

Fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning på grund av våld eller allvarlig kränkning

En kartläggning av tillämpningen



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss

Omslag: Regeringskansliets standard.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24188-2

ISSN 0284-6012

Förord

Justitiedepartementet gav den 17 februari 2014 rådmannen Ingrid Utne i uppdrag att kartlägga Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas tillämpning av bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen (2005:716) under perioden 2010–2013 samt att kartlägga i vilken utsträckning offentligt biträde förordnas och vid vilken tidpunkt sådant förordnande beslutas i ärenden där bestämmelsen är aktuell.

I utredningsuppdraget ingick även att inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer.

Den 19 februari 2014 anställdes kammarrättsassessorn Camilla Molina som uppdragssekreterare. Utredningen har bedrivits i ett nära samarbete mellan utredaren och utredningssekreteraren och därför har promemorian skrivits i vi-form. Genom denna promemoria avslutas uppdraget.

Stockholm den 31 oktober 2014

Ingrid Utne

/Camilla Molina

Innehåll

1	Inledning.....	7
1.1	Uppehållstillstånd på grund av anknytning.....	7
1.2	Uppskjuten invandringsprövning	7
1.3	Bakgrund till bestämmelsen	8
1.4	Utvecklingen efter 2005	9
1.5	Uppdraget.....	10
1.6	Arbetets bedrivande.....	11
2	Bakgrund	13
2.1	Utgångspunkter, avgränsningar och metod	13
2.2	Statistik.....	14
2.3	Gällande rätt	17
	2.3.1 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.....	17
	2.3.2 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen.....	19
3	Vägledande avgörande	21
3.1	MIG 2011:25	21
4	Tillämpningen.....	25
4.1	Inledning.....	25
4.2	Våld eller annan allvarlig kränkning.....	26
	4.2.1 Beslut och domar.....	27
	4.2.2 Sammanfattande kommentarer.....	34

4.3	Beviskravet och bevisvärdering.....	35
4.3.1	Tillämpningen.....	35
4.4	MIG 2011:25.....	36
4.5	Tillämpningen av 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen.....	37
4.5.1	Beslut och domar.....	38
4.5.2	Sammanfattande kommentarer.....	41
5	Offentligt biträde.....	43
5.1	Inledning.....	43
5.2	Gällande rätt.....	43
5.3	Migrationsverkets handläggning.....	45
5.4	Målsägandebiträde.....	45
5.5	Offentlig försvarare.....	48
5.6	Jämförelse av systemen.....	50
6	Barn.....	53
6.1	Gällande rätt.....	53
6.1.1	Hänsyn till barnets bästa.....	54
6.1.2	Barnets rätt att komma till tals.....	54
6.2	Migrationsverkets förfarande i barnärenden.....	55
7	Remissen.....	59
7.1	Urval och metod.....	59
7.2	Genomgång av svaren.....	60
7.3	Sammanfattande kommentarer.....	74
8	Sammanfattande synpunkter.....	77

1 Inledning

1.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Uppehållstillstånd ska som regel ges till en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige (5 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen (2005:716)). Vidare får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt, eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning, i Sverige, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges (5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen). Uppehållstillstånd ska även ges till ett utländskt barn som är ogift och har en förälder som är bosatt, eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning, i Sverige, eller har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt, eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning, i Sverige (5 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen).

1.2 Uppskjuten invandringsprövning

Ett uppehållstillstånd som ges enligt ovan ska vara tidsbegränsat vid första beslutstillfället, om det inte rör sig om makar som stadigvarande sammanbott utomlands (5 kap. 8 § utlänningslagen). Detta kallas uppskjuten invandringsprövning och tillämpas i normalfallet under två år. Därefter får permanent uppehållstillstånd ges.

Vid bedömningen av fortsatt uppehållstillstånd vid uppskjuten invandringsprövning gäller som huvudregel att ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd med familjeanknytning som grund endast får beviljas om förhållandet består (5 kap. 16 § första stycket utlänningslagen). Från denna huvudregel finns ett antal

undantag och enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen får fortsatt uppehållstillstånd ges om förhållandet har upphört främst på grund av att utlännen, eller utlännings barn, i förhållandet utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

1.3 Bakgrund till bestämmelsen

En bestämmelse motsvarande den i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen infördes den 1 juli 2000 i 1989 års utlänningslag, 2 kap. 4 e § tredje stycket 2. Dessförinnan hade i praxis beaktats sådana principer av humanitär natur som talade för att fortsatt uppehållstillstånd skulle beviljas trots att förhållandet hade upphört. Vägledande vid den bedömningen var uttalanden i prop. 1983/84:144 s. 73. Där uttalas bl.a. att hänsyn i det enskilda fallet bör tas till samtliga omständigheter, främst till om utlännen har misshandlats eller annars blivit illa behandlad under sammanboendet, om det finns barn i förhållandet, om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet eller om han eller hon har hunnit bli väl etablerad i arbetslivet. Ju närmare tvåårsgränsen äktenskapet eller sammanboendet har kommit att vara, desto lägre krav bör enligt propositionen kunna ställas på tyngden av sådana omständigheter av humanitär natur som talar för att utlännen ska tillåtas stanna kvar trots att förhållandet har upphört.

Enligt de här aktuella förarbetena till 5 kap. 16 § utlänningslagen (prop. 1999/2000:43) är syftet med den uppskjutna invandringsprövningen att förhindra missbruk av rätten till invandring. Vidare anges att det förhållandet att det finns starka skäl att behålla denna ordning inte får förhindra att åtgärder vidtas för att så långt det är möjligt förhindra de negativa konsekvenserna av bestämmelsen, främst att kvinnor av rädsla för utvisning stannar kvar i anknytningsförhållanden där de misshandlas eller annars utsatts för allvarliga kränkningar (a. prop. s. 53).

Regeringen ansåg att det var angeläget att de principer som lades fast i prop. 1983/84:144 kom till uttryck i lag. I förarbetena anges bl.a. att den aktuella bestämmelsen först och främst bör gälla fall där utländska personer eller deras barn i förhållandet utsatts för fysiskt våld eller för handlingar som innefattar allvarliga kränk-

ningar av deras frihet eller frid (a. prop. s. 53). Vidare anges att om varje slag av våldshandling eller kränkning som sökanden eller sökandens barn utsatts för skulle medföra en obetingad rätt till fortsatt uppehållstillstånd, skulle regeln lätt kunna missbrukas för att kringgå invandringsbestämmelserna. Regeringen ansåg därför att enstaka mindre allvarliga våldshandlingar inte i sig borde medföra att sökanden beviljades fortsatt uppehållstillstånd i Sverige (a. prop. s. 53 f.). Av förarbetena framgår vidare bl.a. att hänsyn ska tas till under vilka omständigheter övergreppet ägt rum, hur allvarligt det varit och om det rört sig om en enstaka episod eller upprepade övergrepp, samt hur länge förhållandet varat (a. prop. s. 54 och 64).

I samband med genomförandet av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening anförde Socialförsäkringsutskottet i sitt betänkande 2005/06:SfU8 att tillämpningen av 5 kap. 16 § utlänningslagen borde ses över i syfte att klarlägga huruvida skyddet för kvinnor och barn uppnådde en godtagbar nivå. Om så inte var fallet borde regeringen återkomma till riksdagen med förslag om lagändring.

1.4 Utvecklingen efter 2005

Regeringen har antagit en handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr 2007/08:39). Handlingsplanen lämnades över till riksdagen den 15 november 2007.

Den 31 maj 2011 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten och omfattningen av våld, hot och kränkningar som kan drabba utländska kvinnor som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man bosatt i Sverige (dir. 2011:44). Utredaren skulle identifiera de utsatta kvinnornas behov av insatser från den kommunala och statliga förvaltningen samt lämna förslag till hur insatserna kan förbättras. Utredaren skulle också överväga om förbättrad samhällsinformation före och efter inresan kan ha betydelse i ett förebyggande syfte. Utredaren lämnade sitt betänkande *Kvinnor och barn i rättens gränsland* (SOU 2012:45) till regeringen i juni

2012. Utredaren föreslog bl.a. hur arbetet ska samordnas nationellt och hur information kan lämnas till kvinnor i berörda länder. I regleringsbrevet för budgetåret 2013 har regeringen också gett Migrationsverket i uppdrag att med hjälp av svenska utlandsmyndigheter, ge sökande av uppehållstillstånd på grund av anknytning, tydlig information om reglerna med uppskjuten invandringsprövning och dess konsekvenser.

Regeringen beslutade år 2012 att ge en nationell samordnare i uppdrag att bland annat aktivt verka för att förbättra samverkan mellan berörda aktörer och bidra till en ökad samsyn kring hur våld i nära relationer bäst ska förebyggas och bekämpas (dir. 2012:38). Uppdraget slutredovisades den 27 juni 2014.

Migrationsverket har tidigare, mot bakgrund av särskilda uppdrag från regeringen, gett redogörelser för tillämpningen av bl.a. 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Sedan år 2011 rapporterar Migrationsverket månadsvis vissa uppgifter vad gäller tillämpningen av denna bestämmelse.

1.5 Uppdraget

Till grund för uppdraget ligger en av Regeringskansliet utarbetad promemoria. Enligt promemorian är uppdraget att kartlägga tillämpningen av bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen om att fortsatt uppehållstillstånd får ges om förhållandet har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

Kartläggningen ska avse tillämpningen hos både Migrationsverket och migrationsdomstolarna, samt vägledande domar av Migrationsöverdomstolen och ska i huvudsak avse perioden 2010–2013. Utredaren ska särskilt analysera i vilka fall Migrationsöverdomstolens dom MIG 2011:25 har åberopats och på vilket sätt domen har haft betydelse. Kartläggningen ska även omfatta en särskild beskrivning av hur begreppet ”mindre allvarliga våldshandlingar” i förarbetena har tillämpats av Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Där det är relevant ska kartläggningen omfatta en separat redovisning avseende barn som utsatts för våld eller blivit vittnen till våld.

I uppdraget ingår också att kartlägga i vilken utsträckning offentligt biträde förordnas samt vid vilken tidpunkt sådant förordnande beslutas i ärenden där bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen är aktuell. Utredaren ska i sin kartläggning jämföra med i vilken utsträckning och vid vilken tidpunkt förordnanden av offentlig försvarare och målsägandebitråde beslutas i brottmålsprocesser.

Synpunkter ska inhämtas från Migrationsverket, Polisen, Socialstyrelsen, socialtjänsten, Brottsoffermyndigheten, Barnombudsmannen, kvinnojourer och eventuellt övriga berörda.

Enligt promemorian ska utredaren inte lämna några författningsförslag.

1.6 Arbetets bedrivande

Arbetet påbörjades i februari 2014. Den 8 juli 2014 beslutades om förlängning av utredningstiden fram till den 31 oktober 2014.

2 Bakgrund

2.1 Utgångspunkter, avgränsningar och metod

Vi har haft i uppdrag att kartlägga tillämpningen av bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen om att fortsatt uppehållstillstånd får ges om förhållandet har upphört främst på grund av att utläningen eller utläningens barn i förhållandet utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Enligt uppdragsbeskrivningen ska kartläggningen avse tillämpningen hos både Migrationsverket och migrationsdomstolarna samt vägledande domar av Migrationsöverdomstolen. Därutöver ska kartläggas i vilken utsträckning offentligt biträde förordnas och vid vilken tidpunkt sådant förordnande beslutas i ärenden där bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen tillämpas.

För att få en uppfattning om hur Migrationsverket och migrationsdomstolarna tillämpat bestämmelsen har vi gått igenom beslut och domar manuellt och därefter kategoriserat dem utifrån ett urval av omständigheter. Det har inte varit vår uppgift att analysera om tillämpningen står i strid med den jämställdhetspolitiska synen på mäns våld mot kvinnor och de reformer som genomförts i Sverige sedan slutet av 1990-talet. Någon sådan analys är därför inte heller gjord.

Vare sig Migrationsverket eller migrationsdomstolarna registrerar dessa ärenden särskilt vilket medför att ärendena inte heller är sökbara i respektive myndighets datasystem utifrån tillämpning av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. För att få fram önskat underlag krävs därför en manuell genomgång av ärenden och mål. Med hänsyn till det omfattande antal ärenden och mål som kommer in till Migrationsverket och migrationsdomstolarna varje år och den tidsåtgång det skulle ta för berörda myndigheter att få fram aktuellt underlag bestämdes att Migrationsverket, som sedan

2011 rapporterat månadsvis statistik till regeringen avseende dessa ärenden, skulle tillhandahålla aktuella ärenden. För att få fram domar har vi följt de ärenden där Migrationsverket avslagit ansökan om fortsatt uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen och där sökande överklagat beslutet till migrationsdomstol.

Migrationsverket har alltså sedan år 2011 rapporterat månadsvis till regeringen vad gäller tillämpningen av aktuell bestämmelse. Migrationsverket har inte bevarat uppgifter om vilka ärenden som ingår i den lämnade rapporteringen. Som anges ovan är dessa ärenden inte heller kategoriserade och sökbara i myndighetens data-system. Migrationsverket har därför tagit fram underlaget till denna kartläggning manuellt utifrån ett urval av ärenden. Den metod Migrationsverket använt har inte närmare kunnat redovisas. De ärenden vi har tagit del av stämmer inte i antal med den tidigare lämnade statistiken till regeringen. Migrationsverket kan inte med säkerhet ange om de ärenden vi har tagit del av är de som rapporterats till regeringen. Inte heller kan myndigheten utesluta att det finns fler ärenden där den aktuella bestämmelsen tillämpats. Det råder därmed viss osäkerhet gällande det exakta antalet ärenden där bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen har tillämpats.

2.2 Statistik

Under 2011 och 2012 omfattade Migrationsverkets rapportering fyra kriterier; medborgarskap, bifall, avslag eller bifall på annan grund samt totalt (antal ärenden, *vår kommentar*). Under 2013 avsåg rapporteringen följande fem kriterier; medborgarskap, bifall, bifall på annan grund, avslag på annan grund samt totalt (antal ärenden, *vår kommentar*).

Tabell 2.1 Migrationsverkets rapporterade statistik år 2011–2013

År	Bifall	Procent	Avslag eller bifall på annan grund	Procent	Bifall på annan grund	Procent	Avslag på annan grund	Procent	Totalt
2011	23	42	32	58					55
2012	52	58	37	42					89
2013	54	87			3	5	5	8	62

Källa Migrationsverket.

