



KLAGANDE

A

Ombud och offentligt biträde: advokaten Karin Sanfridsson
Cityadvokaterna i Linköping AB
S:t Larsgatan 30
582 24 Linköping

MOTPART

Migrationsverket
Förvaltningsprocessenheten Malmö
Box 3081
200 22 Malmö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Migrationsverkets beslut den 7 december 2017 /bilaga här utesluten/

SAKEN

Uppehålls- och arbetstillstånd

MIGRATIONSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Migrationsdomstolen avslår överklagandet.

Ersättning enligt lagen om offentligt biträde ska betalas till Karin Sanfridsson med 9 683 kr, varav 1 937 kr avser mervärdesskatt.

YRKANDEN M.M.

A yrkar att han beviljas uppehålls- och arbetstillstånd, statusförklaring och resedokument. Han gör gällande att han i första hand ska beviljas flyktingstatus och i andra hand alternativ skyddsstatus. Därutöver gör A gällande att han ska beviljas tillstånd p.g.a. synnerligen ömmande omständigheter och i sista hand med stöd av 16 f § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige ("begränsningsslagen"). Han anför bl.a. följande. Vid ett återvändande till Irak skulle han känna en välgrundad rädsla för förföljelse p.g.a. att han är kurd. Detta med hänsyn till den självständighetsprocess som ägt rum i regionen och som regimen i Bagdad agerat mot. Det finns risk för fortsatt konflikt och sammandrabbningar samt kontroll och förföljelse av kurder i regionen. – Han har tolkat det som att det var IS-anhängare som angrep familjen i bostaden utifrån att de betedde sig mycket illa och respektlöst mot familjen. Oavsett om angriparna tillhörde IS, någon övrig kriminell gruppering eller annan sammansättning av personer, så har gruppen begått flertalet brott mot honom och hans familjemedlemmar vid det tillfälle som han rymde därifrån, men också vid senare tillfälle mot den kvarstående familjen. Personerna utgör ett kvarstående hot mot honom. – Han har visats i Sverige sedan november 2015, talar god svenska, går i skola och har fått vänner. Han har etablerat sig och börjat bygga ett liv här i Sverige. Då han inte har kontakt med eller kännedom om någon släkting som skulle vara vid liv i Irak, skulle det strida mot hans rätt till privatliv enligt artikel 8 Europakonventionen att utvisa honom. – A åberopar bl.a. landinformation och tidningsartiklar.

Migrationsverket anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Efter förnyad genomgång av ärendet är det Migrationsverkets uppfattning att A:s muntliga uppgifter inte kan läggas till grund för bedömningen av hans uppgivna skyddsbehov. Om uppgifterna läggs till grund för bedömningen vidhåller verket bedömningen att han inte gjort sannolikt ett behov

av skydd i förhållande till hemlandet. Vad gäller ansökan om uppehållstillstånd enligt 16 f § begränsningslagen anför verket att A bedöms uppfylla kraven för att få ett uppehållstillstånd. – Migrationsverket åberopar landinformation.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Prövningen i detta mål

A har ansökt om asyl i Sverige, men hans ansökan har avslagits av Migrationsverket som också beslutat om utvisning. Migrationsverket har i sitt beslut bedömt att A inte gjort sannolikt ett skyddsbehov och att det inte heller framkommit synnerligen ömmande omständigheter. A har därefter ansökt om uppehållstillstånd med stöd av 16 f § begränsningslagen i dess lydelse fr.o.m. den 1 juli 2018, vilken ansökan i detta fall ska prövas av migrationsdomstolen som första instans (MIG 2007:31). Domstolen finner att denna grund för uppehållstillstånd ska prövas i sista hand (jfr prop. 2017/18:252 s. 38).

Identitet och hemvist

Migrationsverket har bedömt att A inte gjort sin identitet sannolik. Till stöd för sin identitet har han lämnat in vissa handlingar till Migrationsverket, men dessa har bedömts inte vara äkta handlingar. Migrationsdomstolen finner inte skäl att frångå Migrationsverkets bedömning i denna del. Det är däremot ostridigt att A är vuxen och att han gjort sin hemvist i Dibis, Kirkuk i Irak sannolik. Inte heller i dessa delar finns anledning att frångå Migrationsverkets bedömning.

