunna beviljas uppehållstillstånd. Dessutom är det omöjligt för den som ska utreda en persons religiösa identitet att vara helt objektiv i sin bedömning. Utredaren utgår från sina egna tolkningsramar och de regelverk som är gällande vid utredningens tidpunkt, och kan ha förutfattade meningar om hur en person från en viss samhällsgrupp agerar. Detta blir ett

⁶⁴ SR 23/2018, s. 5.

givet problem när migrationsprocessens bevisning grundar sig i utlänningens personliga berättelse.⁶⁵ Enligt Wikström är det av betydelse att den som söker uppehållstillstånd får besvara öppna frågor och att utredaren inte i huvudsak ställer frågor som kan svara jakande eller nekande, då dessa frågor kan botten i utredarens världsbild och fördomar.⁶⁶

⁶⁵ Wikström (2016) s. 262–271.

⁶⁶ Wikström (2016) s. 223.

3 Ny prövning av ett lagakraftvunnet beslut

3.1 Inledning

Detta kapitel inleds med en redogörelse för 12 kap. 1–3 §§ UtL. Dessa paragrafer tillämpas vid bedömningen av huruvida verkställighetshinder föreligger enligt 12 kap. 18 § eller om verkställighetshinder kan antas föreligga enligt 12 kap. 19 §.

Efter redogörelsen för verkställighetshinder presenteras lagstiftarens motiv till lagstiftningen och hur rekvisitet giltig ursäkt ska förstås. Framställningen följer den kronologiska utvecklingen av lagstiftningen och tar avstamp i propositionen till UtL som ersatte 1989 års utlänningslag, eftersom det var i den propositionen som giltig ursäkt tillkom. I samband med redogörelsen presenteras viss kritik som har framförts från vissa remissinstanser och i den statliga utredningen SOU 2009:56. Slutligen behandlas relevanta, rättsliga ställningstaganden från Migrationsverket som rör verkets tolkning av rekvisitet.

3.2 Verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ UtL

12 kap. 1–3 §§ UtL har delvis sin grund i folkrättsliga instrument. Enligt art. 19.2 EU-stadgan får ingen medlemsstat avlägsna, utvisa eller utlämna en utlänning till en stat där utlänningen löper allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Detta förhållningssätt är innebörden av principen om *non-refoulement* och har sin grund i art. 33.1 i Genèvekonventionen. I Genèvekonventionen fastställs att principen även innebär att en fördragsslutande stat inte får utvisa eller avvisa en flykting till gränsen mot ett område där dennes liv eller frihet skulle hotas på grund av hans eller hennes ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning.⁶⁷ Det spelar ingen roll hur utlänningen har tagit sig i landet; det som är av betydelse är effekten av en stats handlande. Det kan exempelvis vara ett beslut från en myndighet om avvisning eller utvisning. Principen om *non-refoulement* innebär även ett skydd mot att sändas till ett område där utlänningen har en välgrundad fruktan för förföljelse.⁶⁸

Samtidigt finns det en begränsning i art. 33.2; om det finns en skälig anledning att betrakta flyktingen som ett hot för säkerheten i landet som denne

⁶⁷ Seidltz (2019), s. 20 f.

⁶⁸ Goodwin-Gill och McAdam (2007), s. 233 f.

uppehåller sig i, eller utgör en samhällsfara i landet denne uppehåller sig i eftersom flyktingen har dömts för ett synnerligen grovt brott, får undantag göras från principen om *non-refoulement*. Bedömningen av denna risk ska grunda sig på objektiva fakta. Undantag från principen om *non-refoulement* ska även stå i proportion till bland annat faran som utlänningsen innebär för staten och vilken fara som en avvisning eller utvisning skulle innebära för utlänningsen.⁶⁹

Principen uttrycks dessutom i art. 3.1 i Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CAT) samt i art. 21 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Även i art. 3 EKMR stadgas denna rättighet som är absolut, med formuleringen att ”ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning”. En absolut rättighet får inte under några som helst omständigheter inskränkas. Beviskravet för att rättigheten föreligger är högt; det ska vara utrett och fastställt att det enskilde kommer att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling för att art. 3 EKMR ska kunna tillämpas.⁷⁰

Enligt MIG 2015:17 innebär principen om *non-refoulement* att den inte endast skyddar utlänningsen från att återsändas till sitt hemland där dennes liv eller säkerhet skulle hotas; den skyddar även utlänningsen från att sändas till områden där utlänningsen riskerar att vidareändas till hemlandet. Skyddet mot dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning har införlivats i 12 kap. 1 § UtIL.⁷¹ Även den svenska bestämmelsen är absolut eftersom den grundar sig i de ovan nämnda folkrättsliga instrumenten.⁷²

Enligt MIG 2015:9 kan ett sjukdomsförhållande bedömas vara så pass allvarligt att art. 3 EKMR ska ge skydd mot verkställighet. Detta har framgått av Europadomstolens praxis i D. mot Förenade kungariket⁷³. MiÖD fann dock att omständigheterna i det aktuella målet var allvarliga, men inte exceptionellt allvarliga (vilket innebära att personen kommer att dö om den måste lämna landet). I målet fanns det inte tillräckligt med stöd för att visa att utlänningsen inte skulle få nödvändig vård eller sina grundläggande behov tillgodosedda. Det bedömdes därför inte ha framkommit några nya omständigheter för att det skulle antas föreligga verkställighetshinder. Därmed kunde inte ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtIL beviljas.

⁶⁹ Goodwin-Gill och McAdam (2007), s. 241.

⁷⁰ Hillert och Nyström (2020), s. 102.

⁷¹ RS/037/2021, s. 11.

⁷² Wikrén och Sandesjö (2020), kommentaren till 12 kap. 1 § UtIL.

⁷³ Europadomstolens dom den 2 maj 1997 i målet D. mot Förenade kungariket, nr 30240/96 punkterna 52–53.

Annan praxis från Europadomstolen är Ahmed mot Österrike⁷⁴ och Soering mot Förenade kungariket⁷⁵ som rörde art. 3 i EKMR. I Chahal mot Förenade kungariket konstaterade domstolen att skyddet enligt art. 3 EKMR är absolut.⁷⁶ I M.S.S. mot Belgien och Grekland⁷⁷ fastställde Europadomstolen att medlemsstaterna måste noggrant pröva om det finns risk för att ett avlägsnandebeslut skulle bryta mot art. 3 EKMR. I målet konstaterade Europadomstolen att den behöriga nationella myndigheten måste ha en reell möjlighet att undersöka och pröva grunden för utlänningens klagomål. Det bör därför finnas en viss bedömningsmarginal för medlemsstaterna när det är svårt att fastställa den faktiska konsekvensen av en avvisning eller utvisning. Dessutom fastställde Europadomstolen att prövningen ska uppfylla kravet på ett effektivt rättsmedel enligt art. 13 EKMR. Vidare har Europadomstolen fastställt i målet F.G. mot Sverige⁷⁸ att myndigheter på eget initiativ ska bedöma all information som har lagts fram innan beslut om avlägsnande fattas.

Enligt 12 kap. 2 § UtIL gäller följande:

- Om det finns risk för förföljelse som innebär fara för utlänningens liv, eller om förföljelsen är av annan särskilt svår art, får beslutet verkställas om utlänningen har bedrivit en verksamhet som är farlig för rikets säkerhet och om det finns anledning att anta att utlänningen kommer att fortsätta med verksamheten i Sverige. Det ska heller inte finnas någon möjlighet att sända utlänningen till något annat land.⁷⁹
- Om det inte finns risk för förföljelse som innebär fara för utlänningens liv, eller är av annan särskilt svår art, för beslutet verkställas om förutsättningarna i den förra punkten är uppfyllda. Verkställighet får även ske om utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Det ska heller inte finnas möjlighet att sända utlänningen till något annat land.⁸⁰ Att brottet ska anses vara synnerligen grovt brukar innebära att straffet för brottet har varit ett mångårigt fängelsestraff.⁸¹

⁷⁴ Europadomstolens dom den 17 december 1996 i målet Ahmed mot Österrike, nr 25964/94 punkt 24.

⁷⁵ Europadomstolens dom den 7 juli 1989 i målet Soering mot Storbritannien, nr 14038/88 punkt 70.

⁷⁶ Europadomstolens dom den 15 november 1996 i målet Chahal mot Förenade kungariket, nr 22414/93 punkt 96.

⁷⁷ Europadomstolens dom den 21 januari 2011 i mål M.S.S. mot Belgien och Grekland (30696/09) punkt 387.

⁷⁸ Europadomstolens dom den 23 mars 2016, F.G. mot Sverige, 43611/11 punkt 127.

⁷⁹ Detta gäller enligt 12 kap. 2 § första stycket, andra stycket andra meningen och tredje stycket UtIL, se Hillert och Nyström (2020), s. 62.

⁸⁰ Detta gäller enligt 12 kap. 2 § första, andra och tredje stycket UtIL. Se Hillert och Nyström (2020), s. 62 f.

⁸¹ Wikrén och Sandesjö (2020), kommentaren till 12 kap. 2 § andra och tredje styckena UtIL.

- Bestämmelserna i 12 kap. 2 § UtL får dock aldrig stå i strid mot det absoluta skyddet i 12 kap. 1 § UtL. Tillämpningsområdet för 12 kap. 2 § UtL borde därför vara något begränsat.⁸²

Det kan även vara svårt att dra en tydlig gräns mellan 12 kap. 1 och 2 §§ UtL; i exempelvis MIG 2010:21 ansåg MiÖD att asylprocessen var så pass bristfällig i Grekland, som utlänningarna eventuellt skulle överföras till enligt Dublinförordningen, att en överföring skulle strida mot båda lagrummen. Enligt rättsfallet är en skillnad mellan 12 kap. 1 och 2 §§ UtL att den förstnämnda har sin grund i EKMR och den sistnämnda har sin grund i Genèvekonventionen.

Enligt MIG 2013:23 innebär inte Migrationsverkets utredningsansvar att verket ska undersöka huruvida utlänningen kan komma att skickas tillbaka till sitt hemland där utlänningen riskerar förföljelse, om Sverige överför utlänningen till det land som ska pröva asylansökan enligt Dublinförordningen⁸³. I det här fallet var det Italien som skulle pröva en familjs asylansökan enligt förordningen och MiÖD gjorde bedömningen att det kunde presumeras att Italien uppfyllde sina internationella förpliktelser och har ett rättssäkert asylsystem. Som MiÖD framförde grundar sig denna presumtion i utgångspunkten att samtliga medlemsländer inom EU lever upp till unionens krav och att det är EU:s institutioner som ska följa upp eventuella brister i asylsystemet. En överföring av familjen skulle därför inte strida mot 12 kap. 1 eller 2 §§ UtL, men MiÖD såg risken att familjen skulle kunna komma att splittras om den italienska migrationsmyndigheten skulle komma till en annan slutsats än den svenska. En sådan effekt skulle kunna strida mot art. 8 i EKMR som ger enskilda skydd för deras privat- och familjeliv. MiÖD menade alltså att själva överföringen inte var problematisk enligt den svenska rätten eller de internationella åtagandena.

12 kap. 3 § UtL innebär att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut mot en utlänning som anses vara alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 UtL på grund av en väpnad konflikt inte får verkställas till utlänningens hemland eller till ett land där denne riskerar att sändas vidare till sitt hemland, om det finns synnerliga skäl mot det. Detta skydd ligger främst för handen när den väpnade konflikten har inträffat efter att avvisnings- eller utvisningsbeslutet har vunnit laga kraft. Vilken omfattning detta skydd i realiteten utgör kan dock diskuteras. Det finns inga folkrättsliga instrument som skyddar en utlänning från att återsändas till sitt hemland när en av EU:s medlemsstater har avvisat eller utvisat utlänningen till tredje land. Eftersom det i sådana fall handlar om den lagstiftning och praxis som gäller i

⁸² Wikrén och Sandesjö (2020), kommentaren till 12 kap. 2 § första stycket UtL.