Migrationsverket har inte med säkerhet kunnat ange vad kriteriet avslag på annan grund avser men har angett att det troligen avser att ett avslagsbeslut har fattats efter prövning enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.

Vi har tagit del av 241 beslut av Migrationsverket, 47 stycken avser år 2010, 59 stycken år 2011, 80 stycken år 2012 och 55 stycken år 2013. Av dessa ärenden rör 2 stycken män och 85 stycken rör barn till en sökande. Av barnärendena är 11 stycken 18 år eller äldre vid tiden för Migrationsverkets beslut. Alla ärenden utom två rör således kvinnor, eller kvinnor och deras medsökande barn. Kartläggningen kommer inte närmare att redogöra för de ärenden som rör män och vi kommer därför framöver använda genuset kvinna om sökanden i aktuella ärenden.

Ärendena kategoriseras i Tabell 2.2 enligt följande; bifall med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen, bifall med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen, bifall på annan grund och avslag. Det förekommer beslut där sökanden beviljats uppehållstillstånd med stöd av både punkt 2 och 3. Dessa ärenden har vi placerat i kategorin bifall med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Kategorin bifall på annan grund utgörs av ärenden där den sökande är barn till en kvinna som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 och/eller 3 utlänningslagen. De flesta av dessa ärenden har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 2 a eller 2 b utlänningslagen. Ett antal ärenden i denna kategori saknar hänvisning till någon uttrycklig bestämmelse. Utifrån hur beslutet har motiverats har vi dock funnit det mest lämpligt att sortera in dem i denna kategori. Även kategorin bifall med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen innefattar beslut som rör barn till en

kvinnor som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 och/eller 3 utlänningslagen.

Tabell 2.2 Kartläggningens ärenden år 2010–2013

År	Bifall 5 kap. 16 § tredje st 2	Procent	Bifall 5 kap. 16 § tredje st 3	Procent	Bifall på annan grund	Procent	Avslag	Procent	Totalt
2010	19	40	5	11	16	34	7	15	47
2011	28	47	8	14	7	12	16	27	59
2012	44	55	9	11	12	15	15	19	80
2013	39	71	1	2	10	18	5	9	55

Som regel gäller att varje överklagat ärende från en myndighet ska få ett individuellt målnummer i domstol. För det fall ett mål har samband med ett annat mål, som till exempel föräldrar och barn i här aktuella utlänningsärenden, kan domstolen pröva målen separat eller i ett gemensamt avgörandedokument. För det fall flera avgöranden prövas i ett dokument ska samtliga målnummer framgå. I de ärenden som omfattas av kartläggningen har dock domstolarna i vissa fall prövat flera överklagade ärenden i ett avgörandedokument men endast angivit ett målnummer. Det innebär att antalet domar inte överensstämmer med antalet prövade ärenden. För att kartläggningen ska bli tydlig har vi valt att redovisa antalet prövade ärenden i domstol och vi kallar dessa ärenden för domar trots att det faktiska antalet domar således är färre.

Vi har tagit del av 36 domar från migrationsdomstolarna, 9 stycken avser 2010, 12 stycken 2011, 9 stycken 2012 och 6 stycken 2013. Som framgår ovan rör dessa domar, med undantag för flertalet domar avseende år 2010, i huvudsak samma ärenden som omfattas av de redovisade besluten från Migrationsverket. 10 stycken domar rör barn till en sökande kvinna, och ett av barnen är 18 år eller äldre. I samtliga fall där det förekommer barn har dessa prövats i samma dom som modern.

Tabell 2.3 Domar 2010–2013

År	Bifall 5 kap. 16 § tredje st 2	Procent	Bifall 5 kap. 16 § tredje st 3	Procent	Bifall på annan grund	Procent	Avslag	Procent	Totalt
2010	7	78					2	22	9
2011	2	17	3	25			7	58	12
2012	1	11	4	44			4	44	9
2013	4	67					2	33	6

2.3 Gällande rätt

Uppdraget är i huvudsak att kartlägga bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Nedan följer en allmän genomgång av bestämmelsen, samt en kortfattad beskrivning av 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen.

2.3.1 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen

Av bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen framgår att om ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändras om förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningsen, eller utlänningsens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

I förarbetena till bestämmelsen anges att bestämmelsen först och främst bör gälla fall där utländska personer eller deras barn i förhållandet utsatts för fysiskt våld eller för handlingar som innefattar allvarliga kränkningar av deras frihet eller frid (prop. 1999/2000:43 s. 53). Om varje slag av våldshandling eller kränkning som sökanden eller sökandens barn utsatts för skulle medföra en obetingad rätt till fortsatt uppehållstillstånd, skulle regeln emellertid kunna missbrukas för att kringgå invandringsbestämmelserna. Regeringen ansåg därför att enstaka mindre allvarliga våldshandlingar inte i sig borde medföra att sökanden beviljas fortsatt uppehållstillstånd i Sverige. Vidare framgår att övergreppen måste ses i sitt sammanhang och att i varje ärende bör hänsyn tas till under vilka omständigheter övergreppet har ägt rum, hur allvarligt det har varit och om det rört sig om en enstaka episod eller om systematiska övergrepp (a. prop. s. 54). För att det ska komma i fråga att bevilja

fortsatt uppehållstillstånd på grund av att det förekommit våld eller allvarliga kränkningar under sammanboendet, bör omständigheterna också vara sådana att det kan antas att förhållandet upphört huvudsakligen på grund härav. Avsikten med bestämmelsen är, att det är i de fall där allvarliga eller upprepade övergrepp förekommit, vilket fått till följd att förhållandet upphört, som fortsatt uppehållstillstånd ska beviljas (a. prop. s. 54). Vidare bör krävas dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande. Regeringen ansåg att de två senare förutsättningarna var nödvändiga för att förhindra missbruk av rätten till invandring.

Krav på bevis

Det framgår inte av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen vilket beviskrav som gäller vid tillämpningen av bestämmelsen. Av förarbetena framgår dock att uppehållstillstånd som regel ska beviljas i de fall som det görs sannolikt att det förekommit våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet (prop. 1999/2000:43 s. 54). För att fortsatt uppehållstillstånd ska beviljas med stöd av bestämmelsen måste det finnas omständigheter som stöder sökandens påståenden om våld och allvarliga kränkningar (a. prop. s. 54). Enbart att sökanden uppger att det förekommit övergrepp kan normalt inte anses vara tillräckligt. Lagstiftaren ansåg att det inte borde ställas upp några formella krav på vilken dokumentation som ska föreligga men angav att polisanmälningar, läkarintyg eller intyg från sociala myndigheter och kvinnojourer bör kunna vara till ledning (a. prop. s. 54). Vidare framgår att om ett påstående om våld eller kränkning framställs först i samband med att utvisningsbeslutet överklagas, bör det krävas en rimlig förklaring av sökanden till varför uppgifterna inte framförts tidigare för att påståendet ska bedömas som trovärdigt (a. prop. s. 54 f.). Om det har förflutit lång tid mellan händelsen och förhållandets upphörande ansåg regeringen att det kan tala för att förhållandet upphört av någon annan orsak.

Således gäller som regel att uppehållstillstånd ska beviljas i de fall det görs sannolikt att sökanden eller dennes barn utsatts för övergrepp av allvarlig art under sammanboendet, samt att för-

hållandet upphört främst på grund av detta. Det förutsätter dels att sammanboendet inte har varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande.

2.3.2 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen

Enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen får uppehållstillstånd även ges, trots att förhållandet upphört, om andra starka skäl talar för att utlänningsen ska ges fortsatt tillstånd. Det är främst fråga om olika former av humanitära skäl. Av förarbetena till bestämmelsen anges att en samlad bedömning måste göras i varje enskilt fall, om fortsatt uppehållstillstånd ska beviljas trots att ett förhållande har upphört (prop. 1999/2000:43 s. 54). Vid den bedömningen måste liksom tidigare beaktas om det finns andra starka skäl än våld eller allvarliga kränkningar som talar för att sökanden bör tillåtas stanna här, exempelvis om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande eller om sökanden har stark anknytning hit. Hänsyn bör också tas till om referenspersonen avlidit eller om sökanden är allvarligt sjuk eller svårt handikappad. Även om sökanden inte utsatts för så allvarliga kränkningar att uppehållstillstånd bör beviljas enbart på denna grund, kan ändå vid en samlad bedömning omständigheterna framstå som så ömmande att fortsatt uppehållstillstånd bör beviljas. Vid en samlad bedömning bör också vägas in sökandens anknytning till hemlandet och till vilka förhållanden där som sökanden har att återvända.

3 Vägledande avgörande

En del av uppdraget har varit att kartlägga Migrationsöverdomstolens vägledande avgöranden. Endast ett avgörande från Migrationsöverdomstolen, MIG 2011:25, behandlar bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Rättsfallet MIG 2011:25 behandlar beviskrav och bevisvärdering vid tillämpningen av bestämmelsen.

3.1 MIG 2011:25

I målet hade sökanden i april 2006 beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd grundat på anknytning till sin dåvarande make. Under 2007 beviljades hon ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd med giltighet till och med den 3 september 2008. I juli 2008 ansökte hon om ytterligare förlängning av uppehållstillståndet. I november samma år meddelade hon Migrationsverket att förhållandet hade upphört och att hon blivit utsatt för våld i förhållandet. I januari 2009 blev äktenskapsskillnaden mellan makarna klar och i maj samma år lämnade hon in en polisanmälan till Migrationsverket rörande de påstådda övergreppen.

Migrationsverket avslög ansökan om fortsatt uppehållstillstånd och beslutade att sökanden skulle utvisas. Myndigheten anförde i huvudsak följande som skäl för att inte bevilja uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Omständigheterna i ärendet är inte sådana att det kan antas att förhållandet upphört främst på grund av våld eller annan allvarlig kränkning. Sökanden uppgav inte vid tidigare ansökningstillfällen om förlängt uppehållstillstånd att det fanns några problem i förhållandet till maken. Hon har också i samband med respektive ansökan skrivit under en försäkran om samlevnad. Enligt polisanmälan

skulle sökanden redan innan den först inlämnade ansökan om fortsatt uppehållstillstånd ha utsatts för övergrepp från maken. Polis-anmälan om misshandel lämnades in först åtta månader efter det att förhållandet upphört. Vidare har hon exempelvis inte uppsökt läkare med anledning av de övergrepp hon uppgett sig ha utsatts för.

Sökanden överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen, som avlog överklagandet gällande uppehålls- och arbetstillstånd. Domstolen angav i huvudsak följande motivering. I målet finns inte läkarintyg eller annan skriftlig dokumentation till styrkande av att sökanden blivit utsatt för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Påståendet om att hon blivit utsatt för övergrepp har framställts först en lång tid efter att den uppgivna brottsligheten ska ha ägt rum. Enligt uppgift från Rikspolisstyrelsens misstanke- och belastningsregister avseende sökandens tidigare make framgår att denne inte är föremål för någon förundersökning eller har dömts för brott mot sökanden. Sökanden har, vid en samlad bedömning, inte gjort sannolikt att förhållandet upphört främst på grund av att hon blivit utsatt för våld eller annan kränkning av sin frihet eller frid.

Sökanden överklagade domen till Migrationsöverdomstolen och anförde bl.a. följande. Under större delen av sitt äktenskap har hon blivit utsatt för våld och kränkningar av varierande svårighetsgrad. Hennes make kontrollerade henne så att hon bröts ner psykiskt. Vid upprepade tillfällen hotade han henne med att hon skulle utvisas om hon berättade om misshandeln. Detta bidrog till att hon inte vågade berätta för någon om våldet och om kränkningarna, än mindre göra polisanmälan. Vidare uppgav hon att det inte närvarat någon tolk vid de tidigare ansökningstillfällena och att hennes make tolkat åt henne. Hon ansåg att det vore absurt att förvänta sig att hon skulle berätta om våld och kränkningar i en sådan situation. Till styrkande av sina påståenden om våld och kränkningar åberopade sökanden polisförhör med lärare, för vilka hon berättat om sin situation och som även bevittnat skador på henne. Hon åberopade även ett intyg från socialtjänsten av vilket framgår att hon hos myndigheten sökt hjälp på grund av rädsla för sin make och att hon innan hon gjort polisanmälan berättat om att hon utsatts för våld, kontroll och allvarliga kränkningar.

Migrationsöverdomstolen upphävde underinstansernas beslut och beviljade sökanden permanent uppehållstillstånd. Efter att ha

redogjort för de beviskrav som framgår av lagens förarbeten uttalade Migrationsöverdomstolen följande. Mot bakgrund av syftet med 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen och de tydliga uttalanden som finns i förarbetena rörande beviskraven, samt den i svensk rättsskipning rådande principen om fri bevisprövning, anser Migrationsöverdomstolen att en förutsättningslös bedömning av den åberopade bevisningen ska göras i syfte att avgöra om den sökande har gjort sannolikt att han eller hon utsatts för våld eller allvarlig kränkning. Det bör normalt finnas omständigheter som stöder påståenden om våld eller annan allvarlig kränkning. Vid bedömningen bör särskilt beaktas de svårigheter som kan föreligga för personer som utsatts för våld i nära relationer att vända sig till polis och andra institutioner eller att överhuvudtaget söka hjälp och berätta om sin situation för omgivningen. I detta sammanhang bör också hänsyn tas till sökandens individuella bakgrund och förutsättningar.

Vår kommentar. Rättsfallet berör det rådande beviskravet och bevisvärdering. Avgörandet har dock inte ändrat gällande rätt i detta avseende. Vår uppfattning är att avgörandets främsta betydelse rör de hänsyn som ska beaktas vid bevisvärderingen, dvs. Migrationsöverdomstolens uttalanden om att vid den förutsättningslösa bedömningen av bevisningen bör hänsyn tas till den speciella situation som kan råda för personer som utsatts för övergrepp i nära relationer.

4 Tillämpningen

4.1 Inledning

Uppdragets huvudsakliga uppgift är att kartlägga tillämpningen av bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Enligt promemorian ska vi särskilt analysera i vilka fall Migrationsöverdomstolens dom MIG 2011:25 har åberopats och på vilket sätt domen har haft betydelse, samt beskriva särskilt hur begreppet ”mindre allvarliga våldshandlingar” i förarbetena har tillämpats.