Uppehållstillstånd p.g.a. skyddsskäl

Domstolen bedömer att den allmänna situationen i Dibis, Kirkuk inte är sådan att den i sig ger rätt till uppehållstillstånd. Det som A anfört med avseende på folkomröstningen om självständighet i september 2017 medför inte någon annan bedömning. Migrationsdomstolen har därför att göra en bedömning av de individuella skyddsskäl som A har åberopat. Det är då han som har bevisbördan och som ska göra sannolikt att han riskerar att utsättas för skyddsgrundande behandling vid ett återvändande till Dibis, Kirkuk.

Migrationsverket har i det överklagade beslutet lagt A:s berättelse till grund för bedömningen, utom såvitt avser att de personer som angripit hans familj tillhör IS. Numera har verket ändrat inställning och anser att berättelsen inte kan läggas till grund för bedömningen. Migrationsdomstolen finner dock att det inte framkommit anledning att frångå den bedömning avseende tillförlitligheten som tidigare skett. Domstolen lägger alltså berättelsen till grund för sin bedömning på samma sätt som Migrationsverket har gjort.

Enligt migrationsdomstolens mening har A inte genom sin berättelse gjort sannolikt att det finns en hotbild mot honom från IS. Det som han anfört är inte heller tillräckligt, oavsett männens eventuella tillhörighet till någon gruppering, för att han ska anses ha gjort sannolikt att det finns en aktuell och konkret hotbild mot honom i hemlandet. Domstolen anser således att uppehållstillstånd inte kan beviljas p.g.a. skyddsskäl. I konsekvens därmed kan A inte heller beviljas statusförklaring eller resedokument.

Uppehållstillstånd p.g.a. synnerligen ömmande omständigheter

Migrationsdomstolen instämmer i Migrationsverkets bedömning att det inte framkommit några omständigheter som, var för sig eller sammantaget, är att betrakta som synnerligen ömmande. Uppehållstillstånd kan därför inte be-

viljas med stöd av undantagsregleringen i 5 kap. 6 § utlänningslagen (2005:716). Det finns då inte anledning för domstolen att ta ställning till om en utvisning av A står i strid med något svenskt konventionsåtagande.

Uppehållstillstånd med stöd av 16 f § begränsningslagen

Aktuella bestämmelser

Riksdagen har genom SFS 2018:756 beslutat om ändringar i begränsningslagen. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2018. Av betydelse i detta mål är en ny bestämmelse benämnd 16 f § (tidigare 16 f § numera 16 g §). Den nya bestämmelsen syftar till att ge utlänningar som av behöriga myndigheter inte bedömts ha skyddsskäl eller annars uppfylla förutsättningarna för uppehållstillstånd på annan grund en ny möjlighet till uppehållstillstånd. De förutsättningar som då ska vara uppfyllda är – något förenklat – att utlänningen vid ankomsten till Sverige registrerats som ett barn, att han eller hon registrerat sin asylansökan före ett visst datum, att handläggningstiden i första instans överstigit viss tid samt att utlänningen bedömts som vuxen när beslut fattades. Därutöver ska utlänningen studera i Sverige, eller tidigare ha studerat och ha för avsikt att studera. I bestämmelsens tredje stycke anges att uppehållstillstånd får beviljas även om utlänningens identitet är oklar och han eller hon inte kan göra sin uppgivna identitet sannolik.

Av 11 kap. 14 § regeringsformen följer att en föreskrift inte får tillämpas, om en domstol finner att föreskriften står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Detsamma gäller om stadgadsordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Vid prövning av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. – Därutöver finns i 8 kap. 20-22 §§ regeringsformen bestämmelser om Lagrådet, i vilka fall yttrande från Lagrådet ska inhämtas samt vad Lagrådets granskning ska avse.

Allmänt om beredningskravet

Kännetecknande för den svenska lagstiftningsprocessen sedan lång tid tillbaka är utrednings- och remissväsendet. Regleringen i regeringsformen om ramen för regeringsarbetet och om förfarandet är emellertid knapphändigt utformad, och innefattar i princip endast ett visst men inte absolut remisskrav. Anledningen till detta är att regeringen ytterst är ansvarig för de förslag som lämnas till riksdagen och därmed måste ha stort utrymme att bestämma hur utredningen ska ske i det enskilda ärendet (jfr prop. 1973:90 s. 288).

