

Kritik mot Migrationsverket, som nekat en familj med permanent uppehållstillstånd främlingspass

Beslutet i korthet: En mor och fyra av hennes barn ansökte om uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till ett här bosatt barn och om att främlingspass skulle utfärdas. Migrationsverket avlog ansökningarna med motiveringen att sökandenas identiteter inte styrkts. Besluten överklagades till migrationsdomstolen, som fann identiteterna tillfredsställande klarlagda och beviljade permanenta uppehållstillstånd. I anledning av detta begärde kvinnan och hennes barn att Migrationsverket skulle ompröva besluten om främlingspass. Migrationsverket vidhöll dock sin uppfattning att identiteterna inte var styrkta och att främlingspass inte skulle utfärdas, vilket fick till följd att familjen hindrades i sin lagliga rätt att återförenas. Migrationsverket kritiserades för detta.

Bakgrund och utredning

AA har i egenskap av ombud för BB och dennas fyra barn anmält Migrationsverket till JO. Av anmälan och handlingarna i ärendet framgår huvudsakligen följande.

Familjen, som kommer från Somalia, ansökte vid Sveriges ambassad i Addis Abeba, Etiopien, om uppehållstillstånd i Sverige och om främlingspass. Som grund för ansökan åberopade familjen anknytning till den i Sverige bosatta dottern/ systemn CC. Migrationsverket beslutade i februari 2011 att avslå familjemedlemmarnas ansökningar om uppehållstillstånd och främlingspass. Som skäl för beslutet angavs att sökandena inte styrkt sina identiteter.

Besluten överklagades till Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen. Inte heller migrationsdomstolen ansåg att de lyckats styrka sina identiteter, men väl att deras identiteter fick anses klarlagda i så stor utsträckning som detta var möjligt och att de "gjorts sannolika". Domstolen beviljade familjemedlemmarna permanenta uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 § utlänningslagen (mål UM 1802-11). Migrationsverket överklagade domen till Migrationsöverdomstolen som beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Migrationsdomstolen prövade inte yrkandet om främlingspass med hänvisning till att Migrationsverkets beslut i denna del inte fick överklagas. Familjen begärde då att Migrationsverket skulle ompröva sitt tidigare beslut att inte utfärda främlingspass. Migrationsverket beslutade dock i oktober 2011 att vidhålla sitt tidigare beslut, med motiveringen att BB och hennes barn, enligt verkets bedömning, fortfarande inte styrkt sina identiteter.

Enligt anmälarna innebar Migrationsverkets agerande att familjen hindrades i sin lagliga rätt att återförenas.

Efter anmodan inkom Migrationsverket (generaldirektören DD) med yttrande. Där redovisades bl.a. följande.

I aktuellt ärende har migrationsdomstolen beviljat sökanden permanent uppehållstillstånd och därmed gjort bedömningen att de har rätt att bosätta sig i Sverige. I vissa fall är en förutsättning för att sökanden ska kunna använda sig av rättigheten som följer av domen att de beviljas pass så att de kan resa in i landet. Enligt vad som framkommer av ansökan är detta situationen i aktuellt ärende. Enligt gällande rättsordning är migrationsdomstolen överordnad Migrationsverket och verket ska rätta sig efter de avgöranden som en överinstans fattar.

Beslut om främlingspass fattas enbart av Migrationsverket. Ansökan om främlingspass är således fristående från ärendet om uppehållstillstånd. Vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut om främlingspass förelåg flera avgöranden från Migrationsöverdomstolen gällande kraven på styrkt identitet i anknytningsärenden. Domstolen uttalade sig bland annat om ansökningar som ges in före inresa och kravet på klarlagd identitet. Med utgångspunkt i dessa avgöranden fattade Migrationsverket beslutet att inte bevilja ansökningarna om pass. I ärendet har migrationsdomstolen beviljat uppehållstillstånd och därmed gjort bedömningen att de har rätt att bosätta sig i Sverige. Mot denna bakgrund och att ärendet får anses nära kopplat till beslutet om uppehållstillstånd samt det förhållandet att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse i utlänningslagen eller utlänningsförordningen som hindrar att främlingspass utfärdas även när identiteten inte är styrkt borde Migrationsverket ha beviljat ansökan om främlingspass trots att det stred mot känd praxis vid tillfället. Konsekvensen blir att lika ärenden behandlas olika vilket i sig är en följd av domstolarnas olika bedömning av ärendena.