För att beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen förutsätts, vilket framgår ovan, att sökanden gör sannolikt att sökanden, eller dennes barn, i förhållandet utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning och att förhållandet upphört främst på grund av detta. Det förutsätter dels att sammanboendet inte har varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande. Detta framgår av bestämmelsen och förarbetena till denna. Utifrån dessa förutsättningar och uppdragets frågeställningar har vi valt ut ett antal kriterier som vi vid genomgången av besluten särskilt har uppmärksammat. De utvalda kriterierna är Våld eller allvarliga kränkningar, Beviskravet och bevisvärdering, Rättsfallet MIG 2011:25, och Tillämpningen av 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen.

Nedan följer en genomgång av Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas tillämpning av de angivna kriterierna. Vi kommer först kortfattat beskriva det enskilda kriteriet och därefter redogöra för hur Migrationsverket och migrationsdomstolarna tillämpat detta. Vi har valt att fokusera kartläggningen på beslut som rör avslag och vi har valt att redovisa beslut som är representativa för övriga avslagsbeslut eller som av annan anledning är intressanta.

4.2 Våld eller annan allvarlig kränkning

Enligt uppdragsbeskrivningen ska vi beskriva hur begreppet ”mindre allvarliga våldshandlingar” i förarbetena tillämpats av Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Vår uppfattning är att detta tydligast framkommer genom att närmare granska hur myndigheterna förhållit sig till rekvisitet våld och annan allvarlig kränkning i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.

För att beviljas fortsatt uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen krävs således att utläningen eller utläningens barn utsatts för våld eller allvarliga kränkningar. Som framgår ovan anges i bestämmelsens förarbeten att bestämmelsen främst bör gälla fall där personer utsatts för fysiskt våld eller handlingar som innefattar allvarliga kränkningar av deras frihet eller frid. Vidare anges att enstaka mindre allvarliga våldshandlingar inte i sig borde medföra att sökanden beviljas fortsatt uppehållstillstånd. Övergreppen måste ses i sitt sammanhang och i varje ärende bör hänsyn tas till under vilka omständigheter övergreppet har ägt rum, hur allvarligt det har varit och om det rört sig om en enstaka episod eller om systematiska övergrepp. Avsikten med bestämmelsen är att uppehållstillstånd ska beviljas i de fall där allvarliga eller upprepade övergrepp förekommit. Lagstiftaren ger inga exempel på handlingar som skulle kunna utgöra sådant våld eller sådana kränkningar som omfattas av bestämmelsen. Det är dock inte något ovanligt att lagstiftaren inom det förvaltnings- och utlänningsrättsliga området på detta sätt överlämnar åt praxis att närmare bestämma gränserna för ett rekvisits tillämpning.

Uttalandet ”mindre allvarliga våldshandlingar” har uppmärksamats och kritiserats från vissa håll. I huvudsak har kritikerna menat att uttalandet vittnar om dels en förlegad kvinnosyn, dels bristande kunskap och förståelse för den komplexa problematiken som finns i nära relationer där det förekommer övergrepp (se bl.a. SOU 2012:45 Kvinnor och barn i rättens gränsland s. 97 f.). Kritikernas utgångspunkt är att alla våldshandlingar är allvarliga och att det inom aktuell lagstiftning bör råda nolltolerans mot alla former av våld mot kvinnor.

Nedan följer en redogörelse för Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas tillämpning av kriteriet Våld och allvarliga kränkningar.

4.2.1 Beslut och domar

Kartläggningen omfattar totalt 241 beslut varav 43 avser avslagsbeslut. Knappt hälften av avslagsbesluten avser ärenden, eller ärenden med anknytning till ett sådant ärende (dvs. en sökande kvinna eller ett medsökande barn), där Migrationsverket har ansett att de uppgivna övergreppen inte varit av sådan karaktär som avses i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Därtill har Migrationsverket i ytterligare 8 ärenden, eller ärenden med anknytning till ett sådant ärende, ansett att övergreppen inte varit av sådan karaktär som avses i bestämmelsen men sökanden har vid en prövning enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 beviljats permanent uppehållstillstånd. Det rör sig sammanlagt om 28 ärenden (21 kvinnor och 7 medsökande barn) där Migrationsverket ansett att övergreppen inte omfattas av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Ärenden som rör barn behandlas särskilt i kapitel 6.

I närmare hälften av dessa 28 ärenden (9 vuxna och 4 barn) har kvinnorna utsatts för liknande handlingar/övergrepp. Övergreppen har bestått i både våld och kränkningar och har förekommit vid flera tillfällen och över en längre period. Det rör sig om våld i form av bland annat slag med öppen hand, vridning av armar, knuffar, sparkar, stryptag och skakningar, samt kränkningar i form av omfattande kontroll och begränsning av kvinnans frihet (t.ex. att kvinnan inte fritt fått lämna hemmet och/eller tala med vem hon vill) samt hot (t.ex. hot om våld och hot om att bli skickad tillbaka till hemlandet) samt allmänna trakasserier i form av bland annat okvädningsord. I två av fallen har kvinnorna vid ett tillfälle sökt sjukvård med anledning av våldet.

I ungefär en femtedel av ärendena har kvinnan uppgett att hon utsatts för våld vid ett – två tillfällen.

I ungefär en fjärdedel av ärendena har kvinnan gjort gällande att hon enbart utsatts för kränkningar. Drygt hälften av dessa fall avser liknande kränkningar som de ovan beskrivna. De övriga ärendena är udda på så sätt att uppgivna handlingar troligen inte är avsedda att omfattas av bestämmelsen. Som exempel på ett sådant fall kan nämnas ett ärende där kvinnan först efter ankomsten till Sverige fick kännedom om att hennes make ville avsluta deras förhållande och att han hade ett förhållande med en annan kvinna. Kvinnan

gjorde inte gällande att hon i övrigt i förhållandet utsatts för några övergrepp.

Cirka en tiondel avser ärenden som antingen är av sådan karaktär att det inte varit möjligt, utifrån det underlag vi tagit del, att få någon relevant uppfattning om de uppgivna övergreppen, eller så är de ärenden som är så udda att de varken är representativa eller intressanta för kartläggningen.

Migrationsverkets beslut har i 18 ärenden, eller ärenden med anknytning till ett sådant ärende, överklagats till migrationsdomstol. I nio av dessa ärenden har domstolen fattat beslut i form av dom rörande 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. I övriga ärenden har domstolen antingen fattat beslut i form av dom, men bedömningen har avsett en annan bestämmelse, eller i form av beslut om återförvisning (till exempel för prövning av asylskäl), eller så hade domstolen, vid tiden för insamlande av underlag till denna kartläggning, inte fattat beslut i ärendet.

Migrationsdomstolarna avslag överklagandena i sju av nio fall. I fem av dessa domar har migrationsdomstolen avgett mycket korta skäl för sin bedömning och i huvudsak angett att de anförda övergreppen inte är sådana som avses i bestämmelsen. I övriga fyra domar, två domar om avslag och två domar om bifall, har migrationsdomstolen mer utförligt redogjort för såväl gällande rätt som domstolens bedömning i det enskilda ärendet. Med undantag för den nedan redovisade domen, rör övriga tre domar dock ärenden som framstår som mycket udda. Det är därför inte relevant att närmare redogöra för dem i aktuell kartläggning. Det innebär att endast en dom närmare redovisas i denna del.

Beslut 1

Ärendet rör en kvinna (A) som tidigare beviljats uppehållstillstånd under två år på anknytning till sin dåvarande sambo (B). Det faktiska sammanboendet varade i närmare två år. Kvinnan gjorde gällande att hon i förhållandet utsatts för våld och kränkningar. Hon uppgav att hon vid upprepade tillfällen utsatts för våld i form av bland annat knuffar, skakningar och strypförsök. Därtill hade hon blivit slagen med knytnäve på axeln. Hon uppgav vidare att hon utsatts för kränkningar i form av upprepade hot och att mannen vid

flera tillfällen hämtat en yxa och huggit med den i en vedstock vid ingången till sovrummet när hon befunnit sig i rummet, att hon vid flera tillfällen blivit utkastad från hemmet, att mannen skämt ut henne genom att skrika på henne på offentlig plats. Till stöd för sin talan inkom kvinnan med en polisanmälan avseende misshandel och olaga hot, ett beslut om besöksförbud och ett intyg från en kvinnojour som visade att kvinnan uppsökt dem och fått ett boende genom deras försorg.

Migrationsverket angav i huvudsak följande skäl för avslag med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.

Enligt Migrationsverkets bedömning får det anses sannolikt att du har behandlats illa av B och att ert förhållande upphört på grund av hans beteende. Vidare förefaller att förhållandet mellan dig och B har varit seriöst från början. Ert faktiska sammanboende har inte varit helt kortvarigt. Att du sökt dig till polis och kvinnojour är omständigheter som talar för att du har blivit utsatt för någon form av allvarligare kränkning, men det får dock sammantaget anses tveksamt om du har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av din frihet eller frid av sådan art som förutsätts för bestämmelsens tillämpning. Du kan därför inte beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.

A överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, som biföll överklagandet. Domstolen angav bland annat följande skäl.

[---]A har under Migrationsverkets utredning, polisförhör samt migrationsdomstolens muntliga förhandling uppgett en i väsentliga delar likalydande berättelse om det våld och den kränkning A varit med om i relationen med anknytningspersonen. Det finns inte anledning att ifrågasätta A:s tillförlitlighet, vilket inte heller har gjorts av Migrationsverket. A har uppgett bl.a. följande. Anknytningspersonen och A hade en till en början välfungerande relation. De bråkade, som alla andra par men det gick inte överstyr. Under våren 2010 förändrades emellertid anknytningspersonens agerande vid alkoholintag. A utstod under våren och sommaren upprepat våld som kan jämföras med misshandel av normalgraden. A har angett att anknytningspersonen slagit henne på halsen med sidan av handen, örfilat henne, slagit henne med knuten näve på överarmen och att denne knuffat omkull henne. A har angett att mer våld förekommit, men att det skedde kontinuerligt under perioden och att det därför är svårt att komma ihåg varje enskilt tillfälle. A hade blåmärken hela tiden från olika våldstillfällen under perioden. Utöver detta var anknytningspersonen hotfull. Anknytningspersonen har hotat A om att denna skulle misshandla A samt att kasta ut A ur bostaden mitt i natten. Anknytningspersonen har hotat A med både yxa och

samurajsvärd till livet. Hoten har inte uttalats vid enstaka tillfällen, utan upprepats ofta. A har till följd av hoten fruktat för sitt liv kontinuerligt under perioden, A har inte kunnat sova på nätterna av rädsla för att anknytningspersonen skulle mörda A nattetid, då anknytningspersonen ofta var vaken under nätterna och uttalat att denne skulle ta livet av A nattetid. Anknytningspersonen höll A hemma mot hennes vilja, tog hennes mobil så att hon inte kunde kontakta sina släktingar eller omvärlden i övrigt samt förhindrade henne att lära sig svenska. Anknytningspersonen försökte även med hot om våld idka samlag med A mot hennes vilja. Anknytningspersonen har skrikit och gapat på A i publika sammanhang i syfte att skämma ut henne samt efter att besöksförbud meddelats ändå sökt upp A på arbetsplatsen och kastat vatten på henne. Anknytningspersonen har även överträtt besöksförbudet genom att ringa A vid två tillfällen. A bor nu på skyddat boende och har skyddade personuppgifter. Migrationsdomstolen finner att A sammantaget, med beaktande av den långa tid förhållandet varat, varit utsatt för systematiskt våld och andra allvarliga kränkningar av friheten och friden och att våldet och kränkningarna varit av sådan allvarlig karaktär och svår art att förutsättningar att bevilja uppehållstillstånd föreligger. Såsom tidigare konstaterats är det utrett i målet att förhållandet inte varit kortvarigt samt att det från början varit seriöst. [---] A ska därmed beviljas uppehållstillstånd i enlighet med 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen då hennes tillståndsgrundande förhållande främst upphört på grund av att hon utsatts för våld och annan allvarlig kränkning av sin frihet och frid.

Migrationsverket överklagade domen till Migrationsöverdomstolen som beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Vår kommentar. I detta ärende har Migrationsverket ansett att våld vid upprepade tillfällen i form av knuffar, slag med öppen hand, stryptag och sparkar, samt upprepade kränkningar i form av omfattande kontroll och begränsning av kvinnans frihet samt diverse hot inte är att anse som sådana allvarliga övergrepp som avses i bestämmelsen.

Till skillnad från Migrationsverket gör migrationsdomstolen en sammantagen bedömning av övergreppen och det sammanhang dessa har förekommit i. Domstolen fann med särskilt beaktande av den långa tiden förhållandet varat att övergreppen varit systematiska samt att våldet och kränkningarna varit av sådan allvarlig karaktär och svår art att det förelåg förutsättningar att bevilja uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen.

Beslut 2

Ärendet rör en kvinna som tidigare beviljats ett tvåårigt uppehållstillstånd på anknytning till sin dåvarande make. Kvinnan gjorde gällande att hon i förhållandet utsatts för våld och kränkningar. Våldet förekom vid cirka tre tillfällen i form av ett stort antal slag med öppen hand. Kränkningar förekom i form av kontroll och begränsning av kvinnans frihet (till exempel fick hon lämna hemmet endast för att gå i skolan och besöka läkare och då var hon tvungen att bära sjal och fick inte prata med någon) samt allmänna trakasserier och förolämpningar. Maken hade sagt till henne att det var han i egenskap av man som bestämde över henne. Mannen avslutade förhållandet genom att slå kvinnan och sedan tvinga henne att lämna hemmet. Därefter hade han kontaktat kvinnans far i hemlandet och uppgett att hon var en olydig och dålig kvinna. Kvinnan uppgav att makens övergrepp började när hon började studera svenska och hade sin grund i att han hade en annan uppfattning än hon om hur religionen skulle utövas och om kvinnans ställning. Till stöd för sin talan ingav kvinnan ett intyg från en kurator.

Migrationsverket beviljade uppehållstillstånd och angav i huvudsak följande skäl till stöd för sitt beslut.