Det traditionellt sett vanligaste förfarandet vid framtagandet av ett lagförslag, i vart fall när det är fråga om mer omfattande eller komplexa frågeställningar, är att regeringen tillsätter en kommitté eller utser en särskild utredare som under en bestämd tid och utifrån regeringens direktiv utreder frågeställningen och lämnar sina förslag i ett eller flera betänkanden. Inget hindrar dock att en fråga bereds internt inom Regeringskansliet och att slutsatser och förslag publiceras i den s.k. Departementsserien eller i promemoriaformat. Det följande remissförfarandet innebär att upplysningar och yttranden ska inhämtas i den mån det är behövligt. Detta sker vanligtvis genom att betänkanden och promemorior skickas på remiss, som besvaras skriftligen. I vissa fall kan remissmöten hållas eller underhandssynpunkter

inhämtas. Oavsett vilken eller vilka former för informationsinhämtning som används i ett ärende, ska det som framkommer dokumenteras.

Konstitutionsutskottet (KU) har i flera granskningar betonat utrednings- och remissväsendets viktiga ställning i den politiska beslutsprocessen, liksom regeringens betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla god kvalitet i lagstiftningsarbetet. Således har KU uttalat att den ordning som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska tillmätas stor vikt. Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de, enligt KU, bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. (Se bet. 2008/09:KU10 s. 46ff.) I senare granskningar har KU återkommit till nämnda uttalanden och även riktat kritik mot hur regeringen handlagt ärenden. Exempel på det sistnämnda är bet. 2014/15:KU20 s. 161ff. där KU fann att regeringen frångått gängse beredningsrutiner när remisstiden satts till knappt tre veckor utan skäl som motiverade detta.

Inom Statsrådsberedningen har tagits fram den s.k. Propositionshandboken (Ds 1997:1), i vilken framgår anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet. Det som sägs i Propositionshandboken är inte bindande för regeringen med avseende på handläggningen av ett enskilt ärende, men kan ändå sägas beskriva stadgad praxis för hur lagförslag bör beredas. Av handboken kan bl.a. utläsas att remisstiden i normalfallet inte bör sättas kortare än tre månader (s. 32). I mer brådskande propositionsarbete kan i undantagsfall det normala beredningsarbetet ersättas med remissmöten m.m. eller, i lagtekniska frågor av mer okontroversiellt slag, med en begränsad remiss (s. 119). För det fall ändringar görs i ett redan remitterat förslag, t.ex. med anledning av inkomna remissynpunkter, och det rör sig om stora och väsentliga förändringar är det oftast nödvändigt att ta fram ett nytt förslag för en

ny remissomgång (s. 34). I bet. 2008/09:KU10 redovisar KU också en sammanfattning av resultaten av en genomgång av tidigare granskningar av beredningskravet (s. 59f.) i linje med det nu sagda.

Beredningen i aktuellt regeringsärende

Inom Justitiedepartementet har ett utkast till lagrådsremiss utarbetats med förslag till ny lagstiftning. Utkastet skickades den 30 januari 2018 på remiss till en förhållandevis bred krets av remissinstanser, som gavs tre veckor på sig att yttra sig. Flera av de domstolar och myndigheter som yttrat sig avstyrkte förslaget. Bland de synpunkter som framfördes kan nämnas att den föreslagna lagstiftningen är komplicerad, att förslagen inte är förenliga med fastlagd praxis och att konsekvenserna är svåra att överblicka. Frågor lyftes även med anledning av föreslaget sänkt beviskrav rörande utlänningens identitet. Mot bakgrund av de synpunkter som inkommit genomfördes vissa förändringar i förslaget, varefter regeringen den 19 mars 2018 beslutade att inhämta Lagrådets yttrade. I yttrande den 28 mars 2018 fann Lagrådet sig inte kunna tillstyrka att det remitterade förslaget läggs till grund för lagstiftning. Lagrådet framförde invändningar bl.a. mot lagstiftningens komplexitet och att den tänkta regleringen i flera avseenden avviker från normala principer inom rättsområdet samt att en noggrannare analys bör krävas. Därtill ansåg Lagrådet att beredningskravet inte kan anses väl tillgodosett, varvid särskilt noterades att en ändring i förslaget rörande identitet inte varit föremål för något remissförfarande bortsett från att det under föredragningen framkommit att Migrationsverket – ensamt – beretts tillfälle att lägga synpunkter på förslaget.

Regeringen beslutade den 19 april 2018 att överlämna sin proposition till riksdagen, varvid förslaget i identitetsfrågan var oförändrat i förhållande till förslaget i lagrådsremissen.