Vad gäller anknytningsärenden har rättsläget numera ändrats genom att Migrationsöverdomstolen i ett avgörande den 18 januari 2012 gjort en ny bedömning om beviskraven i anknytningsärenden och uttalat att ett lägre beviskrav kan tillämpas i ärendena. Eftersom ansökningar om uppehållstillstånd och främlingspass prövas separat i nuvarande ordning hade det varit lämpligt att även beslut om främlingspass hade gått att överklaga så att ärendena avgjorts samtidigt av överinstansen.

Avslutningsvis vill Migrationsverket föra fram att berört verksamhetsområde genomfört en granskning av handläggningen av främlingspass och att verket kommer att följa upp tidigare fattade beslut om främlingspass med samma innehåll.

I ett beslut den 12 december 2012 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

Bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning finns i 5 kap. 3–3 e §§ utlänningslagen.

För att den som har beviljats ett uppehållstillstånd ska få resa in i Sverige krävs som huvudregel att utlänningen har ett pass, se 2 kap. 1 och 4 §§ utlänningslagen.

Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, får Migrationsverket utfärda främlingspass för honom eller henne att gälla som pass. Verket får utfärda främlingspass även i andra fall, om det finns särskilda skäl. Ett främlingspass får förses med en anteckning om att innehavarens identitet inte är styrkt. Har utlänningen ett omedelbart behov av att resa till eller från Sverige får ett provisoriskt främlingspass utfärdas. Migrationsverkets beslut i fråga om främlingspass får inte överklagas. (Se 2 kap. 12 – 14 §§ och 8 kap. 11 § utlänningsförordningen.)

I förordningsmotiven anges att även andra utlänningar än flyktingar kan vara förhindrade att skaffa hemlandspass och att en särskild passhandling bör kunna utfärdas i dessa fall. För att så ska ske krävs dock att utlänningen har en viss anknytning till Sverige, i allmänhet genom uppehållstillstånd. Saknar en utlänning pass och inte kan skaffa ett hemlandspass bör enligt motiven utlänningen ges ett främlingspass samtidigt som han eller hon beviljas uppehållstillstånd. (Se regeringens förordningsmotiv 1989:3 s. 11.)

Bedömning

Migrationsdomstolen har beviljat BB och hennes barn permanenta uppehållstillstånd. Domstolen prövade frågan om deras identiteter och fann dessa tillräckligt klarlagda. Domen har vunnit laga kraft. Migrationsverket har därefter vidhållit ett tidigare beslut att avslå BB:s och hennes barns ansökningar om att erhålla främlingspass.

Migrationsverket har inte ifrågasatt att sökandena saknat handlingar som gäller som pass och att de inte heller haft möjlighet att skaffa sådana. Avslagen har i stället grundats på att de inte kunnat styrka sina identiteter. Det finns emellertid inte något uttryckligt hinder mot att främlingspass utfärdas trots att identiteten inte är styrkt; det framgår tvärtom att detta kan förekomma. Verket ska vidare, i linje med vad som anförs i dess yttrande, lojalt rätta sig efter avgöranden i överinstans. Jag instämmer därför i den bedömning verket självt nu gjort, nämligen att främlingspass borde ha utfärdats i detta fall. Genom att så inte skedde hindrades familjen i sin lagliga rätt att återförenas. Migrationsverket ska därför kritiseras.

Jag har emellertid viss förståelse för att Migrationsverket, som måste eftersträva en tydlig och enhetlig praxis, funnit principfrågan svårbedömd. Den gällande regleringen och beslutsordningen bidrar till detta. En kopia av mitt beslut översänds därför till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, för kännedom.