⁸³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning). Vid tiden för MiÖD:s prövning av ärendet var den tidigare versionen av förordningen, (EG) nr 343/2003, i kraft.

mottagarlandet kan det vara svårt att på förhand bedöma vilket skydd som kommer att gälla för den enskilde.⁸⁴

Kravet på synnerliga skäl för att verkställighetshinder ska föreligga enligt lagrummet indikerar på en restriktiv tillämpning. Ett exempel på en situation då synnerliga skäl talar mot verkställighet är då utlänningen har avvisats från Sverige eftersom denne inte har kunnat uppvisa ett giltigt pass eller tillstånd, eller att denne inte kunnat visa att försörjningen var tryggad för vistelsen, och att utlänningen i skedet då beslutet ska verkställas åberopar omständigheter som är av en sådan politisk och humanitär tyngd att det skulle ha lett till att utlänningen hade fått stanna i landet om omständigheterna hade åberopats tidigare. Detta exempel har framförts i förarbetet till UtL.⁸⁵ En annan beskrivning av hur synnerliga skäl ska tolkas är att det skulle ”vara stötande för rättskänslan att genomföra verkställigheten till hemlandet”.⁸⁶ Det finns dessvärre ingen praxis från MiÖD som har specificerat synnerliga skäl ytterligare.⁸⁷

3.3 Lagstiftarens avsikt med rekvistet ”giltig ursäkt”

3.3.1 2005 års utlänningslag

I prop. 2004/05:170 föreslogs att en ny utlänningslag skulle ersätta 1989 års utlänningslag.⁸⁸ Bakgrunden till dagens reglering av prövningen av verkställighetshinder var att lagstiftaren ansåg att det fanns ett behov av att ha ett extraordinärt prövningsförfarande för att möjliggöra en omprövning av ett ärende om nya omständigheter har tillkommit efter det lagakraftvunna beslutet. Den tidigare regleringen uppfattades som alltför generös och föranledde därför att prövningsförfarandet inte fungerade på det tilltänkta sättet. Exempelvis ledde det till falska förhoppningar hos enskilda och att regleringen uppfattades som oklar; tidpunkten för ett beslut och avvisning eller utvisning skulle anses vara slutligt kunde inte utläsas av det gällande systemet. Lagstiftaren underströk att dessa oklarheter i sin tur kan leda till ökade väntetider som kan innebära psykiska påfrestningar för de enskilda som söker upphållstillstånd.⁸⁹

Samtidigt som behovet av en tydligare reglering fanns ansåg lagstiftaren att 37 b § FPL var alltför snäv för att även gälla ett utlänningsärende. Enligt 37 b § FPL får resning beviljas i mål eller ärenden om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt.

⁸⁴ Wikrén och Sandesjö (2020), kommentaren till 12 kap. 3 § UtL.

⁸⁵ Wikrén och Sandesjö (2020), kommentaren till 12 kap. 3 § UtL.

⁸⁶ Prop. 1988/89:86, s. 196.

⁸⁷ Se Fridström, Utlänningslag (2005:716) 12 kap. 3 §, Lexino 2015–02–23 och Wikrén och Sandesjö (2020), kommentaren till 12 kap. 3 § UtL.

⁸⁸ Prop. 2004/05:170 s. 1.

⁸⁹ Prop. 2004/05:170 s. 223 f.

Lagstiftaren ansåg att 37 b § FPL inte var tillräcklig för måltypen och att möjligheten att pröva ett ärende på nytt skulle regleras uttömmande i UtL. Lagstiftaren motiverade detta med att omständigheterna i ett utlänningsärende kan komma att ändras, att måltypen är av en särskild karaktär och att det kan finnas en godtagbar förklaring till att omständigheterna inte tidigare har framförts. Med det sistnämnda menade lagstiftaren att utlännen kan ha upplevt något traumatiskt som är svårt att berätta om. Det ansågs alltså finnas ett behov av att finna en balans mellan statens intresse av att minska antalet fall som prövas på nytt efter ett lagakraftvunnet beslut och den enskildes intresse av att ha möjligheten att få sitt ärende omprövat när nya omständigheter har framkommit som kan komma att ändra det ursprungliga beslutet.⁹⁰

Förutsättningarna för att en ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtL är först och främst att omständigheterna är nya. Enligt förarbetena betraktas omständigheterna som nya om de inte tidigare under processen har återopats av utlännen. Det är alltså inte tillräckligt att omständigheterna är modifieringar eller tillägg till de ursprungliga återopade omständigheterna.⁹¹

Vidare krävs att omständigheterna kan utgöra ett bestående hinder för verkställighet enligt 12 kap. 1–3 §§ UtL. Som ovan nämnt gäller enligt 12 kap. 18 § första stycket UtL och 15 § BegrL att Migrationsverket får bevilja tillfälliga uppehållstillstånd om det efter att ett beslut om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft uppkommit nya omständigheter som innebär att det finns ett verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ (politiskt verkställighetshinder), om det avsedda mottagarlandet inte kommer att ta emot utlännen (praktiskt verkställighetshinder)⁹² eller om det medicinska eller andra särskilda anledningar till att beslutet inte bör verkställas. Sådana särskilda anledningar kan vara om ärendet gäller barn vars vårdnadshavare har avlidit eller om barnet inte kan bosätta sig i en förälders hemland och därmed riskerar att vara utan föräldern under ett längre tid. Däremot ansåg lagstiftaren att det inte fanns särskilt stort utrymme för att ta hänsyn till sociala eller ekonomiska problem som kan uppkomma efter att utlännen har fått lämna Sverige.⁹³ Ett verkställighetshinder är bestående om det inte är fråga om en mer eller mindre avlägsen möjlighet att det är ett verkställighetshinder i det enskilda fallet för att det ska kunna antas föreligga ett verkställighetshinder.⁹⁴

Om ett beslut enligt 12 kap. 18 § UtL inte kan meddelas ska Migrationsverket pröva nya omständigheter som utlännen återopar som verkställighetshinder. Enligt 12 kap. 19 § första stycket UtL ska omständigheterna antas utgöra bestående verkställighetshinder som avses i 12

⁹⁰ Prop. 2004/05:170, s. 224 f.

⁹¹ Prop. 2004/07:170, s. 225 ff.

⁹² Av MIG 2011:26 framkommer indelningen av politiskt respektive praktiskt verkställighetshinder.

⁹³ Prop. 2004/05:170, s. 226.

⁹⁴ PProp. 2004/05:170, s. 300.

kap. 1–3 §§ UtL för att en ny prövning ska kunna göras. 12 kap. 19 § första stycket 2 UtL fastställer att omständigheterna inte ska ha kunnat åberopas tidigare eller att det har funnits en giltig ursäkt för utlännen inte åberopat dem tidigare. Ur ett rent lexikalt tolkningsperspektiv, alltså av vad som kan tolkas av lagtexten, kan det första ledet enligt min mening uppfattas som att det åsyftar mer objektiva omständigheter som den enskilde inte har kunnat påverka, medan det andra ledet åsyftar omständigheter som rör den enskildes personliga förhållanden men som denne av en giltig anledning inte kunnat framföra till beslutsmyndigheten.

Denna tolkning ligger i linje med lagstiftarens avsikt med lagrummet. Enligt förarbetena kan situationer som innebär att omständigheterna inte kunnat åberopats tidigare exempelvis handla om att omständigheterna helt enkelt inte låg för handen vid tidpunkten för prövningen. Det kan bland annat innebära politiska förändringar i hemlandet eller om landet som utlännen skulle utvisas till inte kommer att ta emot utlännen och att nya omständigheter därför kan föreligga om mottagningslandet ändras.⁹⁵

I kravet på giltig ursäkt ingår enligt lagstiftaren ett krav på att utlännen skyndsamt måste åberopa nya omständigheter hos myndigheterna, så snart dessa har kommit fram för utlännen. Vad som utgör giltig ursäkt ska bestämmas från fall till fall, men som exempel angav lagstiftaren att det kan handla om traumatiska upplevelser som är svåra att berätta om tidigt i asylprocessen eller att omständigheter som utlännen inte tidigare hade kunnat eller bort känna till. Enligt lagstiftaren kan det även handla om att nya dokument har tillkommit som visar på annat medborgarskap än vad utlännen har angett tidigare i processen. Gällande det sistnämnda menade lagstiftaren att det borde finnas naturliga skäl att kunna ifrågasätta varför utlännen inte har uppgett rätt nationalitet och att det i ett sådant fall kan vara svårare att åberopa att det funnits en giltig ursäkt för utlännen att inte ange omständigheterna tidigare. Dessa fall kan dock innebära att Migrationsverket måste genomföra en ex officio-prövning för att utreda nationaliteten.⁹⁶

Den i propositionen föreslagna ordningen innebar att nya omständigheter eller ny bevisning som styrker redan åberopade omständigheter gällande utlännings skyddsbehov kunde prövas av Migrationsverket utan att hela ärendet omprövas. Om de åberopade omständigheterna rör praktiska verkställighetshinder⁹⁷, anknytningsskäl eller skäl hänförliga till utlännings hälsotillstånd, skulle det inte finnas anledning att medge ny prövning direkt, men Migrationsverket ska i en sådan situation självmant pröva om de nya omständigheterna är sådana att verkställighet inte ska genomföras och uppehållstillstånd beviljas.⁹⁸

⁹⁵ Prop. 2004/05:170 s. 300 f.

⁹⁶ Prop. 2004/05:170 s. 227 f.

⁹⁷ Av propositionen framgår inte vad regeringen syftar på med termen praktiska verkställighetshinder. Enligt MIG 2011:26 innebär ett praktiskt verkställighetshinder bland annat att det avsedda mottagarlandet inte kommer att ta emot utlännen.

⁹⁸ Prop. 2004/05:170 s. 228 f.

Lagrådet ifrågasatte regeringens förslag och hänvisade bland annat till den allmänna förvaltningsrättsliga principen om att avslagsbeslut inte vinner negativ rättskraft, och att det därför inte fanns något hinder mot att ompröva ett ärende som avslagits.⁹⁹ Lagrådet uppfattade att regeringen ansåg att det fanns skäl för den nya ordningen och därför underströk Lagrådet att det var av betydelse att möjligheterna till en ny prövning av ett utlänningsärenden efter att det vunnit laga kraft ska vara begränsad till särskilt angivna situationer i utlänningslagen och det fortfarande ska finnas möjlighet att söka uppehållstillstånd på nytt efter ett verkställt beslut om avvisning eller utvisning.¹⁰⁰

3.3.2 Införlivandet av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet

I prop. 2009/10:31 föreslog regeringen att ett beslut om avvisning eller utvisning inte fick verkställas förrän Migrationsverket hade tagit ställning till om nya, åberopade omständigheter skulle ligga till grund för en omprövning eller om ett sådan omprövning hade beviljats men ännu inte lett till ett lagakraftvunnet beslut. Migrationsverket var kritisk till förslaget och menade att avlägsnandebeslut skulle bli svårare att verkställa och att lagstiftaren inte hade tagit hänsyn till de gällande bestämmelserna om inhibition i 12 kap. 18 och 19 §§ UtIL.¹⁰¹ Regeringen svarade med att det är viktigt att asylprocessen har ett tydligt slut och att Migrationsverket snabbt ska kunna ta ställning till om omprövning ska beviljas. Vidare menade regeringen att det endast är omständigheter av skyddskaraktär som kan antas innebära ett bestående hinder mot verkställighet och som inte har åberopats tidigare som kan ligga till grund för att beslutet inte får verkställas.¹⁰²

Av propositionen framgår inga nya förklaringar till hur rekvisitet giltig ursäkt ska förstås och därför borde lagstiftarens tidigare definition gälla. Propositionen gällde även införlivandet av de ursprungliga versionerna av skyddsgrundsdirektivet¹⁰³ och asylprocedurdirektivet¹⁰⁴ i svensk rätt. Av det ursprungliga asylprocedurdirektivet framgår det av artiklarna 32.3, 32.4 och 32.5 att om nya omständigheter har tillkommit ett lagakraftvunnet beslut som kan innebära att sökanden kommer att flyktingförklaras ska medlemsstaternas beslutade myndighet pröva de nya omständigheterna. Enligt art. 32.2 får medlemsstaterna tillämpa ett särskilt förfarande för sådana situationer. Om det finns andra skäl som motiverar omprövning i enlighet med nationell

⁹⁹ I avsnitt 2.2.4 redogörs det för rättskraftsbegreppet.