Under ärendets behandling i finansutskottet, beslutade utskottet att inhämta nytt yttrande från Lagrådet. Vidare gavs Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting tillfälle att lämna kompletterande upplysningar. Yttranden till Finansutskottet lämnades även från KU och socialförsäkringsutskottet. I Lagrådets yttrande av den 7 maj 2018 anges att Lagrådet inte på nytt har granskat de lagförslag som Lagrådet redan granskat och att vad som i övrigt förekommit i lagstiftningsärendet efter Lagrådets tidigare yttrande inte föranleder något ytterligare uttalande av Lagrådet. I sitt ställningstagande i yttrandet till finansutskottet (2017/18:KU9 y s. 9) hänvisar KU till sina tidigare uttalanden rörande beredningskravet. Således framhålls att regeringen har ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla god kvalitet i lagstiftningen och att remissbehandling och förhandsgranskning utgör väsentliga inslag i detta arbete. KU uttalar vidare att beredningsrutinerna endast i liten utsträckning är reglerade i regeringsformen och att det därför finns ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Som utskottet tidigare konstaterat har riksdagen i varje enskilt ärende att ta ställning till om regeringens motivering till en skyndsam beredning är tillräckligt stark och om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt. KU konstaterar därefter att frågan om huruvida beredningsunderlaget i ett enskilt ärende är tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till förslaget bör bedömas av beredande utskott. Samtidigt noterar KU att det i en anmälan till utskottet har begärts att regeringens beredning och hantering av det aktuella ärendet ska granskas av utskottet, vilket kommer att ske under riksmötet 2018/19.

Finansutskottet har sedermera i bet. 2017/18:FiU49 ställt sig bakom regeringens förslag till lagändringar om en ny möjlighet till uppehållstillstånd. Såvitt gäller beredningskravet uttalar utskottet följande (s. 27):

Utskottet konstaterar att Lagrådet riktat kritik mot regeringens beredning av förslagen, t.ex. mot att bestämmelsen om beviljande av uppehållstillstånd även om utlänningens identitet är oklar och han eller hon inte kan göra sin uppgivna identitet sannolik inte fanns med i det av regeringen remitterade ut-

kastet till lagrådsremiss, och därmed inte har varit föremål för sedvanligt remissförande. Efter de kompletterande upplysningar som utskottet inhämtat under sin beredning av förslagen får dock beredningskravet enligt regeringsformen anses vara tillgodosett. Utskottet noterar också att det av socialförsäkringsutskottets yttrande framgår att Migrationsverkets generaldirektör lämnade upplysningar och svarade på frågor med anledning av propositionen vid socialförsäkringsutskottets sammanträde den 17 maj 2018.

Riksdagen beslutade den 7 juni 2018 att bifalla finansutskottets förslag till riksdagsbeslut.

Migrationsdomstolens bedömning

Lagstiftningen inom utlänningsrättens område är tämligen komplicerad. Genom införandet av begränsningslagen, och därefter genomförda ändringar, har komplexiteten ökat. Migrationsdomstolen konstaterar att de senast beslutade ändringarna i begränsningslagen innebär att en helt ny grund för uppehållstillstånd införts. Ändringarna innebär också att flera sedan lång tid etablerade principer inom utlänningsrätten av grundläggande karaktär frångås. Detta påkallar att särskilt stora krav ställs på processen för hur lagförslaget tas fram, bereds och motiveras, för att en god kvalitet i lagstiftningsarbetet ska kunna upprätthållas.

Såväl Lagrådet som flera remissinstanser har framfört kritik mot den korta remisstiden. Regeringen har i propositionen besvarat kritiken (prop. 2017/18:252 s. 22) med att det varit angeläget att åtgärder vidtas för att snarast förbättra situationen för den aktuella gruppen, i vilken det kan finnas utlänningar som fått ett utvisningsbeslut som fått laga kraft. Regeringen hänvisar också till att remissmöte hållits, att merparten av remissinstanserna kommit in med remissyttrande och att de mest berörda instanserna har lämnat välmotiverade sådana. Regeringen ansåg därför att beredningskravet i regeringsformen var tillgodosett i tillräcklig omfattning. Även finansutskottet har i sin beredning ansett att beredningskravet får anses vara tillgodosett.

– Domstolen noterar dock att ett antal remissinstanser i sina yttranden påtalat den korta remisstiden och därvid uttalat att det inte varit möjligt att granska förslaget på sedvanligt sätt eller att remisstiden, i kombination med lagförslagets komplexitet, gjort att det inte varit möjligt att helt förstå förslagen eller dess konsekvenser.