Migrationsverket anser att ditt äktenskap framstår som seriöst menat och förhållandet har inte varit helt kortvarigt. Det finns inget i din berättelse som är ägnat att ifrågasätta dess trovärdighet. Det finns dock ingen polisanmälan om de uppgivna brotten. Det som finns ingivet är ett intyg från samtalskontakt med din kurator. Intyget stärker din berättelse och din kurator anser i likhet med Migrationsverket att du lämnat en berättelse som framstår som uppriktig och självupplevd och är utan tecken på överdrifter. Migrationsverket gör mot bakgrund av vad som framkommit bedömningen att det får anses sannolikt att du i din relation utsatts för våld och kränkningar av din make. Det fysiska våldet har inte varit så allvarligt, men din make har kraftigt begränsat din rörelse- och handlingsfrihet och detta har skett med hjälp av upprepade hot och psykiska kränkningar. Beteendet har varit ägnat att kontrollera och begränsa dig på grund av ditt kön. Det framstår vidare som sannolikt att det är på grund av dessa brottsliga handlingar mot dig som relationen mellan er upphört.

Migrationsverket anger inte uttryckligen att det saknas förutsättningar att bevilja kvinnan uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Den fortsatta prövningen avser

dock uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen och kvinnan beviljas uppehållstillstånd med stöd av denna bestämmelse. Vid denna prövning beaktas även de uppgivna övergreppen.

Vår kommentar. Migrationsverket ifrågasätter inte de uppgivna övergreppen eller att det är på grund av dessa som förhållandet upphört. Migrationsverket anser dock att våld vid cirka tre tillfällen i form av ett omfattande antal slag med öppen hand inte är sådant våld som omfattas av bestämmelsen. Inte heller anser Migrationsverket att kränkningar, som verket ansett kraftigt begränsat kvinnas rörelse- och handlingsfrihet och som varit ägnade att kontrollera och begränsa kvinnan på grund av hennes kön, varit sådana allvarliga kränkningar som avses i bestämmelsen.

Beslut 3

Ärendet rör en kvinna (A) som tidigare beviljats uppehållstillstånd på anknytning till sin tidigare make (B). Kvinnan gjorde gällande att hon i förhållandet utsatts för våld i form av slag på handen och i ansiktet. Det förekom att maken slog med knuten hand och hon fick blåmärken av våldet. Hon uppsökte inte sjukvård för sina skador. Under förhållandet fick hon missfall vid fyra tillfällen. Våldet förekom vid flera tillfällen. Kvinnan gjorde gällande att hon utsatts för kränkningar i form av hot om våld, att maken försökte kontrollera henne, samt övrig förnedrande behandling av maken och hans familj. Även makens mor hade utsatt kvinnan för våld i form av knuffar. Kvinnan uppgav vidare att hon under förhållandet till följd av övergreppen mått psykiskt dåligt, varit deprimerad och försökt ta sitt liv. När kvinnan ville ansöka om skilsmässa ville inte maken skriva under sådana papper. Efter att förhållandet slutligt upphört några månader senare och mannen flyttat från det gemensamma boendet kontaktade kvinnan socialtjänsten för hjälp med ekonomi och boende. Ytterligare ett par månader senare kontaktade hon socialtjänsten med anledning av att den före detta maken och hans familj utsatte henne för fysisk och psykisk misshandel. Kvinnan beviljades insatser och stöd från socialtjänsten utifrån skyddsaspekten gentemot den före detta maken och hans familj samt det psykiska måendet. Några månader senare inledde kvinnan

stödsamtal hos en kvinnojour. Ytterligare några månader senare, åtta månader efter att förhållandet upphört, gjorde hon en polisanmälan mot mannen. Hon uppgav att anledningen till att hon inte tidigare gjort en sådan anmälan var att hon upplevde att det skulle medföra att hon blev dödad.

Migrationsverket angav i huvudsak följande skäl för att avslå ansökan om uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.

Migrationsverket konstaterar att du uppgett att du utsatts för våld i relationen. B ska ha slagit dig i ansiktet och du har fått missfall flera gånger. Du har dock inte kunnat ge en detaljerad bild av omfattningen eller arten av våldet eller några tidpunkter för när det ska ha hänt. Du har gjort en polisanmälan mot B, men först åtta månader efter att relationen upphörde. Förundersökningen har lagts ner. Du har inte uppsökt sjukhus som en direkt följd av våldet någon gång, så det finns inga läkarintyg som stöder din berättelse. Du begärde även stöd av socialtjänst och kvinnojour flera månader efter att relationen tog slut. Migrationsverket finner inte skäl att betvivla att du utsatts för visst våld eller kränkning inom relationen och att förhållandet upphört på grund därav. Dock har det inte framkommit några detaljer kring omfattningen och arten av våldet. Att du inte uppsökt sjukhus, polis, socialtjänsten eller kvinnojour under tiden ert förhållande bestod tyder dock enligt verkets mening på att våldet inte varit av sådan art som avses i lagen. Du kan enligt Migrationsverkets bedömning därför inte beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.

A överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen, som i huvudsak angav att domstolen instämde i Migrationsverkets bedömning och fann att vad som framkommit i målet inte medförde att uppehållstillstånd kunde beviljas med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.

A överklagade domen till Migrationsöverdomstolen som inte meddelade prövningstillstånd.

Vår kommentar. Migrationsverket ifrågasätter inte att kvinnan i förhållandet utsatts för övergrepp och att förhållandet upphört på grund av detta. I ett par av besluten förekommer att Migrationsverket, liksom i detta fall, ansett att avsaknaden av närmare beskrivning av uppgivna övergrepp och/eller att kvinnan under förhållandet inte sökt kontakt med relevanta myndigheter tyder på att övergreppen inte varit sådana som avses i bestämmelsen. Det framgår inte vad som får Migrationsverket att dra sådana slutsatser men det

ligger nära till hands att anta att myndigheten i dessa fall varit av uppfattningen att en person som utsatts för allvarliga övergrepp dels är i behov av att söka stöd och/eller hjälp hos en relevant myndighet, dels att en sådan person söker sådan hjälp.

4.2.2 Sammanfattande kommentarer

I majoriteten av de beslut där Migrationsverket har beviljat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen anges kortfattat, i huvudsak, att de uppgivna övergreppen är sådana som avses i bestämmelsen. I detta sammanhang vill vi framhålla att det i kartläggningen förekommer ett flertal beslut om bifall där Migrationsverket har bedömt att liknande våldshandlingar och kränkningar som de ovan beskrivna utgör sådana övergrepp som avses i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Det är därför vår bedömning att det inte är möjligt att säga att nedan redovisade kommentarer och slutsatser är generella för Migrationsverkets bedömning i ärenden som rör våld och allvarliga kränkningar. Dessa kommentarer och slutsatser rör således endast de ärenden där Migrationsverket ansett att övergreppen inte omfattas av bestämmelsen.

Sammanfattningsvis kan sägas att Migrationsverket är av den uppfattningen att våld i form av bland annat knuffar, slag med öppen hand, sparkar och stryptag inte är sådant våld som avses i bestämmelsen. Detta har varit fallet även då våldet upprepats vid fler än två tillfällen och över en längre period. I flera av fallen har det uppstått blånader till följd av våldet, och i två fall har kvinnan vid ett tillfälle sökt sjukvård efter att ha utsatts för våld. I några fall har Migrationsverket konstaterat att kvinnan inte har sökt vård i anslutning till våldet. Det framgår dock inte om denna omständighet har varit av betydelse vid bedömningen av våldets art och allvar.

Migrationsverket är vidare av den uppfattningen att kränkningar i form av kontroll och begränsning av kvinnans frihet, hot om våld och hot om återvändande till hemlandet inte är att betrakta som sådana allvarliga kränkningar som avses i bestämmelsen.

I bestämmelsens förarbeten framgår att avsikten med bestämmelsen är att fortsatt uppehållstillstånd ska beviljas i de fall där allvarliga *eller* (vår kursivering) upprepade övergrepp förekommit (a. prop. s. 54). Det är vår uppfattning att Migrationsverket i första

hand gjort bedömningen av enskilda handlingars art och allvar snarare än om övergreppen varit upprepade och systematiska. Vår uppfattning är att i fall där det förekommer övergrepp som var och en bedöms som mindre allvarliga ändå kan anses vara övergrepp enligt bestämmelsen om de varit en del av upprepade och systematiska övergrepp.

4.3 Beviskravet och bevisvärdering

För att uppehållstillstånd ska beviljas enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen ska det göras sannolikt att det förekommit våld eller allvarliga kränkningar. Som regel krävs att det finns omständigheter som stöder påstådda övergrepp.

4.3.1 Tillämpningen

I de flesta ärendena (cirka 98 procent) har sökanden kommit in med dokumentation till stöd för uppgivna övergrepp. Vanligen rör det sig om polisanmälan, intyg från kvinnojour och intyg från socialtjänsten. Det förekommer även domar avseende övergreppen, beslut om skyddade personuppgifter, protokoll från polisförhör m.m.

I cirka 40 procent av ärendena redogör Migrationsverket i beslutet för aktuellt beviskrav. I knappt 30 procent av ärendena anger Migrationsverket i bedömningen att sökande gjort/inte gjort sannolikt att hon utsatts för övergrepp enligt bestämmelsen. I cirka 20 procent av ärendena framgår att Migrationsverket gjort en bevisvärdering men att verket vid denna bedömning inte använt termen sannolikt. I stället anges andra uttryck, bl.a. visat eller styrkt. I vissa ärenden har Migrationsverket tidigare i beslutet redogjort för beviskravet vilket visar att myndigheten har kännedom om gällande rätt. Vår uppfattning är därför att Migrationsverket i dessa ärenden ofta har kännedom om det gällande beviskravet men inte fullt ut har insikt om att den terminologin som sedan används vid bevisvärderingen i rättsliga sammanhang beskriver ett helt annat beviskrav. I rättsliga sammanhang är t.ex. beviskravet styrkt ett strängare krav än sannolikt. Vi anser dock inte att Migrationsverket tillämpat beviskravet strängare i de fall andra termer än sannolikt använts.

4.4 MIG 2011:25

Enligt uppdraget ska vi särskilt analysera i vilka fall Migrationsöverdomstolens dom MIG 2011:25 har åberopats och på vilket sätt domen har haft betydelse.

Det underlag som legat till grund för kartläggningen har i huvudsak bestått av protokoll från Migrationsverkets muntliga utredning, beslut från Migrationsverket och domar från migrationsdomstolarna. Vi har således inte tagit del av sökandenas inlagor och har därför inte någon uppfattning om vad de anfört annat än vad som framkommer av här angivet underlag.

Kartläggningen avser totalt 241 beslut och 36 domar. Migrationsöverdomstolens dom är från den 21 oktober 2011 och det är således först därefter som det är möjligt att återfinna beslut och domar som behandlar avgörandet. Inte i något av dessa beslut eller domar framgår att sökanden åberopat MIG 2011:25. Endast i ett tiotal beslut från Migrationsverket och ett fåtal domar från migrationsdomstolarna förekommer avgörandet. Domen förekommer då som en del av beskrivningen av gällande rätt och i majoriteten av ärendena anges i huvudsak att Migrationsöverdomstolen i MIG 2011:25 har uttalat sig avseende beviskravet på så sätt att den som utsatts för övergrepp inte behöver styrka dessa utan det räcker med att de görs sannolika. I något enstaka beslut från Migrationsverket och i ett par domar från migrationsdomstolarna hänvisas till avgörandet vad gäller att det vid bedömningen särskilt bör beaktas de svårigheter som kan föreligga för personer som utsatts för våld i nära relationer att vända sig till polis och andra institutioner eller att överhuvudtaget söka hjälp och berätta om sin situation för omgivningen.

I majoriteten av de beslut och domar som finns efter Migrationsöverdomstolens avgörande saknas således en hänvisning till detta. Vår bedömning är att det inte heller av besluten och domarna på något annat sätt framgår att Migrationsverket och migrationsdomstolarna i sin bedömning påverkats av MIG 2011:25. Vi har inte hittat några tydliga avvikelser mellan besluten och domarna före respektive efter Migrationsöverdomstolens avgörande. Sammanfattningsvis konstateras att MIG 2011:25 inte haft någon avgörande betydelse för Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas tillämpning av beviskravet.

Av statistiken framkommer att andelen bifall med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen ökade efter år 2011, dvs. åren efter avgörandet. Samtidigt syns en sänkning av andelen bifall med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 3 i förhållande till år 2011. Vidare minskar antalet avslag i förhållande till år 2011. Statistiken avseende domar ser något annorlunda ut men det rör sig å andra sidan om betydligt färre antal ärenden. Vi konstaterar att antalet domar har minskat efter år 2011 och att antalet avslag har minskat.

Oavsett vår slutsats ovan kan det givetvis inte uteslutas att det ökade antalet bifall är en följd av MIG 2011:25 och att Migrationsverket och migrationsdomstolarna vid sin bedömning har beaktat de uttalanden som görs i avgörandet om principen om fri bevisvärdering och de hänsyn som bör tas till personer som utsatts för övergrepp, utan att detta framkommer direkt av besluten.

4.5 Tillämpningen av 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen

Enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen får uppehållstillstånd även ges, trots att förhållandet upphört, om andra starka skäl talar för att utlännningen ska ges fortsatt tillstånd. Som framgår ovan avser bestämmelsen främst olika former av humanitära skäl. Det är bland annat möjligt att tillämpa bestämmelsen i fall där utlännningen utsatts för övergrepp men dessa inte har ansetts vara så allvarliga att uppehållstillstånd kunnat beviljas med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Kartläggningen avser totalt 241 ärenden och i 22 beslut (eller beslut med anknytning till ett sådant beslut) och i 7 domar (eller domar med anknytning till en sådan dom) har Migrationsverket respektive migrationsdomstolarna funnit att förutsättningarna för uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen inte varit uppfyllda men likväl funnit att det förelegat skäl att bevilja uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen.

4.5.1 Beslut och domar

I majoriteten av de här aktuella besluten har Migrationsverket ansett att kvinnan antingen gjort sannolikt att det i förhållandet förekommit övergrepp eller inte ifrågasatt att övergrepp har förekommit. I närmare hälften av dessa beslut har Migrationsverket ansett att förhållandet var att betrakta som helt kortvarigt och att det därför saknas förutsättningar att bevilja uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. I majoriteten av de övriga besluten har Migrationsverket funnit att övergreppen inte varit sådana som avses i bestämmelsen.