¹⁰⁰ Prop. 2004/05:170 s. 224 f.

¹⁰¹ Prop. 2009/10:31 s. 174 f.

¹⁰² Prop. 2009/10:31 s. 179 f.

¹⁰³ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

¹⁰⁴ Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

lagstiftning får den beslutande myndigheten pröva omständigheterna. Samtidigt ger art. 32.6 medlemsstaterna möjligheten att kräva att de nya omständigheterna som den enskilde åberopar efter ett lagakraftvunnet beslut inte ska ha kunnat åberopats tidigare. Den beslutade myndigheten ska pröva de nya omständigheterna så snart som möjligt enligt art. 34.3 b.¹⁰⁵

3.3.3 Begränsningslagens införande

Regeringens avsikt med BegrL var att begränsa Sveriges flyktingmottagande, eftersom det svenska systemet ansågs vara alltför pressat samtidigt som regeringen ansåg att övriga medlemsstater inte tog tillräckligt ansvar.¹⁰⁶ Vid införandet av BegrL ville lagstiftaren bland annat att uppehållstillstånd inte skulle ges till övrigt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § UtIL. Tillkomsten av BegrL ledde bland annat till att ett lagakraftvunnet beslut inte kan omprövas om de nya omständigheterna som åberopas endast kan leda till att sökande förklaras som övrigt skyddsbehövande. Vissa remissinstanser menade att detta bröt mot det ursprungliga skyddsgrundsdirektivet, eftersom direktivet innebär att flyktingar har rätt till ett uppehållstillstånd som gäller i tre år. På detta svarade regeringen att 12 kap. 18 § UtIL är en egen grund för uppehållstillstånd, som alltså inte grundar sig på direktivet. Direktivets bestämmelser om uppehållstillståndets längd gäller inte för det lagrummet och att det därför är möjligt att uppehållstillstånd som grundar sig på det lagrummet kan gälla i 13 månader. Om nya omständigheter framkommer i ett lagakraftvunnet mål kan uppehållstillstånd om tre år beviljas enligt 12 kap. 19 § UtIL, som i normalfallet skulle gälla i tre år. Vidare menade regeringen att BegrL skulle urvattnas något om det fortfarande var möjligt för övriga skyddsbehövande att få flyktingstatus enligt 12 kap. 18–19 §§ UtIL.¹⁰⁷ Enligt 15 § BegrL ska ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 12 kap. 18 § UtIL vara begränsat till 13 månader. Ett beslut enligt denna paragraf kan inte överklagas.

3.3.4 Införlivandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet

Regeringen kom med en ny proposition efter tillkomsten av det omarbetade asylprocedurdirektivet¹⁰⁸. Syftet med direktivet var att fastställa gemensamma bestämmelser hos medlemsstaterna om beviljande och återkallande av internationellt skydd. Besluten ska enligt direktivet fattas snabbare, vara rättvisare och hålla högre kvalitet. Skillnaden med direktivet jämfört med den ursprungliga versionen, som inte längre är i kraft, är att det omarbetade direktivet gäller flyktingar och alternativt skyddsbehövande

¹⁰⁵ Prop. 2004/05:170 s. 208.

¹⁰⁶ Prop. 2015/16:174 s. 22.

¹⁰⁷ Prop. 2015/16:174 s. 33 ff.

¹⁰⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

medan det ursprungliga endast gäller flyktingar enligt Genèvekonventionens definition.¹⁰⁹

Det nya lagförslaget mötte en del kritik från remissinstanserna. Svenska Röda Korset menade att kravet giltig ursäkt skulle tas bort, eftersom åberopade skyddsskäl inte borde kunna bortses när risken finns att Sverige bryter mot principen om *non-refoulement*. Remissinstansen ansåg att det i stället borde vara behovet av skydd och risken för förföljelse som avgör om beslutet kan omprövas. Svenska Röda Korset menade även att art. 40.4 i det omarbetade direktivet, som tillåter medlemsstaterna att begära att sökanden ska ha varit oförmögen att framföra nya omständigheter tidigare i förfarandet, inte borde tillämpas i svensk rätt med hänsyn till *non-refoulement*.¹¹⁰ UNHCR ansåg på liknande grunder att kravet på giltig ursäkt borde tas bort, även om direktivet tillåter den gällande utformningen av lagtexten. UNCHR framförde sin kritik genom att lyfta fram följande exempel: det kan hända att sökanden har konverterat från en religion till en annan under asylsökningprocessen och inte informerar myndigheterna om konversionen. Anledningen till att sökanden inte gör det kan vara att sökanden uppfattar konversionen som en personlig angelägenhet som inte har med asylsökning förfarandet att göra. Ur rättstillämparens perspektiv, alltså Migrationsverket, migrationsdomstolarna och MiÖD, skulle sökandens agerande bedömas som att sökanden aktivt har undanhållit information, vilket kan påverka bedömningen av om det finns en giltig ursäkt för att sökanden inte har framfört de nya omständigheterna tidigare. Även UNHCR ansåg att utformningen av 12 kap. 19 § UtL riskerade att leda till att utlännningar inte får skydd av Sverige och skickas tillbaka till sina hemländer där de riskerar förföljelse. Sverige skulle alltså även enligt UNCHR riskera att bryta mot principen om *non-refoulement*.¹¹¹

Regeringen menade att den gällande svenska ordningen inte stred mot det omarbetade direktivet och att det därför inte var nödvändigt att ta bort kravet på giltig ursäkt för att den svenska rätten skulle uppfylla direktivet. Regeringen konstaterade även att det är de beslutade myndigheterna som tillämpar kravet på giltig ursäkt och därför ansågs det inte finnas behov av en författningsändring.¹¹² Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ledde inte till någon ändring av grunden för eller förståelsen av giltig ursäkt eller verkställighetshinder. Direktivets införlivande i svensk rätt diskuteras inte närmare i detta arbete.¹¹³

3.3.5 Ändringar i utlänningslagen 2018–2021

I prop. 2018/19:128 genomfördes endast redaktionella ändringar i lagtexten vad gäller 12 kap. 19 § UtL, eftersom BegrL förlängdes till och med 19 juli 2021. Detta innebar att regeringen fortsatte på samma linje gällande övrigt

¹⁰⁹ Prop. 2016/17:17 s. 31.

¹¹⁰ Svenska Röda Korset, Ju2015/05334/L7, s. 77 f.

¹¹¹ UNHCR, Ju2015/05334/L7, s. 95 f.

¹¹² Prop. 2016/17:17 s. 75.

¹¹³ Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet infördes i svensk rätt genom prop. 2013/14:248.

skyddsbehövande; hänsyn skulle inte tas till nya omständigheter som skulle kunna leda till att utlännen förklaras som övrigt skyddsbehövande.¹¹⁴

I regeringens senaste proposition till ändring i UtlL föreslås ändringar i bland annat 12 kap. 18 § UtlL. Regeringen har dock inte föreslagit förändringar gällande tolkningen eller tillämpningen av rekvisitet giltig ursäkt i 12 kap. 19 § UtlL, och därför kommer endast förutsättningarna för ett uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder enligt propositionen att kortfattat beskrivas.

För att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder krävs det enligt regeringens förslag att utlännen har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd i minst tre år och att verkställighetshindret är bestående och att de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd är uppfyllda.¹¹⁵ De särskilda kraven är dels att utlännen ska visa på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Vidare ska utlännen uppfylla ett försörjningskrav, vilket innebär att utlännen ska kunna försörja sig själv på inkomster från anställning eller näringsverksamhet. Slutligen ska utlännen uppfylla vandelskravet. Detta innebär att om utlännen har gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet ska en lämplighetsbedömning göras vid prövningen av permanent uppehållstillstånd.¹¹⁶

3.3.6 Sammanfattande kommentar om lagstiftningens utveckling

Sammanfattningsvis går det att söka visst stöd i propositionerna gällande tolkningen av giltig ursäkt. Lagstiftaren har dock lämnat över mycket av gränsdragningen av rekvisitet åt rättstillämparen med motiveringen att olika situationer kräver olika bedömningar och att det därför inte på förhand går att ge en uttömmande lista på sådant som är vara avgörande vid bedömningen. BegrL har begränsat längden på uppehållstillstånd som kan meddelas enligt 12 kap. 18 § UtlL eller efter att nya omständigheter har prövats enligt 12 kap. 19 § UtlL. BegrL har dock inte i sig har inneburit en begränsning i lagstiftarens mening med rekvisitet giltig ursäkt. Detta kan förklaras med att prövningen av verkställighetshinder som ett extraordinärt prövningsförfarande skärptes redan år 2005.

3.4 Kritik mot lagstiftningen

Utformningen av 12 kap. 18 och 19 §§ UtlL har inte undgått kritik. Förutom den kritik som bland annat Svenska Röda Korset och UNHCR har den så kallade utvärderingsutredningen har lyft problematiken att det inte är helt självklart hur paragraferna ska skiljas åt eller hur de ska hänga ihop. Enligt

¹¹⁴ Prop. 2018/19:128 s. 21–23, 34.

¹¹⁵ Prop. 2020/21:191, s. 121.

¹¹⁶ Prop. 2020/21:191, s. 64–71.

utredningen var det värt att fråga sig varför en ny prövning kan göras enligt 12 kap. 19 § UtL när Migrationsverket har funnit att uppehållstillstånd inte kan meddelas med stöd av den föregående paragrafen. Utvärderingsutredningens uppfattning av 12 kap. 18 § UtL var att Migrationsverket kan bevilja uppehållstillstånd om det står klart att så ska ske om det föreligger verkställighetshinder och att detta kan konstateras utan att en ny prövning behövs. Om Migrationsverket finner att så inte är fallet kan en ny prövning genomföras om det har framkommit skyddsskäl som kan innebära verkställighetshinder. I så fall skulle prövningen gälla uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder.¹¹⁷

Ett annat problem som utredningen framförde var att 12 kap. 19 § UtL innehåller bestämmelser om både verkställighetshinder och om det finns skäl för en ny prövning. Av tydlighetsskäl har det därför föreslagits att lagstiftningen ska göras om i detta avseende, så att det framgår att lagrummet reglerar möjligheten att pröva ett ärende på nytt och inte i första hand vad ska ske om verkställighetshinder föreligger. Förslaget skulle dock enligt utredningen kunna innebära att även lagens systematik skulle behöva ändras och att beslut enligt 12 kap. 18 § UtL skulle kunna överklagas, om innehållet i 12 kap. 19 § UtL skulle flyttas till andra delar av lagstiftningen.¹¹⁸

Vidare har utredaren menat att kravet på giltig ursäkt borde slopas. För att illustrera problematiken ställs följande scenario upp:

”A har ansökt om asyl på grund av sin politiska aktivitet i hemlandet, men fått sin ansökan avslagen och blivit utvisad genom ett lagakraftgående beslut. Inför verkställighet av beslutet gör han gällande att det föreligger ett verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen och uppvisar ett dokument till stöd för påståendet. A har inte tidigare gjort gällande den aktuella omständigheten, som därför får anses vara ny i lagens mening. Migrationsverket anser emellertid att utredningen inte är sådan att det finns grund för att bevilja A uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. En kontroll av det åberopade dokumentet ger inte heller tillräckligt underlag för påståendet att det finns verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ samma lag. Migrationsverket prövar då enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen om A kan beviljas en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Verket finner att det visserligen kan antas föreligga sådant verkställighetshinder som avses i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen, men att A hade kunnat åberopa detta tidigare och inte har visat giltig ursäkt för att inte ha gjort det. Hans ansökan om en ny prövning avslås därför. Migrationsdomstolen kommer till samma slutsats som Migrationsverket och avslår således överklagandet.”¹¹⁹

I detta scenario ligger problematiken i att prövningen faller på att det inte ansågs finnas en giltig ursäkt för att omständigheterna inte har åberopats tidigare, trots att det kan antas föreligga skäl för verkställighetshinder. Utredaren påpekade att det kan vara sällan som detta scenario faktiskt blir realitet men att problematiken ändå är värd att lyfta. Av utredningen framgick att Migrationsverket och migrationsdomstolarna i viss utsträckning tolkade rekvisitet giltigt ursäkt något mer generöst när de nya omständigheterna var

¹¹⁷ SOU 2009:56 s. 288 ff.