Den nya 16 f § i begränsningslagen innebär, som tidigare konstaterats, att en helt ny grund för uppehållstillstånd införts. Flera av rekvisiteten som ska prövas är komplicerade och är nya i den bemärkelsen att de inte tidigare förekommit inom svensk utlänningsrätt som grund för att bevilja tillstånd. Rekvisiteten förekommer inte heller i svensk förvaltningsrätt i övrigt. I flera fall har rekvisiten ifrågasatts ur principiell synvinkel av remissinstanser och Lagrådet, eller så har förtydliganden och mer utförliga motiveringar efterfrågats. Migrationsdomstolen konstaterar emellertid att en formell beredning har genomförts genom remiss av utkastet till lagrådsremiss och att riksdagen – som folkets främsta företrädare – har bifallit regeringens proposition. Uttrycket för att vid en lagprövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen komma till slutsatsen att beredningen uppvisar sådana brister att lagstiftning som i allt väsentligt motsvarar förslaget i utkastet till lagrådsremiss inte ska tillämpas, är därför mycket litet.

Domstolen noterar dock att en betydelsefull skillnad mellan utkastet till lagrådsremiss och den senare beslutade 16 f § är regleringen i tredje stycket rörande beviskravet för utlänningsens identitet. I utkastet till lagrådsremiss var utgångspunkten att samma beviskrav – normalt sannolikt – rörande identitet som gäller i asylärenden skulle gälla i aktuella ärenden. Detta mötte starkt ifrågasättande under remissbehandlingen, med hänvisning till att det är en väl etablerad princip i svensk utlänningsrätt att identiteten ska vara klarlagd vid andra tillståndsgrunder än skyddsskäl (se t.ex. MIG 2011:11 och där angivna förarbetsuttalanden). En av anledningarna till detta är, enligt vad Migrationsöverdomstolen uttalat, att en klarlagd identitet är en för-

utsättning för att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden inom Schengensamarbetet. Vidare krävs en klarlagd identitet för att ett grundat ställningstagande ska kunna göras huruvida det finns skäl mot att bevilja uppehållstillstånd. En annan sak är att det i praxis utarbetats en princip om bevislättning i vissa familjeanknytningsärenden (se t.ex. MIG 2012:1), där det är tillräckligt att identiteten görs sannolik. Denna princip kan emellertid endast tillämpas om utlänningen kommer från ett land där det inte är möjligt att skaffa godtagbara handlingar. Grunden för bevislättningsprincipen är vidare den proportionalitetsbedömning som ska göras utifrån unionsrättsliga bestämmelser (familjeåterföreningsdirektivet). Några sådana överväganden är inte aktuella beträffande denna tillståndsgrund.

Migrationsdomstolen finner att den motivering som lämnas i propositionen kring det sänkta beviskravet och de synpunkter som lyfts fram i remissyttrandet avseende det ursprungliga lagförslaget är synnerligen kortfattad. Det saknas tillräcklig analys av hur det sänkta beviskravet förhåller sig till unionsrätten och Sveriges åtaganden inom Schengensamarbetet. Därtill kommer att förslaget i denna del, som enligt migrationsdomstolens bedömning är att betrakta som en stor och väsentlig förändring i förhållande till det remissbehandlade förslaget, inte varit föremål för sedvanligt remissförfarande. Av betydelse i sammanhanget är också, som tidigare konstaterats, att förslaget avviker från den tydliga och etablerade ordning som gällt under lång tid, vilket ytterligare understryker behovet av beredning. De begränsade åtgärder som vidtagits av finansutskottet i förevarande ärende kan, mot den angivna bakgrunden, inte anses tillräckliga.

Sammantaget finner migrationsdomstolen att de brister som förevarit i beredningen av det slutliga lagförslaget såvitt avser identitetsfrågan är sådana att stadgad ordning får anses ha åsidosatts i ett väsentligt hänseende vid lagens tillkomst. Detta även med beaktande av att riksdagen är folkets främsta företrädare och vad Finansutskottets majoritet uttalat beträffande beredning-

en i ärendet. Konsekvensen av denna bedömning är att bestämmelsen i 16 f § tredje stycket begränsningslagen inte får tillämpas. För tillstånd med stöd av denna reglering gäller då istället det normala beviskravet, dvs. identiteten ska vara klarlagd. Eftersom A inte klarlagt sin identitet, kan han därmed inte beviljas uppehållstillstånd på denna grund.

Eftersom det således inte framkommit någon grund för att bevilja A uppehållstillstånd, ska överklagandet avslås i sin helhet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (Dv 3110)

Fredrik Löndahl
chefsrådman

Åsa Holmgren
rådman

I avgörandet har deltagit även nämndemännen Ulf Börkell, Lars-Erik Larsson och Margareta Liljedahl Eriksson. Rätten är enig.