I cirka hälften av besluten framgår att Migrationsverket vid prövning enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen har beaktat de uppgivna övergreppen. I ytterligare några ärenden anges att Migrationsverket har gjort en sammantagen bedömning av samtliga omständigheter i ärendet. Det går inte att utesluta att Migrationsverket även i dessa fall har beaktat övergreppen även om de inte omfattas av de omständigheter som verket särskilt nämner i sin bedömning.

I flertalet beslut har Migrationsverket vid bedömningen enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen beaktat uppgivna risker för kvinnan och barnen vid ett återvändande till hemlandet. Det rör sig i första hand om att kvinnan på grund av uppbrottet från maken/sambon riskerar att utsättas för våld från makens/sambons familj och/eller sin egen familj, och/eller riskerar social utstötning på grund av sin ställning som ensamstående och frånskild kvinna. I ett flertal beslut har Migrationsverket även beaktat omständigheter som kvinnans psykiska mående, kvinnan och barnens anknytning till Sverige och hänsyn till barnets bästa.

I knappt hälften av domarna fann migrationsdomstolen att kvinnan gjort sannolikt att hon utsatts för övergrepp och i dessa fall beaktade domstolen även övergreppen vid bedömningen enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen. I cirka hälften av domarna har domstolarna beaktat ovan angivna problematik vid ett återvändande till hemlandet. I drygt hälften av domarna har domstolen beaktat kvinnans och barnens anknytning till Sverige.

Nedan följer en redogörelse för två beslut av Migrationsverket och två domar (ett avgörande) från en migrationsdomstol.

Beslut 1

I ärendet hade kvinnan tidigare beviljats uppehållstillstånd i två år på anknytning till sin tidigare make. Kvinnan gjorde gällande att hon i förhållandet utsatts för våld både i hemlandet och i Sverige, samt att hon vid ett återvändande till hemlandet riskerade att utsättas för hedersrelaterat våld och att bli dödad.

Migrationsverket ansåg att kvinnan utsatts för sådant våld att detta i sig skulle kunna vara tillståndsgrundande men att förhållandet, som endast varat ett par månader, var att anse som så kortvarigt att förutsättningarna i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen inte var uppfyllda.

Vad gäller prövningen enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen angav Migrationsverket i huvudsak följande skäl.

Du har på ett trovärdigt sätt berättat om din rädsla för att återvända till Syrien och för vad som skulle kunna hända dig om du gjorde det. Du har bland annat berättat om en flicka som mördades av en släkting till din make för att hon visat sig tillsammans med en man. Du har därmed gjort troligt att din makes familj är våldsbärogen. Du anför vidare att eftersom din far nyligen har avlidit finns heller inte någon manlig släkting som kan ge dig sitt stöd och skydd. Vid en sammantagen bedömning av det våld du utsatts för i Sverige i kombination med den risk för våld du skulle kunna utsättas för vid ett återvändande samt din psykiska status anser Migrationsverket att du har tillräckliga skäl för att beviljas uppehållstillstånd.

Vår kommentar. Migrationsverket har vid en sammantagen bedömning där det uppgivna våldet har beaktats, funnit att det föreligger andra starka skäl att bevilja kvinnan uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen. Vidare har beaktats de risker som föreligger för kvinnan vid ett återvändande till hemlandet samt kvinnans psykiska mående.

Beslut 2

Kvinnan hade tidigare beviljats uppehållstillstånd under två år på anknytning till sin make. Kvinnan gjorde gällande att hon utsatts för kränkningar och sexuellt tvång, samt att hon vid ett återvändande till hemlandet Irak riskerade att bli socialt utstött eftersom hon som ensam och frånskild kvinna inte kunde få skydd utan manliga släktingar.

Migrationsverket ansåg att det inte fanns några uppgifter som med tillräcklig styrka talade för att det förekommit våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet.

Vad gäller prövningen enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen angav Migrationsverket i huvudsak följande skäl.

Migrationsverket anser att du har en stark anknytning till Sverige. Av dina uppgifter, som verket inte finner skäl att ifrågasätta, framgår att din make skilt sig från dig i Sverige men inte i hemlandet. Du har även uppgett att det skulle vara mycket svårt för dig att återvända till hemlandet där du inte har någon anhörig och inte heller en manlig sådan som skulle vara skydd för dig som frånskild och ensam kvinna. Du har inte bott i hemlandet Irak sedan år 2000 och du har varken bostad eller arbete som du skulle kunna försörja dig på. Det får därför antas att du skulle bli socialt utstött om du återvänder dit under de rådande omständigheterna. Mot denna bakgrund anser Migrationsverket att det föreligger sådana starka skäl som avses i 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen som talar för att bevilja dig fortsatt uppehållstillstånd.

Vår kommentar. Vid prövningen har Migrationsverket beaktat den problematik som föreligger för kvinnan vid ett återvändande till hemlandet samt att hon har stark anknytning till Sverige.

Dom 1 och 2

Kvinnan (A) och hennes son (C) hade tidigare beviljats uppehållstillstånd på anknytning till kvinnans make (B). Kvinnan gjorde gällande att hon och sonen i förhållandet utsatts för våld och kränkningar, samt att hon vid ett återvändande till hemlandet Iran riskerade social utstötning.

Migrationsverket avslog ansökan och angav i huvudsak att det saknades förutsättningar att bevilja uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen då det saknades omständigheter och dokumentation till stöd för påståenden om övergrepp. Vad gäller uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen angav Migrationsverket bl.a. följande.

Mot bakgrund av att du redan var frånskild innan du flyttade till Sverige finner Migrationsverket att inget tyder på att du skulle bli socialt utstött som ensamstående kvinna i hemlandet vid ett återvändande. Att du saknar arbete och möjlighet till försörjning utgör inte heller tillräckliga skäl för att bevilja dig och din son fortsatt uppehållstillstånd i Sverige.

Kvinnan överklagade till Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, som biföll överklagandet och beviljade uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen. Migrationsdomstolen fann att A och C gjort sannolikt att de i förhållandet utsatts för våld och allvarliga kränkningar. Migrationsdomstolen ansåg dock att det faktiska sammanboendet om sex månader medförde att förhållandet var att betrakta som helt kortvarigt och att uppehållstillstånd därför inte kunde beviljas med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.

Vad gäller prövningen enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen angav migrationsdomstolen i huvudsak följande skäl.

Migrationsdomstolen har ovan konstaterat att A och C gjort sannolikt att de från och med sin ankomst till Sverige blivit utsatta för våld och andra kränkningar. A och C har även, bl.a. genom sin långa vistelsetid i landet, fått en stark anknytning till landet. Utredningen i målet visar att A inte lyckats få till stånd en iransk skilsmässa från sin före detta make. Med hänsyn till synen i hemlandet på en ensamstående och frånskild kvinna riskerar hon vid ett eventuellt återvändande till hemorten att bli socialt utstött. C har bott i Sverige sen han var tio år gammal. Han har anpassat sig väl till det svenska skolsystemet och han talar, i förhållande till sin relativt korta vistelse i landet, mycket god svenska. Vid ett återvändande till Iran finns därmed risk för att han kan få problem med att återanpassa sig till såväl språket som skolgången. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att C fortfarande är ett barn anser migrationsdomstolen att det föreligger sådana starka skäl som avses i 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen.

Vår kommentar. Vid prövningen enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen beaktar migrationsdomstolen uppgivna övergrepp, risk för social utstötning vid ett återvändande till hemlandet, kvinnan och barnets anknytning till Sverige och hänsyn till barnets bästa.

4.5.2 Sammanfattande kommentarer

I majoriteten av de beslut där Migrationsverket funnit att uppehållstillstånd inte kunnat beviljas med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen men med stöd av samma bestämmelse punkten 3 har Migrationsverket ansett att kvinnan antingen gjort sannolikt att det förekommit övergrepp eller inte ifrågasatt att övergrepp förekommit. I cirka hälften av dessa beslut framgår även att Migrationsverket beaktat övergreppen vid prövningen enligt

5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen. Detsamma gäller för cirka hälften av domarna.

Det är således inte ovanligt att Migrationsverket och migrationsdomstolarna i ärenden där uppgivna övergrepp inte är ifrågasatta, men där övriga förutsättningar i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen inte är uppfyllda, i stället beviljar uppehållstillstånd efter prövning 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen, och vid denna prövning beaktar övergreppen.

5 Offentligt biträde

5.1 Inledning

I uppdraget ingår att kartlägga i vilken utsträckning offentligt biträde förordnas och vid vilken tidpunkt sådant förordnande beslutas i ärenden där bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen är aktuell. I denna kartläggning ska jämföras med i vilken utsträckning och vid vilken tidpunkt förordnanden av offentlig försvarare och målsägandebiträde beslutas i brottmålsprocesser.

5.2 Gällande rätt

I 18 kap. 1 § första stycket 2 utlänningslagen framgår att ett offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden om utvisning för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Det föreligger således en presumtion för att offentligt biträde ska förordnas i dessa ärenden.

Bakgrund

Generella bestämmelser om offentligt biträde finns i lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Rätten till offentligt biträde i utlänningsärenden reglerades tidigare i 1972 års rättshjälpslag. I förarbetena till den lagen anges att grunden till att det i utlänningslagstiftningen införts regler om offentligt biträde torde vara att en utlännings avlägsnande ur landet kunde för honom vara ett ingrepp av det mest djupgående slag (se prop. 1972:132 s. 78–83). Det hade därför ansetts angeläget att bland annat genom förordnande av ett offentligt biträde åstadkomma garantier för att rätts-

skyddssynpunkterna blev väl tillgodosedda. Vid tiden för införandet av denna lagstiftning förekom biträde i huvudsak vid s.k. förhör och regeringen angav att från rättsskyddssynpunkt talade starka skäl för att i vissa typer av utlänningsärenden borde det finnas möjlighet att förordna biträde som skulle bistå utlänningen under ärendets alla faser (a. prop. s. 83). Biträdet ansågs kunna hjälpa utlänningen med de inlagor och den komplettering av utredningen som är önskvärd för att det skriftliga beslutsunderlaget i ärendet ska bli så fullständigt som möjligt och garantier finnas för att alla omständigheter som talar till utlänningens förmån blir framdragna. Regeringen framhöll vissa fall där det framstod som särskilt motiverat att den enskilde utrustades med biträde. Som exempel nämndes personer med psykisk sjukdom, utvecklingsstörning och s.k. socialhjälsfall. Ännu mera framträdande ansågs behovet av biträde kunna vara om det kom upp en fråga om politiskt flyktingskap. Dessutom erinrade regeringen om att språksvårigheter, isolering och bristande kunskap om svenska förhållanden medförde att utlänningar ofta hade ett större behov av biträdeshjälp än vad många svenskar hade i ärenden om frihetsberövande.

Genom en lagändring 1978 infördes en regel om presumtion för biträdesförordnande i utlänningsärenden. I förarbetena uttalas att huvudprincipen borde vara att ingen skulle kunna avlägsnas från landet utan att ha erbjudits bistånd av ett offentligt biträde (se prop. 1977/78:90 s. 67). Vidare uttalas att erbjudandet bör ske så snart man börjar sätta i fråga att utlänningen bör avlägsnas. Denna huvudprincip behölls vid tillkomsten av 1989 års utlänningslag. Av förarbetena till den lagen framgår att frågan om i vilka fall ett offentligt biträde skulle förordnas liksom tidigare fick bli en fråga om tillämpningen i det enskilda fallet. Avsikten var dock att ett offentligt biträde även fortsättningsvis borde förordnas i ett utlänningsärende, bl.a. om det var frågan om avvisning till hemlandet och detta inte var en stabil demokrati präglad av rättskultur i svensk mening, samt då det var fråga om asylsökande som till följd av minderårighet, sjukdom eller annat liknande skäl inte ens med tolk kunde förväntas föra sin talan på ett ur rättssäkerhetssynpunkt betryggande sätt (se prop. 1988/89:86 s. 135). Den nu gällande utlänningslagen har inte medfört några förändringar i detta avseende (se prop. 2004/05:170 s. 239).

5.3 Migrationsverkets handläggning

Enligt uppgift från Migrationsverket sker bedömningen om sökanden är i behov av offentligt biträde eller inte som regel efter att Migrationsverket genomfört en muntlig utredning med den som ansökt om förlängt uppehållstillstånd.

Vi har tagit del av ett formulär som Migrationsverket numera ger ut till den som ansökt om förlängt uppehållstillstånd och där det har framkommit att det tidigare tillståndsgrundande förhållandet har upphört. Formuläret innehåller dels en kortare information om utredningsförfarandet, dels en frågedel. Informationsvis anges att om Migrationsverket bedömer att sökanden inte har tillräckliga skäl för att få tillstånd riskerar han eller hon att bli utvisad samt att sökanden då kan ha rätt att få hjälp av ett offentligt biträde. I frågedelen ställs bland annat frågan om sökanden och/eller dennes barn har utsatts för övergrepp i förhållandet. Om så är fallet uppmanas sökanden att skicka med domar, polisanmälningar, läkarintyg eller intyg från sociala myndigheter och kvinnojourer eller liknande. Vidare frågas bland annat om sökanden och/eller dennes barn kan återvända till hemlandet om ansökan avslås samt om sökanden och/eller dennes barn har andra skäl för att få uppehållstillstånd i Sverige.

Kartläggningen visar att Migrationsverket förordnat offentligt biträde i cirka en tredjedel av ärendena. I majoriteten av dessa ärenden skedde förordnandet nära i tiden efter Migrationsverkets muntliga utredning med sökanden. I alla ärenden som resulterat i avslag har offentligt biträde förordnats.

Migrationsverket förordnar således som regel offentligt biträde i de fall där myndigheten efter muntlig utredning med sökanden bedömer att det inte föreligger tillräckliga skäl att bevilja uppehållstillstånd.

5.4 Målsägandebiträde

Bestämmelser om förordnande av målsägandebiträde finns i lag (1988:609) om målsägandebiträde. Målsägandebiträde förordnas bland annat i mål om sexualbrott, i vissa mål om våldsbrott och brott mot frihet och frid, samt i vissa andra mål om brott på vilket fängelse kan följa. Den grundläggande förutsättningen för att för-

ordna ett målsägandebitråde är att en förundersökning har inletts. Detta följer av 1 § lagen om målsägandebitråde.