¹¹⁸ SOU 2009:56 s. 291.

¹¹⁹ SOU 2009:56 s. 304.

av allvarligare art. Utredaren menar att problemet med ett sådant förhållningssätt är att det kan leda till att lika fall inte döms lika, om Migrationsverket eller en migrationsdomstol tillåts tolka rekvisitet firare utifrån de åberopade omständigheterna. Det kan även leda till att verkställighetshindret som uttrycks i 12 kap. 1 § UtIL inte tillämpas absolut, vilket skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden enligt art. 3 EKMR och art. 3 i CAT.¹²⁰

Med detta som bakgrund menade utredaren att kravet på giltig ursäkt borde tas bort. Även om de svenska internationella åtagandena innebär att 12 kap. 1 § UtIL utgör ett absolut verkställighetshinder kan 12 kap. 19 § UtIL utifrån sin ordalydelse tolkas som att kravet på giltig ursäkt har en avgörande betydelse för en ny prövning. Utredaren föreslog i stället en ordning som skulle innebära att Migrationsverket skulle fokusera prövningen på om de omständigheter som åberopas efter ett lagakraftvunnet beslut utgör nya omständigheter eller om utlänningen endast gör omständigheter gällande som redan tidigare i processen har åberopats. Om Migrationsverket skulle finna att omständigheterna är nya skulle frågan om verkställighetshinder prövas, och om det inte kan antas finnas sådana hinder skulle ansökan avslås. Utredaren antog att en sådan ändring inte skulle leda till en märkbar ökning av nya prövningar av verkställighetshinder, utan är i första hand avsett att försäkra att Sverige inte bryter mot de internationella åtagandena.¹²¹ Som ovan nämnt var det dock lagstiftarens uppfattning att det fanns ett behov av att prövningen av verkställighetshinder ska vara extraordinärt. Att kräva giltig ursäkt har varit ett sätt att markera den extraordinära karaktären. Faktumet att kravet på giltig ursäkt har stöd i det omarbetade asylprocedurdirektivet ger lagstiftaren ett extra stöd för sin uppfattning och utformning av lagrummet. Utredningen har inte lett till något lagförslag.¹²²

3.5 Tolkningen av 12 kap. 19 §§ och giltig ursäkt

3.5.1 Praktikers uppfattning av giltig ursäkt

Enligt Hillert och Nyström kan giltig ursäkt i praktiken handla om omständigheter som utlänningen inte har velat framföra tidigare eftersom de upplevs som stigmatiserade, att det finns en rädsla för repressalier eller att omständigheterna rör utlänningens hälsa:

- Att omständigheterna är **stigmatiserade** kan innebära att de rör sådant som är känsligt för utlänningen, som utlänningens sexuella läggning eller religiösa övertygelse som kan vara förbjuden i hemlandet. Det kan även vara fallet att omständigheterna är lagliga i landet men inte

¹²⁰ SOU 2009:56 s. 304–309.

¹²¹ SOU 2009:56 s. 310 f.

¹²² Se regeringens hemsida för lagstiftningskedjan, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2009/06/sou-200956/>

accepterat av allmänheten och att det finns risk för social utstötning eller diskriminering. Även om det finns en förståelse hos Migrationsverket att sådana omständigheter kan vara svåra att berätta om, förutsätts det ändå att utlänningen noggrant berättar om sina tankar och upplevelser för att Migrationsverket ska kunna göra bedömningen att det handlar om stigmatiserade omständigheter som kan utgöra en giltig ursäkt.

- Vidare kan utlänningen vara rädd för **repressalier** från svenska myndigheter om denne åberopar vissa omständigheter, med hänvisning till hur denne har behandlats i sitt hemland. Det kan vara fallet om utlänningen riskerar dödsstraff i sitt hemland på grund av omständigheterna. Giltig ursäkt kan i ett sådant fall föreligga om utlänningen framför erfarenheter från hemlandet på ett sammanhängande och detaljerat sätt.
- För att **hälsoskäl** ska kunna utgöra giltig ursäkt kan ett exempel vara att utlänningen kan visa att denne omedvetet har trängt undan minnesbilder eftersom utlänningen lider av psykisk ohälsa till följd av svåra övergrepp och att den psykiska ohälsan är av en sådan art att det behövs långvarig behandling för att utlänningen ska kunna minnas och återge de undanträngda erfarenheterna. Psykisk ohälsa är annars något som kan vara svårt att hänvisa till för att visa på att det föreligger en giltig ursäkt, trots att många asylsökanden lever med psykisk ohälsa.
- **Okunskap** om det svenska rättssystemet kan sällan leda till att det finns en giltig ursäkt; utlänningen kan inte vinna framgång genom att framföra att utlänningens juridiska ombud instruerade utlänningen om att inte presentera vissa omständigheter som ändå hade kunnat ligga till grund för uppehållstillstånd eller verkställighetshinder eller att Migrationsverket har brustit i sin handläggning. Migrationsverket bör dock inte kräva att utlänningen åberopar nya omständigheter i samband med att omständigheterna kommer till utlänningens vetskap eller en kort tid därefter. Med andra ord bör det finnas utrymme för att utlänningen något senare åberopar dessa omständigheter.¹²³

3.5.2 Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden

För den här uppsatsen är det av intresse att undersöka Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden eftersom lagstiftaren anser att verket ska ha stort inflytande över hur bedömningen av när giltig ursäkt ska anses föreligga. Lagstiftaren har även påpekat att omständigheterna i det enskilda fallet påverkar om det ska finnas en giltig ursäkt för att nya omständigheter inte har åberopats tidigare. Nedan presenteras rättsliga ställningstaganden som rör olika situationer som kan leda till att det finns en giltig ursäkt för att nya omständigheter inte har åberopats tidigare.

¹²³ Hillert och Nyström (2020), s. 92 ff.

3.5.2.1 Förföljelse på grund av kön avseende kvinnor

Enligt Migrationsverket kan det föreligga en giltig ursäkt för att en kvinna som har åberopat könsrelaterad förföljelse sent i processen framlägger nya omständigheter. För att en giltig ursäkt ska kunna finnas i ett sådant fall bör det enligt Migrationsverket finnas en koppling till kvinnans kulturella bakgrund. Giltig ursäkt kan även föreligga om kvinnan har traumatiska erfarenheter eller varit i en utsatt position. Det kan vara fallet om kvinnan kommer från en kultur där skulden för våldtäkt och andra sexuella övergrepp ligger på kvinnan. Det kan även finnas andra orsaker till att kvinnan inte har åberopat omständigheterna tidigare och omständigheterna i det enskilda fallet får alltså avgöra vad som ska tas i beaktning.¹²⁴

I patriarkala samhällen kan det uppfattas som ett politiskt ställningstagande om kvinnor exempelvis kör bil eller bor ensamma. Det är därför av betydelse att landinformation inhämtas även i detta avseende och att utredaren är medveten om att kvinnan kan uppfattas som politiskt aktiv även om kvinnan själv inte uppfattar sig som det.¹²⁵ I en sådan situation är det alltså möjligt att det finns en giltig ursäkt för att en ny omständighet inte har åberopats tidigare.

3.5.2.2 Sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller könsuttryck

Migrationsverket har bland annat riktlinjer för hur utredningen ska göras när den asylsökande åberopar skyddsskäl på grund av sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller könsuttryck. Bedömningen görs framåtsyftande, men om den asylsökande kan bevisa tidigare förföljelse presumeras det att det finns en risk för framtida förföljelse om inte förhållandena i landet väsentligen har förändrats.¹²⁶

Enligt verket kan skyddsskäl på denna grund härledas till uttalandena i förarbetena som det har redogjorts för i avsnitt 3.3.1. Migrationsverkets tolkar att detta skyddsskäl kan inbegripas i de traumatiska upplevelser som lagstiftaren menar kan föranleda att det finns en giltig ursäkt för att den asylsökande inte har åberopat en omständighet tidigare.¹²⁷ Samma slutsats har EU-domstolen dragit.¹²⁸

Många asylsökanden ofta kommer från länder där det är tabubelagt, straffbart eller förenat med dödsstraff för personer som identifierar sig som homo- eller bisexuella att vara öppna med sin sexualitet. Därför bedömer Migrationsverket att det kan vara ansträngande för dessa personer att tidigt i processen berätta om sådana traumatiska upplevelser som kan vara relevanta för prövningen. Den asylsökandes allmänna tillförlitlighet och berättelsens trovärdighet bör därför inte skadas endast på grund av att personen åberopar

¹²⁴ RS/069/2021, s. 10.

¹²⁵ RS/069/2021, s. 9.

¹²⁶ RS/015/2021, s. 10 f.

¹²⁷ RS/015/2021, s. 12.

¹²⁸ De förenade målen C-148/13–C-150/13, p. 69.

en sådan omständighet sent i processen, inte minst om personen kan lämna en förklaring till det sena åberopandet. En sådan förklaring, tillsammans med en motivering till varför det finns behov av skydd, kan uppfylla kravet på att verkställighetshindret har gjorts antagligt. Migrationsverket menar att det i många fall inte kan ställas höga krav på att personen ska ha gjort behovet av skydd antagligt. Omständigheterna i det enskilda fallet får dock avgöra denna bedömning.¹²⁹ Migrationsverket beskriver inte närmare vad dessa omständigheter skulle kunna utgöra.

Verkets beskrivning av verkställighetshinder och tolkningen av giltig ursäkt grundar sig i prop. 2004/05:170.¹³⁰ Migrationsverket ponerar att en person som har undagömt sin sexualitet eller könsidentitet i hela sitt liv i hemlandet borde ha en giltig ursäkt för att personen inte åberopat detta tidigare i processen. Om det däremot skulle visa sig att personen har varit öppen med sin sexuella läggning eller könsidentitet, exempelvis genom att delta offentliga aktiviteter för HBTQ-personer, talar detta emot att det skulle finnas en sådan giltig ursäkt.¹³¹

3.5.2.3 Religiös övertygelse

Om den asylsökande sent i processen åberopar skyddsskäl som har sin grund i personens religiösa övertygelse, både om personen identifierar sig som troende eller ateist, eller om personen har konverterat efter att ha kommit till Sverige, menar Migrationsverket att trovärdigheten ibland kan skadas. Samtidigt menar verket att det inte ska ställas höga krav på att utlänningen ska kunna göra det antagligt att det finns ett verkställighetshinder. Det räcker inte med att den asylsökande endast påstår att denne har konverterat eller är ateist, eller att personen har anpassat sig till västerländskt levnadstil. I ett sådant fall är det av betydelse att den asylsökandes berättelse anses vara trovärdig i förhållande till de omständigheter som har framkommit under processen.¹³² Det är även tänkbart att Migrationsverket, på samma sätt som för omständigheter som rör sexuell läggning eller könsuttryck, förväntar sig att den asylsökande redogör en förklaring till varför omständigheten inte har presenterats tidigare, tillsammans med en motivering till varför den asylsökande har behov av skydd.

3.5.2.4 Medborgarskap

Migrationsverket har framfört att det skulle vara mycket osannolikt att traumatiska upplevelser skulle kunna utgöra en giltig ursäkt för att en utlänning har lämnat in felaktiga uppgifter om sitt medborgarskap och därmed har felaktiga uppgifter om sitt skyddsbehov. Vid en sådan situation tycks alltså Migrationsverket inte kunna bevilja en ny prövning enligt 12 kap. 19 §

¹²⁹ RS/015/2021, s. 12.

¹³⁰ RS/015/2021, s. 23 f.

¹³¹ RS/015/2021, s. 12.

¹³² RS/027/2021, s. 15.

UtilL om det efter att avlägsnandebeslutet har vunnit laga kraft åberopas att utlänningen har ett annat medborgarskap än vad beslutet anger.¹³³

3.5.2.5 Migrationsverkets prövning efter beviljande enligt 12 kap. 19 § UtilL

Om en ny prövning beviljas enligt 12 kap. 19 § första stycket UtilL ska utlänningens rätt till uppehållstillstånd prövas på nytt. Utlänningens behov av skydd ska prövas och inte utlänningens anknytning till Sverige eller eventuella skäl av humanitär art. Prövningen ska göras enligt 4 kap. 1-2a §§ UtilL¹³⁴ och utlänningen ska göra sitt behov av skydd sannolikt. Även om Migrationsverket ska ta hänsyn till samtliga omständigheter som har framkommit om utlänningens skyddsbehov är det främst de nya omständigheterna som har föranlett den nya prövningen av uppehållstillståndet som ska prövas. De nya omständigheterna bör alltså vägas samman med vad som tidigare har framkommit i ärendet. Om specifika skyddsskäl, som förföljelse på grund av religiös övertygelse eller sexuell läggning, har förekommit ska dessa prövas på samma sätt som i den ordinarie asylprövningen. Om skyddsbehovet har gjorts sannolikt ska Migrationsverket pröva om det finns ett rimligt och relevant internflyktsalternativ.¹³⁵

3.5.3 Praxis från MiÖD

I det följande presenteras rättsfall som är relevanta för tillämpningen av 12 kap. 19 § UtilL.

12 kap. 18 och 19 §§ UtilL innebär att Migrationsverket är skyldigt att följa båda lagrummen när utlänningen åberopar nya omständigheter i ett verkställighetsärende där ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning har fattats. Utlänningen kan åberopa dessa innan verkställighet sker eller om utlänningen reser tillbaka till Sverige under tiden som ett avvisning- eller utvisningsbeslut gäller.¹³⁶ Av MIG 2008:6 framgår att prövningen huruvida en omständighet är ny ska göras i förhållande till det lagakraftvunna avlägsnandebeslutet och andra beslut som har fattats under verkställighetsstadiet.

Enligt MIG 2007:13 kan påstådda brister i Migrationsverkets utredning inte anses utgöra en giltig ursäkt för att sökanden inte har åberopat nya omständigheter tidigare vid prövningen av ett verkställighetsärende enligt 12 kap. 19 § UtilL. En ny prövning av uppehållstillstånd kan alltså inte göras på en sådan grund.

¹³³ RS/024/2021 s. 6.

¹³⁴ 4 kap. 2 a § UtilL är dock inte tillämplig enligt dagens gällande ordning. Se 16 § BegrL.

¹³⁵ SR 23/2018, s. 2 ff.

¹³⁶ Wilton Wahren (2018), s. 93.

Enligt MIG 2015:2 anses inte en omständighet vara ny om utlänningen redan har åberopat samma omständighet i en tidigare prövning av verkställighetshinder enligt 12 kap. 19 § UtIL. Enligt MiÖD innebär även 12 kap. 19 § UtIL att det inte ska vara möjligt för utlänningen att undanhålla omständigheter som kan utgöra skyddsskäl för att kunna presentera dessa i en annan prövning av uppehållstillstånd. I sådana fall ska förekomsten av en giltig ursäkt prövas.

I MIG 2011:26 konstaterade MiÖD att 12 kap. 18 § UtIL innebär att verket ex officio ska pröva de omständigheter som uppkommer i ett verkställighetsärende gällande ett praktiskt verkställighetshinder. För att det ska bli aktuellt krävs det att utlänningen har medverkat för att verkställigheten har kunnat genomföras. Prövningen enligt 12 kap. 19 § UtIL gäller endast de omständigheter som utlänningen har åberopat i sitt yrkande. Vidare gäller prövningen enligt 12 kap. 19 § UtIL endast politiska verkställighetshinder, vilket innebär att det endast är de omständigheter som kan kategoriseras under 12 kap. 1–3 §§ UtIL som är aktuella vid prövningen. MiÖD påpekade att Migrationsverket ska kontinuerligt göra en bedömning av utlänningens hemland, vilket skiljer sig från migrationsdomstolarna som endast ska bedöma de omständigheter som utlänningen har åberopat på verkställighetsstadiet, efter att Migrationsverket har gjort sin bedömning av omständigheterna.

Enligt MIG 2008:12 uppfattas rapporter från UNCHR som en viktig källa för vägledning för asylprövande stater. Vid grundprövningen fann Migrationsverket att mannen inte skulle beviljas uppehållstillstånd. Vid tiden för MiÖD:s prövning hade UNCHR gett ut en rapport om en folkgrupp i Sri Lanka. UNHCR menade att folkgruppen borde beviljas skydd. Utlänningen, som hade ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut mot sig, hade visat att han tillhörde folkgruppen vid prövningen av om det kunde antas föreligga verkställighetshinder enligt 12 kap. 19 § UtIL. MiÖD bedömde därför att mannens rätt till uppehållstillstånd skulle prövas på nytt.

Vidare har det fastställts i MIG 2008:36 att de nya åberopade omständigheterna sätter processramen för prövningen av verkställighetshinder. Det innebär att inte lika stor hänsyn ska tas till tidigare åberopade omständigheter – dessa ska i stället användas för att kunna göra en sammantagen bedömning av skyddsskäl. Om nya omständigheter framkommer tidigare i processen vid samma instans, alltså innan ett lagakraftvunnet beslut har fattats som ska verkställas, ska samtliga omständigheter prövas i processen. Detta framgår av MIG 2007:31.

I MIG 2015:24 gällde frågan om en utlänning som har fått sina asylskäl prövade i ett preskriberat avlägsnandebeslut och senare fått ett nytt, lagakraftvunnet beslut om avlägsnande mot sig, ska prövas mot 12 kap. 19 § första eller fjärde stycket UtIL.¹³⁷ Migrationsdomstolen menade att asylskäl inte prövades i det lagakraftvunna beslutet och att det preskriberade beslutet

¹³⁷ Detta enligt den dåvarande regleringen enligt SFS (2009:1542). Motsvarande reglering finns numera i tredje stycket i det aktuella lagrummet.

inte innebar att Migrationsverket skulle genomföra en ny grundprövning enligt fjärde stycket. MiÖD hade en annan uppfattning och menade att preskriptionen inte innebar att beslutet skulle prövas enligt fjärde stycket. Eftersom Migrationsverket hade prövat överklagandet enligt 12 kap. 19 § första tycket UtL, och migrationsdomstolen inte hade överprövat detta i sak utan återförvisat ärendet till Migrationsverket för en prövning enligt fjärde stycket, beslutade MiÖD att målet skulle återförvisas till migrationsdomstolen för att överpröva Migrationsverkets beslut i sak. MiÖD motiverade sitt beslut med att det inte hade varit en rimligt utgång att en utlänning skulle kunna få en ovillkorlig rätt att få sitt ärende omprövat hos Migrationsverket endast genom att lämna landet och sedan återvända.

I MIG 2008:20 har det konstaterats att 12 kap. 19 § utgör ett extraordinärt rättsmedel som ska tillämpas restriktivt. Detta innebär bland annat enligt samma rättsfall att om det är fullt möjligt, relevant och rimligt för den enskilde att genom internflykt inom ursprungslandet få skydd från de omständigheter som åberopas ska internflyktsalternativet beaktas vid prövningen om det finns verkställighetshinder. Om möjligheten till internflykt finns talar alltså detta emot att det föreligger ett verkställighetshinder. Enligt MIG 2007:33 II ska möjligheten till internflykt vägas in i skyddsbedömningen i grundärenden hos Migrationsverket, då utlänningens skyddsstatus utreds.

Enligt MIG 2013:1 kan nya omständigheter som har framkommit först i samband med överklagandet av en dom från migrationsdomstolen ligga till grund för en eventuell prövning av verkställighetshinder och sökandens skyddsbehov. MiÖD menar att omständigheterna i det fallet inte har prövats i sak av en tidigare instans. Vid prövning enligt 12 kap. 18 eller 19 §§ UtL ska alltså en omständighet som först uppkommit i ett överklagande kunna åberopas vid prövningen av verkställighetshinder. I MIG 2007:55 hade inte Migrationsverket utrett en av utlänningen åberopad omständighet. Omständigheten var att utlänningen var dömd till döden i sitt hemland. Verket menade att handlingarna som skulle bevisa det utländska domen var falska. MiÖD menade att verket inte hade kontrollerat i tillräcklig omfattning om handlingen var falsk eller inte. Omständigheten skulle betraktas som ny och att det därför skulle finnas förutsättning för verket att pröva rätten till uppehållstillstånd på nytt.

Enligt art. 34.1 b asylprocedurdirektivet finns det möjlighet att införa en tidsfrist för när en utlänning senast ska ha åberopat nya omständigheter. Den svenska lagstiftaren har dock valt att inte införa någon sådan generell tidsfrist. I stället gäller som ovan nämnt att förekomsten av en giltig ursäkt innebär att prövningen av uppehållstillstånd ska göras på nytt. Om utlänningen inte har haft möjlighet att åberopa nya omständigheter tidigare, utan framför dem efter att beslutet har vunnit laga kraft, kan det enligt MIG 2011:22 inte heller ställas något krav på en giltig ursäkt för att de nya omständigheterna inte har framförts tidigare under processen.

3.6 Diskussion om MiÖD:s avgöranden

Sammantaget visar den praxis som presenterades i det förra avsnittet hur 12 kap. 19 § UtlL tillämpas i vissa situationer. Hur rekvisitet giltig ursäkt i sig ska förstås enligt MiÖD har dock ännu inte framgått i detta arbete. Syftet med detta avsnitt är att belysa hur MiÖD gör sin bedömning om det har funnits en giltig ursäkt för den enskilde att inte tidigare framföra omständigheter som kan innebära att ett lagakraftvunnet beslut inte ska verkställas. I doktrinen framkommer det att MIG 2019:25 och MIG 2019:5 är betydande för utvecklingen av tolkningen och tillämpningen av rekvisitet.¹³⁸ I analysen ingår även ett avgörande från MiÖD som inte är ett refererat avgörande. Avgörandet behandlar dock giltig ursäkt mer ingående än den övriga praxisen som det har redogjorts för ovan. Det finns därmed ett behov av att presentera det avgörandet mer ingående.