Vid införandet av lagen om målsägandebitråde var avsikten att genom lagstiftning förbättra brottsoffrens många gånger besvärliga situation, och som ett led i detta ge målsägandena bättre hjälp och stöd i samband med förundersökningen och rättegången (se prop. 1987/88:107 s. 18 f.). Fokus låg inledningsvis på sexualbrottsoffer men kom att avse även andra brottsoffer. I förarbetena lyfts de svårigheter som finns för den som utsatts för övergrepp att såväl anmäla detta till polisen som den efterföljande processen (se bland annat a. prop. s. 18 och prop. 1993/94:26 s. 11). Vidare framhålls att även om de som utredde dessa brott är kvalificerad och utbildad personal inom rättsväsendet, kommer man inte ifrån att en närmare utredning av brottet, med bland annat detaljerade förhör, kan kännas förnedrande och pressande för målsäganden (prop. 1987/88:107 s. 18 f.). Det konstateras att det många gånger kan vara svårt för rättsväsendets företrädare att tillgodose målsägandens behov av personligt stöd utan att samtidigt riskera myndigheternas anseende för objektivitet och opartiskhet. Till detta kommer att arbetsbelastningen ofta är stor och att tidsramarna är snäva just i de mål där målsägandens behov av hjälp är störst. När det gällde förekomsten av så kallade stödpersoner visade undersökningar för det första att möjligheten att anlita en stödperson hade utnyttjats förhållandevis sparsamt. Som stödpersoner hade oftast medverkat tjänstemän inom sjukvården eller socialtjänsten. Dessa hade i allmänhet ringa erfarenhet av hur en rättegång går till och saknade i regel kunskaper om brottmålsprocessen. Deras medverkan i rättegången inskränkte sig till att utgöra ett rent personligt stöd åt målsäganden, och de ingrep inte aktivt under rättegången. De som medverkat som stödpersoner hade själva allmänt den uppfattningen att målsägandens behov av stöd och hjälp i sexualbrottmål endast delvis kunde tillgodoses av personer utan vana vid brottmålsprocessen. Mot denna bakgrund ansåg lagstiftaren att målsägandens behov bäst tillgodosågs genom att målsäganden fick rätt till ett eget juridiskt biträde i brottmålet (a. prop. s. 20).

Tidpunkten

Målsägandebitråde förordnas när en förundersökning har inletts. I lagens förarbeten anges att det i många fall är just under förundersökningen som biträdet kan göra sin största insats (prop. 1987/88:107 s. 30 f.). Det finns inget hinder att biträdet förordnas vid en senare tidpunkt om biträdesbehovet aktualiseras först då. I förarbetena framhålls vidare att i de allra flesta fall ger en anmälan om brott underlag för att omedelbart inleda förundersökning. Något mer ingående förhör med t.ex. målsäganden sker inte annat än undantagsvis innan förundersökning inletts och det borde därför för målsägandens vidkommande inte uppstå några olägenheter av att förordnandet får vänta till dess förundersökningen inletts (a prop. s. 30).

Målsägandebitråde förordnas av rätten (7 § lagen om målsägandebitråde) och som regel på begäran av målsägande. Det ankommer på polis och åklagarmyndigheten att se till att målsäganden får information om möjligheten att få målsägandebitråde och att hjälpa till med att förmedla en begäran om biträde till beslutsmyndigheten. Underrättelsen om möjligheten att få ett målsägandebitråde ska ske så snart som möjligt (13 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948)).

Tre alternativa situationer

När det gäller brottslighetens art finns tre alternativa situationer när ett målsägandebitråde ska kunna förordnas. Dessa är mål om sexualbrott, vissa mål om våldsbrott och brott mot frihet och frid, samt i vissa andra mål om brott på vilket fängelse kan följa.

För mål om sexualbrott gäller en presumtion för att målsägandebitråde ska förordnas (1 § första stycket 1 lagen om målsägandebitråde). Så ska ske om det inte är uppenbart att behov av biträde saknas. Målsägandebitråde ska förordnas i alla mål rörande sexualbrott enligt 6 kap. brottsbalken, dvs. även försök, förberedelse och stämpling till sådana brott.

Målsägandebitråde kan också förordnas i mål om vissa våldsbrott (t.ex. mord och misshandel) och brott mot frihet och frid (t.ex. olaga hot och grov kvinnofridskränkning) om fängelse kan bli påföljden, och mål om rån, grovt rån, samt försök, förberedelse

och stämpling till sådana brott (1 § första stycket 2 lagen om målsägandebitråde). Målsägandebitråde kan i dessa fall förordnas om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av ett målsägandebitråde. Behovet ska prövas utifrån en helhetsbedömning av målsägandens situation, satt i relation till det brott som målet gäller (prop. 1989/90:158 s. 6 f.). Den typiska situationen där målsäganden har ett utsatt läge är när målsäganden och den misstänkte har eller har haft en nära relation till varandra. Även andra omständigheter av personlig art kan ha betydelse för om biträde ska förordnas. Som exempel kan nämnas förståndshandikapp, sjukdom och depressioner till följd av det aktuella brottet (a. prop. s. 11).

Vidare kan målsägandebitråde förordnas i mål om andra brott under förutsättning att fängelse kan följa på brottet, och om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av ett målsägandebitråde. Förordnande enligt den här punkten ska ske med restriktivitet (prop. 1993/94:26 s. 51). Brottet ska i det enskilda fallet ha varit av kvalificerat slag och inneburit en svår kränkning av offret. Bevisläget och det processuella läget i övrigt ska vara sådant att man kan räkna med att målsäganden kommer att utsättas för ingående eller pressande förhör. Att målsäganden haft en nära relation till den misstänkte är en omständighet som ska beaktas i sammanhanget. Andra omständigheter av personlig art som kan ha betydelse för om målsägandebitråde ska förordnas kan vara förståndshandikapp, sjuklighet och depressioner till följd av brottet. I förarbetena nämns som exempel på brott där det kan bli aktuellt att förordna målsägandebitråde med stöd av p. 3, utpressning, bedrägeri, stöld, skadegörelse, övergrepp i rättssak, våld mot tjänsteman, mordbrand och överträdelse av besöksförbud (prop. 1993/94:26 s. 51 och prop. 2000/01:79 s. 65).

5.5 Offentlig försvarare

Rätten till offentlig försvarare regleras i rättegångsbalken (21 kap. 3, 3 a och 3 b §§). Det ankommer i första hand på den misstänkte att själv sörja för sitt försvar och utse försvarare. Syftet med offent-

liga försvarare är att skapa en garanti för att en misstänkt som inte själv har skaffat en försvarare inte lämnas utan möjlighet till juridisk hjälp när sådan hjälp behövs (prop. 1983/84:23 s. 13). Rätten till en offentlig försvarare är en viktig del i den misstänktes grundläggande rättsskydd. Av lagens förarbeten framgår att utgångspunkten för rättens bedömning om offentlig försvarare ska förordnas ska alltid vara om försvarare överhuvudtaget behövs med hänsyn till målets beskaffenhet och dylikt. Någon prövning ska inte ske av den misstänktes ekonomiska förhållanden, utan endast processuella synpunkter ska vara bestämmande. Vidare anges i motiven att i övrigt får antas vara bestämmande för förordnande av offentlig försvarare – fränsett när det gäller anhållna och häktade – om målet innehåller komplicerade rätts- eller bevisfrågor eller om saken gäller omfattande eller på annat sätt svåröverskådliga sakförhållanden. Av betydelse är också om den misstänkte vid fällande dom riskerar en frihetsberövande påföljd, som inte är endast kortvarig, eller om påföljdsvalet kan diskuteras och annan påföljd än böter eller villkorlig dom kan komma i fråga.

En offentlig försvarare förordnas en misstänkt som är häktad eller anhållen om han eller hon begär det (21 kap. 3 a § första stycket rättegångsbalken). På begäran ska vidare en offentlig försvarare förordnas för den som är misstänkt för ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse sex månader. Det saknar betydelse om den misstänkte har erkänt eller förnekat gärningen. För det fall den misstänkte inte begär någon offentlig försvarare ska en sådan ändå förordnas om den misstänkte är i behov av försvarare med hänsyn till utredningen om brottet, om försvarare behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som ska användas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening, eller om det i övrigt föreligger särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör (21 kap. 3 a § andra stycket 1–3 rättegångsbalken).

Rätten ska ta upp frågan om förordnande av en offentlig försvarare så snart någon gör en framställning om detta eller då rätten själv finner anledning att förordna försvarare (21 kap. 4 § rättegångsbalken). Det anses således angeläget att frågan om förordnande av försvarare prövas utan dröjsmål.

5.6 Jämförelse av systemen

Ovan framgår att målsägandebitråde och offentlig försvarare förordnas i nära anslutning till ett ärendes början (när en förundersökning inletts respektive så snart någon gör en framställning om detta eller då rätten själv finner anledning att förordna försvarare). Genom denna ordning får brottsoffret och den misstänkte stöd och hjälp av ett juridiskt ombud i större delen av processens alla faser.

Migrationsverket förordnar som regel offentligt biträde i de fall där myndigheten efter muntlig utredning med sökanden bedömer att det inte föreligger tillräckliga skäl att bevilja uppehållstillstånd. Det innebär att sökanden i dessa fall främst får hjälp av ett juridiskt ombud i den skriftliga och avslutande delen av processen hos Migrationsverket. Migrationsverkets val av tidpunkt för förordnade av offentligt biträde efter och inte före den muntliga utredningen synes vara föranledd av att myndigheten först då anser det möjligt att bedöma om frågan om utvisning kommer att aktualiseras.

Vi konstaterar att de som söker uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen huvudsakligen är kvinnor som utsatts för sådana övergrepp som berättigar till ett målsägandebitråde i en brottmålsprocess. Vår uppfattning är att de kvinnor som utsatts för övergrepp befinner sig i liknande situationer i respektive process. Den muntliga utredningen som hålls med en sökande i ett utlänningsärende är ofta mycket omfattande, både till innehåll och till tid. Under utredningen får sökanden möjlighet att berätta om skälen för sin ansökan och får svara på frågor från Migrationsverket. Vad som framkommer vid den muntliga utredningen har stor betydelse för utgången i ärendet. Liksom målsäganden under förundersökningen i ett brottmål måste berätta om de övergrepp hon utsatts för, måste kvinnan i ett utlänningsärende gällande 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen under den muntliga utredningen berätta om liknande övergrepp. Det är i båda dessa fall av stor betydelse för utgången i ärendena att målsägandens/sökandens berättelse innehåller tillräcklig och relevant information, samt att den framstår som trovärdig. Inte sällan är det fråga om ärenden som är komplicerade ur bevissynpunkt. De skäl som anförts för förordnande av målsägandebitråde berör bl.a. hänsyn till etablerad kunskapen om våld i nära relationer och de konsekvenser

en sådan relation kan få för brottsoffret vad gäller bl.a. att söka hjälp och stöd och att berätta om sin situation. Dessa skäl framstår relevanta även i ärenden om uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.

6 Barn

Där det är relevant ska kartläggningen omfatta en separat redovisning avseende barn som utsatts för våld eller blivit vittnen till våld. Uppdraget avser dock inte någon djupare analys av Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas tillämpning av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen utifrån ett barnperspektiv och någon sådan analys är därför inte gjord.

Kartläggningen omfattar totalt 85 ärenden som rör barn till en kvinna som tidigare har beviljats uppehållstillstånd på anknytning till sin tidigare make eller sambo. Det förekommer att denna man också är barnets far. Barnen har tidigare beviljats uppehållstillstånd på grund av moderns beviljade uppehållstillstånd. I 11 av dessa ärenden är barnen vid beslutet enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen 18 år eller äldre. Vi har närmare granskat de 74 ärenden som rör barn i lagens mening.

Nedan följer en redogörelse för relevanta bestämmelser som rör barn. Därefter presenterar vi några iakttagelser som vi gjort avseende Migrationsverkets förfarande i barnärenden.

6.1 Gällande rätt

De bestämmelser som främst rör barn i aktuella ärenden är 5 kap. 3 § första stycket 2 a och 2 b utlänningslagen som reglerar förutsättningarna för uppehållstillstånd på grund av anknytning till förälder, samt 1 kap. 10 § utlänningslagen som rör hänsyn till barnets bästa och 1 kap. 11 § utlänningslagen som reglerar barns rätt att komma till tals.

6.1.1 Hänsyn till barnets bästa

I fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver (1 kap. 10 § utlänningslagen). Bestämmelsen infördes i 1989 års utlänningslag den 1 januari 1997 och har sin bakgrund i Sveriges anslutning till FN-konventionen om barnets rättigheter.

Barnkonventionen ger uttryck för fyra huvudprinciper: hänsyn till barnets bästa, barnets rätt att komma till tals, barnets rätt till liv och utveckling samt barnets rätt att utan diskriminering åtnjuta sina rättigheter (artiklarna 3, 12, 6 och 2). Konventionen ställer inte några krav på att staterna ska bevilja uppehållstillstånd.

Frågan om svenska myndigheters och domstolars tillämpning av barnkonventionens bestämmelser har utretts av den s.k. Barnkommittén. I prop. 1996/97:25 behandlades Barnkommitténs förslag vad gäller utlänningslagen. Regeringen framhöll att utlänningslagen, även när det gäller barn, ska ge uttryck för en human inställning, vara tydlig och tillämpas konsekvent samt ge uttryck för en helhetssyn. Regeringen gjorde bedömningen att utlänningslagstiftningen var förenlig med de krav barnkonventionen ställer men att ett förtydligande måste göras genom att den i svensk rätt väl etablerade principen om barnets bästa kom till klart uttryck i utlänningslagen (prop. 1996/97:25 s. 246).

Regeringen ansåg att utlänningslagen är en lagstiftning där barnets intresse måste vägas mot andra samhällsintressen (prop. 1996/97:25 s. 246). Regeringen uttalade bl.a. att utan att barnets bästa generellt tar över samhällsintresset att reglera invandringen får införandet av en portalbestämmelse om barnets bästa i utlänningslagen ändå en stark och meningsfull innebörd (prop. 1996/97:25 s. 248).

6.1.2 Barnets rätt att komma till tals

Av 1 kap. 11 § utlänningslagen framgår att när frågor om tillstånd enligt utlänningslagen ska bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet ska, om det inte är olämpligt, barnet höras. Den hänsyn ska tas till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad motiverar.