3.6.1 MIG 2019:25 Giltig ursäkt i samband med religiös övertygelse

MIG 2019:25 gällde en man enligt Migrationsverkets beslut den 30 oktober 2017 skulle utvisas till Afghanistan eftersom han varken ansågs vara flykting eller alternativt skyddsbehövande. Beslutet fick laga kraft den 7 november 2018 efter avslagen ansökan om prövningstillstånd hos MiÖD. Mannen anmälde verkställighetshinder i januari 2019 och åberopade att han hade konverterat till kristendomen. Migrationsverket beslutade att inte bevilja uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § UtlL och att inte pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt enligt 12 kap. 19 § UtlL. Mannen överklagade till migrationsdomstolen som avlog överklagandet med motiveringen att mannen visserligen hade gjort det antagligt att han hade konverterat, men att det inte var ursäktligt att han inte tidigare hade åberopat sin religiösa övertygelse som skyddsskäl. Migrationsdomstolen hade nämligen funnit att han hade vistats i Sverige under en längre period och att omständigheterna var sådana att "[r]edan när han kom till Sverige var det tydligen så att han inte längre identifierade sig offentligt som muslim"¹³⁹.

Enligt MiÖD är förutsättningarna för att en ny prövning ska kunna genomföras att den nya omständigheten är ett bestående hinder mot verkställighet som inte är en mer eller mindre avlägsen möjlighet, vilket innebär att omständigheten ska grunda ett skyddsbehov som inte har prövats tidigare och att skyddsbehovet är sannolikt utefter sökandens berättelse. Det ställs enligt MiÖD inga krav på vad den nya omständigheten ska gälla och det är därför möjligt att åberopa både omständigheter som sökanden inte råder över, som den politiska utvecklingen i landet, och omständigheter som rör personliga förhållanden, som religiös övertygelse. Omständigheter av den förstnämnda karaktären kan ofta bedömas objektivt, vilket kan göra det

¹³⁸ Se Hillert och Nyström (2020), s. 95.

¹³⁹ MIG 2019:25 s. 1.

enklare att bedöma om det ska finnas en giltig ursäkt för att omständigheten inte tidigare har förts fram.

I målet hade mannen konverterat till kristendomen och hade upplevt det kristna dopet som det avgörande steget i sin process. Som bevisning åberopade mannen dopbevis och vittnesmål. MiÖD menade att om sökanden har gjort det antagligt att denne på grund av sin ändrade övertygelse riskerar skyddsgrundande behandling vid ett återvändande till hemlandet får det förutsättas att denne inte tidigare har ansett sig haft något skyddsbehov på denna grund. Domstolen utgick alltså från sökandens perspektiv och omständigheterna i hemlandet vid bedömningen av när omständigheten skulle ha tillförts målet. Mannen hade enligt MiÖD inte haft anledning att åberopa religiösa överväganden som hinder mot utvisning före "tidpunkten" som han insåg att han kunde leva som kristen. Eftersom omständigheten inte hade kunnat åberopats tidigare, alltså inom ramen för hans ursprungliga asylärende, krävdes inte någon giltig ursäkt. Domstolen konstaterade att kravet på giltig ursäkt innebär att utlänningen skyndsamt efter det att en ny omständighet kommit fram redovisar denna för myndigheterna. MiÖD menade att det inte fanns någon anledning för mannen att åberopa religiösa överväganden när det inte kunde förväntas av honom att inse vad konversionen skulle kunna leda till. Mannen ansågs därför inte ha brustit i sin upplysningsskyldighet. MiÖD menade även att det inte kunde krävas att mannen skulle ha berättat om sina religiösa överväganden när han inte visste att han ville leva som kristen. MiÖD formulerade sig dessutom som att det är antagligt att samma utgång även hade kunnat ske i ett mål där sökanden har ändrat sin ideologiska övertygelse, men domstolen utvecklade inte det resonemanget. MiÖD beslutade att målet skulle återförvisas till Migrationsverket för ny prövning på grund av nya omständigheter som utgjorde verkställighetshinder enligt 12 kap. 1 eller 2 §§ samt 12 kap. 19 § första stycket 1 UtL.

MIG 2019:25 har alltså öppnat för en något vidare tillämpning av giltig ursäkt än vad som gällt tidigare. Av prejudikatet förstås att även ideologisk övertygelse kan prövas på liknade sätt som prövning av religiös övertygelse. Det viktiga tycks vara att sökanden gör det antagligt att de nya, åberopade omständigheterna föranleder ett skyddsbehov. Dessutom kan detta tolkas som att MiÖD har lagt viss tyngdpunkt på att mannen uppfattade dopet som det avgörande steget i hans konversion. På så sätt finns det en tidpunkt att förhålla sig till vid bedömningen av om mannen hade kunnat framföra sina religiösa överväganden tidigare. Om mannen i stället hade upplevt konversionen som något gradvis, utan några påtagliga tidpunkter då han kom till insikt om sin religiösa övertygelse, eller om dopet hade inträffat tidigare under asylprocessen, är det tänkbart att MiÖD skulle gå på en annan linje. I ett sådant läge hade MiÖD med fog bedömt att omständigheten inte är ny och att den därmed inte skulle kunna till grund för prövning enligt 12 kap. 19 § UtL.

MiÖD lade stor vikt vid att mannen redan vid förvaltningsrättens prövning av ärendet inte längre identifierade sig som muslim. Prejudikatet borde därför förstås som att det är möjligt att det har funnits en giltig ursäkt för att religiösa

överväganden inte tidigare har åberopats i asylprocessen, men för att så ska vara fallet bör det som ovan nämnt finnas avgörande moment i sökandens berättelse som kan göra det antagligt att sökanden har konverterat och på grund av det riskerar förföljelse i hemlandet. Dessutom utgör prejudikatet ett exempel på att giltig ursäkt kan tolkas något mindre restriktivt när det finns en risk för att principen om *non-refoulement* bryts om avvisning eller utvisning verkställs, när det inte går att säkerställa att det inte finns risk för förföljelse.

Domstolarnas utredningsskyldighet, som framgår av 8 § FPL och av praxis innebär att domstolen har ansvaret för att målet blir utrett. MIG 2019:25 kan motivera domstolarna att se till att målet blir utrett ordentligt och att den materiella processledningen kan användas för att försäkra sig om att den enskilde inte har några andra omständigheter att tillföra som grund för uppehållstillstånd. Givetvis kommer det fortfarande att finnas fall då den enskilde verkligen har haft en giltig ursäkt till att inte framföra detta behov tidigare, då förutsättningarna i hemlandet och för den enskilde ständigt kan förändras. Just därför är det av betydelse att det numera bör förutsättas att den enskilde inte tidigare har ansett sig ha ett skyddsbehov om den enskilde inte tidigare har åberopat en viss omständighet.

I MIG 2019:25 fann MiÖD att konversionen var genuin. Som ett exempel på när en religiös uppfattning inte uppfattas som genuin kan MIG 2011:29 presenteras. I ärendet hade klaganden uppgett att han hade konverterat till kristendomen och därmed riskerade förföljelse i sitt hemland Afghanistan. Som bevisning åberopade mannen dopbevis, skriftliga intyg och vittnesförhör. MiÖD konstaterade att konversionen skulle uppfattas som genuin om mannen gav en trovärdig berättelse som bevisningen skulle kunna styrka.

MiÖD ställde sig kritisk till att mannen inte hade åberopat sin konversion tidigare under processen när det framgick av utredningen att mannen hade varit intresserad av kristendomen i mer än fem år vid tiden för MiÖD:s prövning. Dessutom hade mannen börjat gå till kyrkan i nära anslutning till att Migrationsverket avslag hans ansökan om uppehållstillstånd och migrationsdomstolen avslag hans överklagande. MiÖD ansåg att mannen vid den muntliga förhandlingen inte var trovärdig, då han inte visade på en genuin övertygelse av sin religiösa identitet. Efter en sammantagen bedömning fann Migrationsdomstolen att ingen hänsyn skulle tas till de av mannen nya åberopade omständigheterna. Detta ledde till att MiÖD avslag mannens överklagande.

3.6.2 MIG 2019:5 Undantag från kravet på giltig ursäkt

Även MIG 2019:5 gällde en man som åberopade som ett verkställighetshinder sin konversion till kristendomen, som skulle ha skett efter att mannen fick avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och ett lagakraftvunnet

utvisningsbeslut mot sig. Mannen anförde hos Migrationsverket att han riskerade att dödas om utvisningen till Afghanistan skulle verkställas och uppvisade dopintyg och skrivelser från församlingsmedlemmar som bevisning för sin religiösa övertygelse. Migrationsverket beviljade inte ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtL. Verket fann nämligen att mannen hade sökt sig till kristendomen redan 2015, ett år före Migrationsverkets avslagsbeslut gällande uppehållstillståndet och att mannen döptes en kort tid efter beslutet. Verket menade att mannen borde ha anfört den stundande konversionen tidigare under utredningen. Migrationsverket lade tyngden i sin argumentation i första ledet av 12 kap. 19 § första stycket 2 UtL, och fann att det inte hade framkommit någon form av ursäkt för det sena återopandet. Att det fanns en avsaknad av en giltig ursäkt förklarades inte närmare av verket. Samtidigt fann Migrationsverket att det gjorts antagligt att det skulle finnas ett bestående hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1–2 §§ UtL.¹⁴⁰

Mannen överklagade beslutet till migrationsdomstolen. Migrationsdomstolen avslag mannens överklagande med hänvisning till att domstolen ansåg att mannen hade haft ”gott om tid på sig att föra fram de skyddsskäl han ansett sig ha”¹⁴¹ innan migrationsdomstolen beslutade att han skulle utvisas och att det därför inte kunde anses finnas en giltig ursäkt för att han inte hade framfört dessa omständigheter tidigare. Migrationsdomstolen hade trots detta funnit i sin utredning att mannen inte endast kunde antas utsättas för förföljelse enligt 12 kap. 1 § UtL; utredningen visade att det fanns en skäl原因 anledning att anta att så skulle bli fallet.¹⁴²

När MiÖD prövade ärendet konstaterades det att kravet på giltig ursäkt inte kan tolkas på ett sådant sätt att det alltid måste vara uppfyllt för att en ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtL ska kunna beviljas. Med hänvisning till migrationsdomstolens tidigare utredning ansåg MiÖD att en eventuell verkställighet av mannens utvisningsbeslut skulle leda till ett brott mot ordalydelsen i 12 kap. 1 § UtL. I ett sådant läge ska det enligt MiÖD inte krävas en giltig ursäkt för att de nya omständigheterna inte tidigare har framförts av utlänningen. MiÖD motiverade detta med att beviskravet ”skäl原因 anledning att anta” som uppställs i 12 kap. 1–3 §§ bör uppfattas som ett högre beviskrav än det som uppställs i 12 kap. 19 §, ”kan antas”. Det ansågs därför av MiÖD vara felaktigt av migrationsdomstolen att avslå mannens överklagande. Ny prövning beviljades och målet hänvisades tillbaka till Migrationsverket som skulle utreda de nya återopade omständigheterna.

Av vad som framgick i avsnitt 3.4 har kritik riktats mot rekvisitet giltig ursäkt, eftersom en restriktiv tolkning av rekvisitet skulle kunna leda till att det absoluta skyddet i 12 kap. 1 § UtL urvattnas. Det är därför av betydelse att prejudikatet lyfter detta skydd; de svenska internationella åtagandena har enligt MiÖD haft företräde före kravet på giltig ursäkt i de fall då utredningen visar på en högre bevisstyrka än vad som krävs enligt lagtexten. Ur det perspektivet är det möjligt att argumentera för att det inte behövs en ändring

¹⁴⁰ Migrationsverkets beslut 50380644, s. 4 ff.

¹⁴¹ UM 5618-18 s. 3.

¹⁴² UM 5618-18, s. 3 f.

i lagrummet i syfte att säkerhetsställa att de svenska internationella åtagandena uppfylls. Däremot kvarstår det faktum att lagtexten fortfarande inte är helt precis; vad som utgör giltig ursäkt har inte förtydligats genom prejudikatet. Det som framgår är när rekvisitet inte ska tillämpas.

3.6.3 Mål nr UM 2092–07 Tidsspannet för när giltig ursäkt föreligger

MiÖD har även prövat hur lång tid som får ha passerat för att det fortfarande ska vara ursäktligt för utlänningen att inte ha framfört nya omständigheter tidigare. I mål nr UM 2092–07 hade en familj från Libyen fått avslag på sina asylansökningar och gjorde gällande, efter att beslutet hade vunnit laga kraft, att det fanns ett verkställighetshinder; en av familjemedlemmarna hade dömts i sin utevaro till 13 års fängelse i Libyen för politisk aktivitet. I sitt anförande om att verkställighetshinder förelåg menade familjen bland annat att mannen skulle komma att förföljas på grund av sin politiska uppfattning och att tortyr förekommer i landets fångelser. Familjen hade behövt muta tjänstemän vid domstolen för att få ut den libyska domen.¹⁴³

Migrationsverket fann att det inte fanns en giltig ursäkt för att familjen inte tidigare hade åberopat denna omständighet; beslutet från domstolen i Libyen meddelades i oktober 2006 och mannen anmälde omständigheten i sitt överklagande i januari 2007. Eftersom Migrationsverket ansåg att alldeles för lång tid hade förflutit utan att omständigheten hade åberopats menade verket att omständigheten inte skulle kunna ligga till grund för en ny prövning enligt 12 kap. 19 §. Verket gjorde denna bedömning trots att omständigheten i sig bedömdes vara en ny omständighet som gjorde det antagligt att verkställighetshinder förelåg. Enligt verket hade inga andra omständigheter framförts som skulle kunna utgöra verkställighetshinder. På grund av detta bedömde Migrationsverket att verkställigheten skulle genomföras. Vidare ansåg verket att det inte heller fanns hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 § UtIL eftersom myndigheten hade funnit att mannen hade lämnat in falska uppgifter och handlingar.¹⁴⁴

Familjen överklagade beslutet. Migrationsdomstolen uppfattade att bevismedlet var manipulerat och att familjemedlemmen som påstod sig vara förföljd inte kunde styrka sin identitet. Migrationsdomstolen motiverade inte varför bevisningen i form av pass och familjebok bedömdes vara manipulerade, men med största sannolikhet grundade migrationsdomstolen sin bedömning i Migrationsverkets utredning. Efter att ha gjort denna bedömning ansåg migrationsdomstolen att mannen hade undanhållit sin identitet. Enligt migrationsdomstolen kunde domen inte ligga till grund för en prövning enligt 12 kap. 19 § UtIL eftersom bevisningen ansågs vara så pass bristfällig att den inte kunde styrka förekomsten av ett bestående verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ UtIL. Familjen ansågs därför inte

¹⁴³ Migrationsverkets beslut 9872810, s. 2.

¹⁴⁴ Migrationsverkets beslut 9872810, s. 3 f.

ha gjort det sannolikt att det var mannen som var dömd till fängelse enligt den libyska domen.¹⁴⁵

Migrationsdomstolens beslut överklagades. MiÖD ansåg att det rådde vissa oklarheter om mannens identitet. MiÖD konstaterade, som det även har redogjorts för i tidigare avsnitt i denna uppsats, att det är den asylsökande som har bevisbördan för att göra sin identitet sannolik och att det finns behov av skydd i Sverige. Trots denna bevisbörda bör beviskravet enligt MiÖD inte ställas alltför högt och sökandes berättelse bör godtas om den framstår som trovärdig och sannolik. MiÖD uppfattade att den libyska domen hade visst stöd i mannens berättelse och att det därför skulle prövas om det kunde antas att verkställighetshinder förelåg. MiÖD uppfattade tiden mellan oktober 2006 och januari 2007 som kort i sammanhanget. Det fanns därför enligt MiÖD en giltig ursäkt för att omständigheterna inte hade åberopats tidigare. Migrationsverket skulle pröva mannens rätt till uppehållstillstånd på nytt enligt 12 kap. 19 § UtlL.

Målet visar att giltig ursäkt kan tolkas på olika sätt, trots att omständigheterna som ligger till grund för bedömningen är detsamma. Först och främst bedömde MiÖD att tidsspännet inte var alltför långt och att det därför fanns en giltig ursäkt för att omständigheterna inte hade presenterats tidigare. Målet visar även på hur bevisning kan uppfattas och bedömas. Underinstanserna utgick från att mannen inte hade gjort sin identitet sannolik och att det därför inte gick att pröva om domen utgjorde ett verkställighetshinder. En möjlig förklaring kan vara att berättelsens bristande trovärdighet påverkade bedömningen av om det fanns en giltig ursäkt. Det kan även konstateras att det kan vara svårt att på förhand avgöra eller förutse hur MiÖD kan tänkas bedöma huruvida en giltig ursäkt föreligger. Denna oklarhet kan innebära svårigheter för parterna att förbereda sin talan och veta vilka argument som kommer att vinna framgång om ett liknande mål inte har prövats tidigare.

¹⁴⁵ Mål nr UM 5107–07, s. 4.

4 Slutsatser

Den huvudsakliga frågeställningen för detta arbete är hur rekvisitet giltig ursäkt ska förstås. För att kunna besvara frågeställningen ställs följande delfrågor upp:

- Vad är den rättsliga bakgrunden till giltig ursäkt i 12 kap. 19 § UtIL?
- Hur tolkas rekvisitet av Migrationsöverdomstolen och Migrationsverket?
- Vilken kritik kan riktas mot utformningen av rekvisitet?

Som framställningen har visat har lagstiftaren gett vissa riktlinjer för hur rekvisitet ska förstås. Det är asylsökande som genom sin berättelse och andra bevismedel visa att det finns en giltig ursäkt för att en ny omständighet inte har återopats tidigare i processen. Lagstiftaren har visat en förståelse för att många asylsökanden kan ha traumatiska erfarenheter som kan göra det svårt för sökanden att berätta om vissa omständigheter och att det krävs en viss tillit till det svenska systemet för att den enskilde ska känna sig bekväm med att berätta om dessa omständigheter. Samtidigt har lagstiftaren lämnat stort tolkningsutrymme till rättstillämparen, det vill säga Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Detta är förståeligt eftersom en bedömning av utlänningens giltiga ursäkt måste grundas på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är närmast omöjligt för lagstiftaren att förutse varje tänkbar situation, eller att göra en uttömmande lista på de krav som ska vara uppfyllda för att det ska kunna föreligga en giltig ursäkt.

Problemet med ett sådant förhållningssätt är att risken att rättskällevärdet så att säga vänds upp och ner; som bekant har lagtexten störst tyngd, följd i inbördes ordning av förarbeten, praxis och doktrin. Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden står utanför rättskällevärdet, men kan i vissa fall få en alltför stor påverkan på bland annat migrationsdomstolarnas avgöranden. De ovan redovisade rättsliga ställningstaganden framstår som mer detaljerade jämfört med förarbetena, men även de rättsliga ställningstagandena påpekar att bedömningen måste ske utifrån varje enskilt fall.

Huruvida de rättsliga ställningstagandena faktiskt har varit vägledande för domstolarna går givetvis inte att utläsa av domskälen, men om det råder oklarhet i det enskilda fallet är det inte omöjligt att domstolarna tar hjälp av dem. I en sådan situation hade det varit mer önskvärt att mer hjälp fanns att hämta hos förarbetena. Samtidigt refererar MiÖD ofta till förarbetena i sina domskäl. Detta minskar även risken att de rättsliga ställningstagandena får alltför stort inflytande.

MiÖD har visat att det är möjligt att vidga betydelsen av när det föreligger en giltig ursäkt. Effekten av MIG 2019:25 kan sägas vara att möjligheten att ompröva ett lagakraftvunnet beslut har blivit något större, när utlänningen återoppar skyddsskäl på grund av religiös eller politisk övertygelse, men

denna slutsats kan inte dras utan invändningar. En ny prövning enligt 12 kap. 19 § ses fortfarande som extraordinär. Dessutom kan Migrationsdomstolen fortfarande anse i kommande mål att omständigheterna i det aktuella fallet inte talar för omprövning, exempelvis om det finns motstridigheter i den enskildes muntliga berättelse, eller att skälen i sig inte anses giltiga eller relevanta för en omprövning.

Ett annat problem med rättsutvecklingen av rekvisitet giltig ursäkt är att MiÖD i MIG 2010:11 har fastställt att det först måste vara antagligt att ett bestående verkställighetshinder föreligger före en eventuell prövning av giltig ursäkt. Detta hämmar utvecklingen av praxis, vilket är beklagligt eftersom det finns en begränsad mängd praxis som rör rekvisitet. Om MiÖD hade bedömt förekomsten av giltig ursäkt, trots att verkställighetshinder inte föreligger, hade förutsebarheten av rekvisitet kunnat stärkas. Problemet med ett sådant förhållningssätt hade dock varit att MiÖD inte hade kunnat fatta beslut lika effektivt som den gällande ordningen tillåter, vilket skulle gå emot syftet och lagstiftarens motiv med lagstiftningen.

Ett möjligt alternativ är att kravet på giltig ursäkt tas bort, eftersom det borde vara av störst betydelse om det föreligger ett verkställighetshinder. Trots att det omarbetade asylprocedurdirektivet tillåter att EU:s medlemsstater kräver en giltig ursäkt när nya omständigheter framförs sent i processen, finns risken att Sverige bryter mot svenska konventionsåtgärderna och principen om *non-refoulement* om en person avvisas eller utvisas som riskerar förföljelse i sitt hemland. Denna oro har som ovan nämnt framförts i SOU 2009:56. I de ovan refererade målen från MiÖD har denna risk inte berörts uttryckligen. Giltig ursäkt har, med stöd av förarbetena, tolkats restriktivt utan en hänvisning till *non-refoulement* även om det har framkommit att det kan antas föreligga ett verkställighetshinder i det aktuella ärendet. Det kan därför finnas en poäng i att principen får mer relevans i domstolsavgörandena för att stärka dess ställning vid bedömningarna. Samtidigt har MiÖD visat i MIG 2019:5 att om den enskilde kan visa en bevisning som sträcker sig över kravet på att verkställighetshindret har gjorts antagligt, bör det inte krävas en giltig ursäkt. Prejudikatet bidrar till att minska risken för ett brott svenska konventionsåtgärderna, vilket kan tala emot en ändring av rekvisiten för ny prövning enligt 12 kap. 19 § Utl.

Ett annat problem med rekvisitet är att det kan vara svårt att bedöma om giltig ursäkt i sig föreligger. Bedömningen av om en ny prövning ska göras skulle underlättas om kravet på giltig ursäkt skulle tas bort. Eftersom det enligt utredningen i SOU 2009:56 inte skulle leda till någon märkbar ökning av ansökningar skulle detta i huvudsak bara vara till fördel för Migrationsverket och migrationsdomstolarna, som i så fall endast skulle behöva bedöma om det föreligger ett bestående verkställighetshinder. Det är även problematiskt om Migrationsverket inte ger en tydlig motivering till varför det inte anses föreligga en giltig ursäkt, något som kan påstås strida mot myndighetens motiveringsskyldighet och försvåra för den enskilde att motivera sin överklagan när Migrationsverkets motivering inte klart framgår.

Rekvisitet är även värt att diskutera i förhållande till legalitetsprincipen. Lagtexten ger ingen fingervisning för hur rekvisitet ska förstås. Även om det inte ställs lika höga krav på legalitet inom migrationsrätten som för skatte- eller socialförsäkringsrätten, borde lagrummet ändå ha en något tydligare utformning som gör det lättare för både enskilda och rättstillämpare att förstå och argumentera utifrån lagrummet. Samtidigt har Lebeck konstaterat att legalitetsprincipen inom förvaltningsrätten att den är ”svag som i betydelsen att den kräver *något* föreskriftsstöd för det allmännas handlande, den söker förhindra *helt oförutsägbara* beslut från myndigheter och den söker förhindra *orimliga* eller orättvisa former av retroaktiv rättstillämpning.”¹⁴⁶ Utifrån denna definition borde kravet på giltig ursäkt ändå vara förenligt med den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen, eftersom lagtexten tillsammans med förarbeten ger viss ledning för hur rekvisitet ska förstås.