Bestämmelsen har utformats med utgångspunkt i artikel 12 i barnkonventionen. Enligt artikeln ska konventionsstaterna tillför-

säkra barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. I alla domstols- och administrativa förfaranden som rör ett barn, ska barnet beredas möjlighet att höras direkt, genom företrädare eller lämpligt organ, och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurer.

I förarbetena till bestämmelsen angav regeringen att regeln borde utformas så att den i princip förpliktigar myndigheterna att klarlägga vad det berörda barnet har att anföra i ärendet och inte begränsa sig till barnets åsikt (prop.1996/97:25 s. 263). Vidare framgår vad gäller möjligheten att barnet kan höras genom sina föräldrar att det förutsätter att man kan vara övertygad om att det verkligen är barnets egen åsikt som kommer till uttryck. Regeringen framhåller att utredningen inte bara ska säkerställa att asylskäl klarläggs utan även omständigheter som kan belysa frågan om andra skäl för uppehållstillstånd föreligger. Därigenom finns också underlag för en bedömning om vad som är barnets bästa. Vidare anges att huruvida föräldrarna ska vara närvarande när ett barn hörs får avgöras från fall till fall med ledning av omständigheterna. Att det förordnade biträdet ska vara med när ett barn hörs är givet (a. prop. s. 264). Regeringen ville understryka fördelarna med att under utredningen använda personal med erfarenhet av och kunskaper om barn.

Vår uppfattning är att bestämmelsen i 1 kap. 11 § utlänningslagen inte är avsedd att endast tillämpas i asylärenden.

6.2 Migrationsverkets förfarande i barnärenden

Kartläggningen visar att Migrationsverket inte har något enhetligt sätt att bedöma barnärenden. I majoriteten av ärendena i kartläggningen är det kvinnan som i förhållandet har utsatts för övergrepp och det är även hennes skäl som legat till grund för bedömning av hennes och barnets rätt till uppehållstillstånd. I vissa fall har Migrationsverket prövat mor och barn i samma beslut och i andra fall har det skett i separata beslut.

De flesta besluten gällande barn är mycket kortfattade. Som regel anges inte någon närmare beskrivning av ärendet och gällande

rätt. Besluten innehåller endast en kortare motivering där det i huvudsak anges att barnet tidigare beviljats uppehållstillstånd på grund av modern, att modern nu beviljats permanent uppehållstillstånd och att barnet därför också ska beviljas sådant tillstånd. Motsvarande skäl anges vid beslut om avslag. I några beslut hänvisas till moderns beslut för motivering.

Endast i ett fåtal ärenden redogör Migrationsverket för bestämmelsen om barnets bästa i 1 kap. 10 § utlänningslagen.

I 15 procent av ärendena som gäller barn har Migrationsverket avslagit ansökan om uppehållstillstånd. I 36 procent av ärendena har Migrationsverket funnit att barnet ska beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 2 a eller 2 b utlänningslagen. I 19 procent av ärendena har Migrationsverket bifallit ansökan med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. I 8 procent av ärendena har Migrationsverket bifallit ansökan med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen. I övriga fall framgår inte med stöd av vilken bestämmelse som uppehållstillstånd har beviljats.

Kartläggningen visar att i drygt 40 procent av ärendena med barn har gjorts gällande att barnet har utsatts för övergrepp av moderns tidigare make/sambo. I något enstaka ärende har Migrationsverket angett att barnet utsatts för indirekta övergrepp genom att ha bevittnat de övergrepp som modern har utsatts för. I endast ett fåtal av besluten (såväl modern som barnets) prövas dock barnens övergrepp som skäl för uppehållstillstånd. Inte heller framgår i fler än ett fåtal ärenden att Migrationsverket i övrigt har beaktat övergreppen vid sin bedömning.

Migrationsverket har genomfört muntlig utredning med ungefär en tredjedel av barnen. Vanligen har modern antingen varit med under utredningen eller så har hon godkänt att barnen hörts i hennes frånvaro. I ungefär hälften av ärendena framgår att barnen har berättat om den tidigare maken/sambon/fadern och övergreppen. Som regel framstår förhören som korta och frågorna synes ställda på ett sådant sätt att barnet fritt fått berätta om hur han eller hon har haft det under sammanboendet med maken/sambon/fadern. I de flesta fallen synes varken frågorna från Migrationsverket eller uppgifterna från barnet innehålla någon detaljerad information om övergreppen.

Vår kommentar. De protokoll vi tagit del av från de muntliga utredningarna gällande barn har varit mycket knapphändiga och det är utifrån ett sådant underlag svårt att få full förståelse för såväl innehåll som det faktiska syftet med den muntliga utredningen. Det kan inte ens sägas framgå om barnet hörts i syfte att klarlägga vad barnet har att anföra i ärendet om uppehållstillstånd. Vi har inte närmare undersökt om dessa ärenden handlagts av personer med särskild kunskap om barn. Av förarbetena framgår att det är givet att barnet inte ska höras utan sitt offentliga biträde. Så har vanligen skett eftersom biträde i dessa fall som regel förordnas först efter den muntliga utredningen.

7 Remissen

Av uppdragsbeskrivningen framgår att vi ska inhämta synpunkter från Migrationsverket, Polisen, Socialstyrelsen, socialtjänsten, Brottsoffermyndigheten, Barnombudsmannen, kvinnojourer och eventuellt övriga berörda.

7.1 Urval och metod

Vi har inhämtat synpunkter från aktuella instanser genom att dessa skriftligen fått besvara några frågor. Vid inhämtandet av synpunkterna har vi redogjort för 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen, aktuella förarbetsuttalanden och Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2011:25.

Remissinstanserna har fått möjlighet att komma in med svar på följande frågor om:

- a) Myndigheten/organisationen har någon uppfattning om huruvida Migrationsverkets och/eller migrationsdomstolarnas tillämpning av bestämmelsen har förändrats sedan Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2011:25. Ange i detta sammanhang t.ex. om myndighetens/organisationens bedömning är att bestämmelsen tillämpas mer restriktivt eller mer generöst än tidigare.
- b) Myndigheten/organisationen i övrigt har synpunkter på Migrationsverkets och/eller migrationsdomstolarnas tillämpning av bestämmelsen efter Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2011:25.
- c) Myndighetens/organisationens uppfattning om Migrationsverkets och/eller migrationsdomstolarnas tillämpning av begreppet ”mindre allvarliga våldshandlingar”. Ange i detta

sammanhang t.ex. om det är myndighetens/organisationens bedömning att tillämpningen sker på ett sätt som överensstämmer med hur begreppet beskrivs i förarbetena ovan och i enlighet med de där angivna principerna.

- d) Myndigheten/organisationen har synpunkter på i vilken utsträckning offentligt biträde förordnas och/eller vid vilken tidpunkt sådant förordnande beslutas i ärenden där bestämmelsen är aktuell.

Enkäten ställdes till Migrationsverket, Socialstyrelsen, Brottsoffermyndigheten, Barnombudsmannen, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), Sveriges kvinno- och tjejjourers riksförbund (SKR), kommunal socialtjänst i Stockholm stad, Göteborgs stad, Malmö stad, Örebro kommun, och Umeå kommun, samt polismyndigheten i Stockholms län, Skåne län, Västra Götaland, Örebro län och Västerbottens län.

Det finns hundratals kvinnojourer och likande verksamheter i landet och vi valde därför att inhämta synpunkter från de två största riksorganisationerna Roks och SKR, som vardera har cirka 100 medlemsjourer knutna till sig. Vi har valt socialtjänst och polismyndighet i regioner där det finns stor befolkning, men även regioner med spridning av befolkning i såväl stad som landsbygd. Vårt urval gör inte anspråk på att statistiskt säkerställa ett representativt underlag för hela landet. Vår upplevelse är dock att det i dessa regioner finns befolkningsunderlag och kunskap om den problematik som vårt uppdrag avser.

7.2 Genomgång av svaren

Det är vår uppgift att kartlägga Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas tillämpning av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Vårt uppdrag har en tydlig juridisk karaktär och de frågor som ställts till remissinstanserna är därför präglade av ett juridiskt synsätt. För den som inte har juridisk utbildning och/eller sådan erfarenhet finns det risk dels för missförstånd av den enskilda frågan, dels för svårigheter att tolka gällande rätt och avgörandet från Migrationsöverdomstolen. Vi har både insikt och förståelse för

att så är fallet. Utifrån syftet med kartläggningen har vi dock ansett att de frågor vi ställt är de som varit mest relevanta.

Mot denna bakgrund vill vi framhålla att nedan framförda kommentarer från oss inte är avsedda att förringa eller förta den uppfattning som de olika instanserna redovisat. Vi har dock ansett att det är av vikt för eventuella framtida åtgärder att vi i vissa fall särskilt kommenterar och/eller klargör vissa saker som framkommer i remissvaren. Detta görs i aktuella fall direkt efter instansens yttrande eller i den sammanfattande kommentaren som avslutar kapitlet.

Nedan redovisas relevanta delar av de svar som inkommit från de olika remissinstanserna. Svaren följer på den bokstav som framgår av ställda frågor ovan.

Migrationsverket

Migrationsverket anförde bl.a. att då myndigheten inte förde någon statistik över domstolarnas tillämpning av bestämmelsen kan de inte heller uttala sig om detta.

- a) Enligt den statistik Migrationsverket redovisar om i vilka fall uppehållstillstånd beviljas vid en prövning enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen förefaller det som om antalet personer som ges uppehållstillstånd på denna grund, i jämförelse med de personer som nekats uppehållstillstånd, ökar. Denna ändrade fördelning förefaller inte heller kunna förklaras av, eller för den delen motsvaras av, en generell ökning av antal ärenden. Det skulle kunna tyda på en mer generös tillämpning av bestämmelsen jämfört med tidigare, även om det kanske kan finnas andra orsaker.

Migrationsverket noterar att det kan finnas ett mörkertal vid redovisningen. I vissa fall kan det på grund av utlänningslagens inbyggda kronologi vara så att Migrationsverket aldrig kommer att bedöma 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen, trots att våld eller annan allvarlig kränkning anförs. Så kan t.ex. vara fallet när personen ansöker om asyl och beviljas uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande. Om den sökande eller hans eller hennes barn utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning kommer då aldrig att prövas.

Ett annat exempel är när sökanden ges fortsatt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 1 utlänningslagen, på grund av särskild anknytning till Sverige. Det kan även finnas ett mörkertal såtillvida att det aldrig kommer till Migrationsverkets kännedom att den sökande eller hans eller hennes barn utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning. Även i övrigt kan en viss felmarginal förekomma.

- b) Att Migrationsöverdomstolen genom sitt avgörande MIG 2011:25 klargjort praxis innebär ett stöd för Migrationsverket vid bedömningen i dessa ärenden.
- c) Migrationsverket, likväl som migrationsdomstolarna, har att tillämpa begreppet ”mindre allvarliga våldshandlingar” i enlighet med de uttalanden som föreligger i förarbetena. Det kan dock anses vara en svår bedömning såtillvida att Migrationsverket har att ta ställning till hur allvarligt ett övergrepp varit, men även om det rör sig om en enstaka episod eller om systematiska övergrepp.
- d) I överensstämmelse med 18 kap. 1 § första stycket 2 utlänningslagen förordnas ett offentligt biträde när frågan om en eventuell utvisning väcks. Det innebär att den sökande, vid ett eventuellt beslut om utvisning, kommer att ha haft hjälp av ett offentligt biträde för att tillvarata sin rätt. I det fall det står klart att uppehållstillstånd ska beviljas med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen kan det dock innebära att offentligt biträde inte förordnas. Ansökan kommer då i stället att bifallas.

Vår kommentar. Det framgår inte på vilket sätt Migrationsverket anser att MIG 2011:25 klargjort praxis. Vår uppfattning är, som framgår ovan, att avgörandet inte innebär någon förändring av det rådande beviskravet. Vidare framgår att kartläggningen inte heller visar att Migrationsverket i någon större omfattning beaktat vad som framgår av MIG 2011:25.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen yttrade att myndigheten inte hade någon uppfattning eller några synpunkter på de frågor som ställts.

Brottsoffermyndigheten

Brottsoffermyndigheten anförde i huvudsak att myndigheten inte kommer i kontakt med Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas rättstillämpning i sådan utsträckning att myndigheten kan besvara frågeställningarna i remissen.

Barnombudsmannen

Barnombudsmannen angav i huvudsak följande. Barnombudsmannen välkomnar genomförandet av den aktuella kartläggningen. Barnombudsmannen har inte genomfört några egna insatser som syftat till att kartlägga förhållanden med koppling till i promemorian aktuella frågeställningar. Barnombudsmannen kan därför inte uttala sig om hur Migrationsverkets och/eller migrationsdomstolarnas tillämpning har förändrats efter Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2011:25 eller i övrigt lämna några synpunkter på tillämpningen efter nämnda avgörande.

Utöver den analys av regelverket och tillämpningen av densamma som Barnombudsmannen tidigare tagit del av genom SOU 2012:45, Kvinnor och barn i rättens gränsland, har Barnombudsmannen, av samma skäl som ovan, inte heller någon möjlighet att uttala sig om Migrationsverkets och/eller migrationsdomstolarnas tillämpning av begreppet ”mindre allvarliga våldshandlingar”. Barnombudsmannen delar dock den kritik mot regelverket och dess tillämpning som framgår av nämnda utredning.

Barnombudsmannen vill emellertid framföra följande. Det är enligt Barnombudsmannen angeläget att tillämpningen av begreppet ”mindre allvarliga våldshandlingar” inte undantar de former av våld som barn har rätt till skydd mot enligt artikel 19 barnkonventionen. I Barnombudsmannens årsrapport 2012, Signaler, som bygger på samtal med barn och ungdomar som upplevt våld i nära relationer redogörs bland annat för Barnombudsmannens defini-

tion av våld mot barn. I definitionen av begreppet våld ingår alla de handlingar mot barn som omfattas av artikel 19, nämligen ”alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp”.