Kravet på giltig ursäkt kan även ses som problematiskt med hänsyn till den förvaltningsrättsliga objektivitetsprincipen. När det inte finns tydliga riktlinjer för hur rekvisitet ska tolkas finns risken att omständigheterna i det enskilda fallet avgörs mer på magkänsla än på juridiska argument. I en sådan situation kan det vara svårt att tillfredsställa behovet av att lika fall bedöms som lika. I migrationsrätten finns det dessutom ett inneboende problem med att utlänningen ska kunna ge en trovärdig berättelse som stämmer överens med de förväntningar som den svenska migrationsprocessen har.

Svårigheten med att ta bort kravet på giltig ursäkt är att 12 kap. 19 § UtL hade kunnat förlorat sin restriktiva karaktär. Även om det antagligen inte hade lett till att fler skulle söka asyl eller uppehållstillstånd i Sverige skulle risken finnas att ärendena förlängs på ett orimligt sätt om det skulle finnas en större möjlighet att framföra nya omständigheter sent i processen. Detta hade gått emot den förvaltningsrättsliga grundtanken om att beslut ska fattas snabbt, effektivt och billigt. Det hade även kunnat innebära psykiska påfrestningar för enskilda att delta i en längre process. Vidare har Migrationsverket och migrationsdomstolarna ett intresse av att alla omständigheter som har relevans för målets utredning framkommer i en sammanhängande process som inte går fram och tillbaka mellan Migrationsverket och domstolarna. Enligt instansordningsprincipen finns grundtanken att Migrationsverket ska pröva samtliga relevanta omständigheter som första instans. Om den enskilde bereds alltför stor möjlighet att förhålla processen genom att åberopa nya omständigheter bör det av effektivitetsskäl ställas krav när omständigheterna inte har framkommit tidigare.

Kravet på en giltig ursäkt tillgodoser alltså behovet av en effektiv prövning och att ett beslut om att avvisning eller utvisning kan verkställas så snart som möjligt. Om det inte skulle finnas ett krav på en giltig ursäkt skulle det inte längre finnas en äkta bevisbörda som går över på den enskilde när Migrationsverket har visat att det inte kan antas föreligga ett verkställighetshinder. I ett läge där lagstiftningen endast ställer krav på att omständigheten inte har kunnat framföras tidigare hade lagstiftningen kunnat

¹⁴⁶ Lebeck (2018), s. 431.

tolkas som att det ingår i Migrationsverket och domstolarnas utredningsansvar att klargöra huruvida omständigheten inte har kunnat framföras tidigare. Som ovan nämnt menar lagstiftaren att omständigheten inte har kunnat framföras tidigare om det har skett politiska förändringar i hemlandet eller om landet dit utlänningen avvisas eller utvisas har meddelat att det inte kommer att ta emot utlänningen. Att utredningsansvaret hade utökats på detta sätt hade inte varit önskvärt i förhållande till grundtanken om att prövningen av verkställighetshinder ska vara restriktiv. Arbetsbördan hade dessutom blivit större för Migrationsverket.

Sammanfattningsvis finns det alltså vissa svårigheter med rekvisitet giltig ursäkt. Trots dessa svårigheter finns det flera fördelar med lagtextens och migrationsprocessens utformning. I slutändan handlar det mycket om vad lagstiftaren prioriterar. Just nu befinner migrationsrätten i ett läge då lagstiftaren betraktar prövningen av verkställighetshinder som ett extraordinärt prövningsförfarande och därför ställs krav på den enskilde vid prövningen. Att lagstiftaren har stöd till detta i det omarbetade asylprocedurdirektivet stärker säkert denna uppfattning.

Käll- och litteraturförteckning

KÄLLOR

Tryckta källor

Internationella instrument

Genèvekonventionen den 28 juli 1951 och protokollet från den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning.

UNHCR (1997), Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning.

Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Förenta nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning.

Europarådets direktiv och förordningar

Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

Rådets direktiv 2011/95/EU om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet [omarbetning].

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

Riksdagens förarbeten

Prop. 1988/89:86 med förslag till utlänningslag m.m.

Prop. 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden

SOU 2009:56 Den nya migrationsprocessen

Prop. 2009/10:31 Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet

Prop. 2013/14:248 Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet

Prop. 2015/16:174 Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Prop. 2016/17:17 Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet

Prop. 2016:17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag

Prop. 2018/19:128 Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Prop. 2020/21:191 Ändrade regler i utlänningslagen

Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden

SR 23/2018 Rättslig kommentar angående ramarna för prövningen efter att ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen har beviljats

RS/015/2021 Utredning och prövning av den framåtsyftande risken för personer som åberopar skyddsskäl på grund av sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller könsuttryck

RS/024/2021 Handläggning av ärenden enligt 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen då fråga om nytt land uppstår

RS/037/2021 Kravet på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd

RS/069/2021 Utredning och bedömning av förföljelse på grund av kön avseende kvinnor

Otryckta källor

Svenska Röda Korset, remissyttrande över promemorian Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet (Ds 2015:37), Dnr Ju2015/05334/L7 s. 66–78.

UNHCR, remissyttrande över promemorian Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet (Ds 2015:37), Dnr Ju2015/05334/L7 s. 78–96.

LITTERATUR

Diesen, Christian (2018), 'IV Bevisvärdering i flyktingärenden', i: Andersson, Simon, Diesen, Christian, Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Seidlitz, Madelaine & Wilton Wahren, Alexandra (2018), *Prövning av migrationsärenden. Bevis 8*. Nordstedts Juridik.

Ekelöf, Per Olof, Andersson, Simon, Bellander, Henrik, Bylund, Torleif, Edelstam, Henrik och Pauli, Mikael (2018), *Rättegång. Tredje häftet*. Nordstedts Juridik.

Enqvist, Lena (2020), 'Den arbetslöse under kontroll. Rättssäkerhetsaspekter på Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas kontroll och utredning av rätt till arbetslöshetsersättning'. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2020:4 s. 589–611.

Fridström, Ingela (2015), 'Utlänningslag (2005:716) 12 kap. 3 §', Lexino 2015-02-23 (JUNO).

Goodwin-Gill, Guy S. och McAdam, Jane (2007), *The Refugee in International Law*. Oxford University Press.

Hillert, Emelie och Nyström, Viktoria (2020), *Verkställighetshinder. En praktisk handbok*. Nordstedts Juridik.

Kleineman, Jan (2018), 'Rättsdogmatisk metod', i: Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. Studentlitteratur s. 21–46.

Lebeck, Carl (2018), *Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten*. Nordstedts Juridik.

Lindkvist, Gustav (2018), *Utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen*. Nordstedts Juridik.

Marcusson, Lena (2010), 'Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande'. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2010:3 s. 241–254.

Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt (2018), *Allmän förvaltningsrätt*. Liber.

Seidlitz, Madelaine (2019), *Asylrätt. En praktisk introduktion*. Nordstedts Juridik.

Thorburn Stern, Rebecca (2016), 'Vägledning i asylmål – en jämförelse mellan Sverige och England', i: Thorburn Stern, Rebecca och Wikström, Hanna, *Migrationsrätt. Skyddsbehov och trovärdighet – bedömning i asylrätten*. Liber s. 18–58.

Thorburn Stern, Rebecca (2018), 'Migration', i: Lerwall, Lotta (red.), *Makt, myndighet, människa*. Iustus.

von Essen, Ulrik (2016), *Processramen i förvaltningsmål. Ändring av talan och anslutande frågor*. Wolters Kluwer.

von Essen, Ulrik (2020), *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar*. Wolters Kluwer, JUNO Version 7C.

Wall, Gustaf (2014), *Rättskraft och korrektiv. En förvaltningsrättslig studie*. Uppsala universitet.

Warnling Conradson, Wiweka (2020), 'Rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut – en tämligen komplicerad historia. Reflektioner kring HFD 2019 ref. 43'. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2020:3 s. 494–510.

Wikrén, Gerhard och Sandensjö, Håkan (2020), *Utlänningslagen med kommentarer*. Nordstedts Juridik, JUNO Version 12.

Wikström, Hanna (2016), 'En konstruktionistisk syn på rättslighet, trovärdighet och identitet', i: Thorburn Stern, Rebecca och Wikström, Hanna, *Migrationsrätt. Skyddsbehov och trovärdighet – bedömning i asylrätten*. Liber s. 251–27.

Wilton Wahren, Alexandra (2018), 'I Introduktion till migrationsrätten', i: Andersson, Simon, Diesen, Christian, Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Seidlitz, Madelaine & Wilton Wahren, Alexandra (2018), *Prövning av migrationsärenden. Bevis* 8. Norstedts Juridik.

Åhman, Karin (2018), 'Legalitetsprincipen i en ny förvaltningslag'. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2018:3 s. 457–468.

ÖVRIGA KÄLLOR

Sveriges advokatsamfund, remissyttrande över utkastet till lagrådsremiss
Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få
uppehållstillstånd i Sverige, 2019–03–14, Dnr Ju2019/00509/L7,
<https://www.regeringen.se/494f84/contentassets/e96731d263df43c39569a3a9998d6741/sveriges-advokatsamfund.pdf>, besökt 28 april 2021.

”Den nya migrationsprocessen”, Justitiedepartementet,
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2009/06/sou-200956/>, besökt 17 maj 2021.

Rättsfallsförteckning

Europadomstolen

Europadomstolens dom den 7 juli 1989 i målet Soering mot Storbritannien, nr 14038/88

Europadomstolens dom den 15 november 1996 i målet Chahal mot Förenade kungariket, nr 22414/93

Europadomstolens dom den 17 december 1996 i målet Ahmed mot Österrike, nr 25964/94

Europadomstolens dom den 2 maj 1997 i målet D. mot Förenade kungariket, nr 30240/96

Europadomstolens dom den 21 januari 2011 i mål M.S.S. mot Belgien och Grekland (30696/09)

Europadomstolens dom den 23 mars 2016, F.G. mot Sverige, 43611/11

EU-domstolen

EU-domstolens dom den 2 december 2014 i mål C-148/13–C-150/13 (A, B och C)

Högsta förvaltningsdomstolen (före detta RÅ)

RÅ 2002 ref. 61

Migrationsöverdomstolen

Refererade avgöranden

MIG 2006:1

MIG 2007:12

MIG 2007:13

MIG 2007:15

MIG 2007:31

MIG 2007:33 II

MIG 2007:55

MIG 2008:6

MIG 2008:12

MIG 2008:20

MIG 2008:36

MIG 2010:11

MIG 2010:21

MIG 2011:22

MIG 2011:26

MIG 2011:29

MIG 2013:1

MIG 2013:23

MIG 2015:2

MIG 2015:9
MIG 2015:17
MIG 2015:24
MIG 2019:1
MIG 2019:5
MIG 2019:25

Övriga avgöranden från MiÖD

MiÖD:s avgörande den 23 mars 2008, nr UM 2092-07
MiÖD:s avgörande den 4 februari 2015, mål nr UM 2670-13

Justitieombudsmannen

JO:s beslut dnr 6340-2010

Migrationsdomstolen

Dom 2007-06-29, mål nr UM 5107-07

Migrationsverket

Beslut 2007-05-24, beteckning 9872810. Förvaltningsprocessenheten i Solna

Beslut 2018-05-11, beteckning 50380644. Förvaltningsprocessenhet 1 Göteborg