Exempel på våld som träffas av definitionen är när en vuxen slår barnet med eller utan tillhygge, nyper, sparkar, knuffar, skakar, luggar, river, biter eller trampar på barnet. Psykiskt våld innebär att en vuxen systematiskt utsätter ett barn för nedvärderande omdömen, nedbrytande behandling eller avsiktligt känslomässigt lidande, till exempel hån, utfrysning, orimliga krav och bestraffningar, påtvingad isolering eller konstant vägran att lyssna på barnets synpunkter (Jämför även SOU 2001:72, Barnmisshandel – Att förebygga och åtgärda).

Vad gäller frågan om Barnombudsmannens eventuella synpunkter på i vilken utsträckning offentligt biträde förordnas och/eller vid vilken tidpunkt sådant förordnande beslutas i aktuella ärenden hänvisar Barnombudsmannen till sitt remissyttrande över SOU 2012:45.

Vi har tagit del av Barnombudsmannens remissyttrande över SOU 2012:45. Av detta framgår bland annat följande.

Migrationsverket har fått i uppdrag av regeringen att se till att särskild barnkompetens finns på samtliga enheter som utreder barn (Proposition 2009/10:31). Barnombudsmannen menar att god kunskap om barnrättsperspektiv är en av grundstenarna. Profession som möter barn behöver relevant kunskap om barns och ungas utveckling, levnadsvillkor och behov för att kunna bemöta och kommunicera med barn och unga på deras nivå.

[---] I och med att barnkonventionens artikel 12 så tydligt uttrycker att barnet har rätt att komma till tals menar Barnombudsmannen att barns röster ska vara en del i beslutsunderlaget. Rätten för barnet att komma till tals regleras i 1 kap. 11 § utlänningslagen. Om det inte är olämpligt ska barnet höras när frågor om tillstånd enligt utlänningslagen ska bedömas. Det kan konstateras att ett barn ska ses som en egen individ även om barn i anknytningsärenden är medsökande till en förälder. Barnet har en ovillkorlig rätt att få ett uppehållstillstånd på anknytning till en förälder. Ett barn kan dock behöva skydd från sin egen förälder eller förälderns partner. Får barnet inte möjlighet att komma till tals ökar risken att barnet inte får det skydd som det har rätt till. Ett barn kan ha egna skäl till uppehållstillstånd i förlängningsärenden.

[---] Barnombudsmannen ställer sig positiv till förslaget om att en kvinna som omfattas av tvåårsregeln som uppger våld och allvarliga kränkningar av anknytningspersonen mot sig eller barnet ska ha rätt till ett offentligt biträde.

[---] Det är av stor vikt att barn som utsatts för våld och kränkningar uppmärksammas i beslutsprocessen. Barn kan vara utsatta för våld och kränkningar utan att modern har kännedom om detta. Genom att lyssna på barn i beslutsprocessen kan eventuellt våld och kränkningar uppmärksammas och därmed åtgärdas.

[---] Migrationsverket har skapat konkret och pedagogiskt informationsmaterial till barn i asylprocessen. Barnombudsmannen föreslår att det även skapas barnanpassat informationsmaterial för barn i denna kategori av migrationsärenden. Det är av stor vikt att informations-satsningen inte enbart sker via skrift. Informationen bör även ges muntligen vid ansökan, utredning, vid förekommande förlängnings-utredning och vid eventuell överklagandeprocess.

Vår kommentar. Barnombudsmannen har inte svarat på de frågor vi ställt men framför synpunkter om barnärenden som vi anser är av intresse även för denna kartläggning. Sammanfattningsvis kan sägas att Barnombudsmannen framhåller vikten av att barn och unga ska få komma till tals under processens alla delar.

Roks

- a) Roks uppfattning avseende om Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas tillämpning av bestämmelsen sedan Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2011:25 har förändrats är svår att mäta. Roks har ej gjort någon studie eller jämfört andra domar med denna från 2011. Roks anser dock att det finns en fara i att domstolarna kan använda denna dom som en generell praxis och tillämpa bestämmelsen mer restriktivt. Roks anser fortfarande att kriterierna för tillämpningen av bestämmelserna är alltför restriktiva.
- b) Roks kan se en ökad risk att kriterierna fortsätter vara restriktiva och att domen MIG 2011:25 kan skapa en förändrad praxis där kvinnans bevisbörda och trovärdighet ytterligare sätts på prov.

- c) När det gäller Migrationsverkets och/eller migrationsdomstolarnas tillämpning av begreppet ”mindre allvarliga våldshandlingar” motsätter sig Roks att domen från Migrationsöverdomstolen, MIG 2011:25, skulle vara praxis för vilken nivå bevisnivån ska vara för målsäganden. Roks anser att det ska vara nolltolerans när det gäller mäns våld mot kvinnor. Riskerna är mycket stora, anser Roks, att både Migrationsverket och/eller migrationsdomstolarna skulle använda denna dom som nedersta gränsen för vad som kan avses vara sannolikt. Det är Roks bestämda uppfattning att det är av yttersta vikt att utredaren noggrant studerar på vilken nivå beviskravet ligger.
- d) När det gäller Roks synpunkter på i vilken utsträckning offentligt biträde förordnas eller och/eller vid vilken tidpunkt sådant förordnade ska ske anser Roks att vid varje misstänkt brott om kvinnofridskränkning oavsett kvinnans legala status, ska ett målsägandebiträde förordnas på samma sätt som lagen föreskriver, dvs. i anslutning till inledande förhör med målsäganden.

Vår kommentar. Det framgår inte varför Roks anser att Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2011:25 utgör en fara för en mer restriktiv tillämpning av bestämmelsen och kan skapa en förändrad praxis där kvinnans bevisbörda och trovärdighet ytterligare sätts på prov.

Ovan framgår att offentligt biträde och målsägandebiträde regleras i skilda lagar med delvis olika syften. Vi har haft vissa svårigheter att tolka Roks svar vad gäller förordnande av offentligt biträde men finner det möjligt att Roks avsett att offentligt biträde bör förordnas i ett tidigare skede än vad som normalt görs i dag och senast inför den muntliga utredningen.

SKR

SKR har inte kommit in med något yttrande.

Socialtjänsten i Göteborgs stad

Juridiska avdelningen på Stadsledningskontoret, Göteborgs stad, har i yttrande uppgett bland annat följande. Stadsledningskontoret har skickat förfrågan vidare till stadsdelsförvaltningarna Västra Göteborg och Västra Hisingen, samt till Social resursförvaltning (Kriscentrum för kvinnor). Stadsdelsförvaltningen Västra Hisingen uppgav att de inte haft något sådant ärende och därför inte har någon uppfattning i de frågor som ställs. Stadsdelsförvaltningen Göteborg har inte kommit in med något svar.

Social resursförvaltning har kommit in med följande svar.

- a) Kriscentrum för kvinnors erfarenhet är att bestämmelsen tillämpas mer restriktivt än tidigare. Vi har erfarenheten att det tidigare varit tillräckligt med kvinnans berättelse och ett intyg kring kvinnans situation och mående för att kvinnan utifrån sin situation skulle beviljas uppehållstillstånd.
- b) Kriscentrum för kvinnor ser att det blivit högre krav på kvinnan till exempel vad gäller att relationen inte avslutats i samband med en våldshändelse. Om kvinnan inte lämnar direkt utan några veckor senare ifrågasätts hon oftast. Kvinnor som utsatts för psykiskt våld, varit ekonomiskt utsatta/utnyttjade och utsatts för sexualiserat våld, blivit utslängda av mannen har svårt att bevisa sin utsatthet.
- c) Kriscentrum för kvinnors uppfattning är att man inte tillämpar intentionen i det som skrivs i förarbetena (Även om sökanden inte utsatts för så allvarliga kränkningar ...). Psykiskt våld, sexualiserat våld och ekonomiskt utnyttjande/utsatthet är våldshandlingar som inte beaktas i lika stor utsträckning som tidigare.

Vi ser också att många kvinnor återvänder till en man som utövar våld i rädsla för att behöva återvända till en svår/omöjlig situation i sitt hemland. Det gör att kvinnor inte kan/vågar bryta ett förhållande där hon och eventuella barn fortsatt lever i våld då rädslan för vad som kommer att hända när de återvänder är större.

- d) Kriscentrum för kvinnor anser att då det blivit svårare att få ett uppehållstillstånd när man varit utsatt för hot och våld ska dessa kvinnor få juridisk hjälp tidigare i processen. Det

stödet kommer nu in för sent utifrån de mer restriktiva bedömningarna i dessa ärenden.

Vår kommentar. Vad gäller rekvisitet att förhållandet ska ha upphört till följd av våld eller allvarliga kränkningar så är det inte något som Migrationsöverdomstolen uttalar sig om särskilt i MIG 2011:25. Vi tolkar därför Kriscentrum för kvinnors svar vad gäller tillämpningen av detta rekvisit som en allmän notering från deras sida.

Socialtjänsten i Malmö stad

- a) Socialtjänsten i Malmö har ingen sammanställning över hur bedömningarna är i de enskilda ärendena. Men vid en diskussion med företrädare för olika verksamheter framkommer att vissa förändringar skett de senaste åren. Framst uppfattar man att praxis blivit något generösare avseende kvinnor som har barn med en man som är svensk medborgare. I övrigt har personalen inte kunnat notera några förändringar.
- b) Företrädarna för socialtjänsten i Malmö menar att det är svårt att kunna förutse hur beslutet i de olika ärendena kommer att bli. Vi är väl medvetna om att vi inte alltid har all information, och att lagstiftningen ger utrymme för tolkning, men emellanåt framstår besluten som ett lotteri. I ärenden som vi uppfattar som likvärdiga kan det bli helt olika beslut. Det gör det svårt för vår personal att ge stöd till kvinnan då frågan om uppehållstillstånd är så central. Av oro för utvisning väljer många att gå tillbaka till mannen trots att de är livrädda för honom.
- c) Om kvinnan väljer att lämna förhållandet är det inte säkert att hon gör det när våldet är som värst. För när brytningen väl sker kan det i stället vara i samband med en mindre allvarlig händelse, men att hon känner att hon inte orkar stå ut i förhållandet längre. För utomstående kan det verka märkligt, men det är inte ovanligt att det är just så det fungerar. Det är då kvinnan orkar känna efter hur hon mår och även vågar prata med utomstående. Det gör många inte när de är mitt i våldet. Mannen lägger skulden på kvinnan och i den utsatta position som hon befinner sig i finns en risk

att hon tar på sig ansvaret och tror att det är hennes fel. När kvinnan sedan lämnar i ett lugnare skede finns det stor risk att våldet inte bedöms som allvarligt och hon därför inte får stanna i landet. Det blir ett slags moment 22. Det krävs stor kunskap för att förstå dessa mekanismer. Utifrån vår erfarenhet finns det variationer i detta inom Migrationsverket.

Socialtjänsten i Malmö är mycket förundrad över texten i förarbetena. Det är anmärkningsvärt att kraven på allvarlighetsgrad i våldet är olika beroende på var en person kommer ifrån. För innebörden blir, att kommer man till Sverige från ett annat land och vill stanna här, så måste man vara beredd på att bli utsatt för ett visst våld. Enligt vår uppfattning vore det rimligt att bedömningen utgick från kriterierna i Brottsbalken. Om man blivit utsatt för något som är olagligt borde man inte behöva fortsätta leva med den person som utsatt en själv eller ens barn för något sådant. Om det sker en eller fler gånger borde heller inte ha betydelse. Det finns personer som bara använder våld en gång och sedan påminner om det tillfället och därmed inte behöver utöva våld fler gånger.

- d) Enligt de som har konsulterats i ärendet inom socialtjänsten i Malmö verkar det som att kvinnorna vanligtvis får ett offentligt biträde. Vi har dock inte någon uppfattning om vid vilken tidpunkt detta sker. Socialtjänsten ser dock att det finns stora skillnader i kunskap avseende våld bland biträdena, vilket naturligtvis påverkar vad kvinnan berättar för Migrationsverket. Många kvinnor har inte kunskap om hur det fungerar i Sverige och utgår från rättsväsendet i hemlandet. Det är heller inte ovanligt att hon fått desinformation från mannen som sagt att ingen ändå kommer att tro henne. Därför är det inte ovanligt att hon håller inne med informationen om vilket våld hon utsatts för och om våldets betydelse för uppbrottet. Här är det viktigt att de offentliga biträdena har kunskap om våldets mekanismer så att kvinnan blir medveten om att hon måste berätta om detta från början.

Socialtjänsten i Örebro kommun

- a) Bedömningen är att det är lättare för kvinnor att få fortsatt uppehållstillstånd under förutsättning att andra myndigheter och verksamheter har jobbat och hjälpt dem aktivt med att få fram bevis och uppgifter som styrker allvarligt våld och kränkningar. Sådana bevis kan vara rättsläkarintyg, polisanmälningar, intyg från skyddat boende etc. Speciellt gäller detta för kvinnor som vistats en något längre tid i landet och på så sätt kan påvisa att de har fått en större förankring i Sverige. För nyanlända så kallade nyetableringar eller snabba anknypningar, är det betydligt svårare att få fortsatt uppehållstillstånd efter en separation till följd av våld, vid kortare boende i Sverige.

Dilemmat för kvinnorna är att ifall våldet ska kunna betraktas som det avgörande skälet till att relationen upphört, måste relationen ha avslutats kort inpå våldshändelsen, samtidigt som kravet på en längre tids sammanboende gör att en sökande kan nekas uppehållstillstånd om relationen varit för kortvarig.

Om kvinnan kommer från en hederskultur och har släktingar i hemlandet att ta hänsyn till, som kan bli "straffade" av mannens släktingar, vågar hon kanske inte göra en polisanmälan eller vända sig till socialtjänsten för hjälp. En kvinna kan i vissa kulturer ses som "förbrukade" ifall de kommer tillbaka till hemlandet som frånskilda, vilket medför att de kan bli förskjutna eller hamna i andra stora svårigheter.

För att få bevis inför Migrationsverkets utredning krävs fakta t.ex. i form av polisanmälan. Många kvinnor drar sig för detta eftersom mannen då kan bli än mer hotfull och våldsam. För att våga göra en polisanmälan krävs nästan att boendet är skyddat för kvinnan och eventuella barn.

Ytterligare ett dilemma som gör att kvinnorna "står ut" är minderåriga barn. Förekommer våld i familjen är socialtjänsten enligt socialtjänstlagen skyldig att utreda barnens förhållande. I vissa kulturer "tillhör" barnen fadern och det kan vara ett skäl för kvinnan att inte våga ta steget till skilsmässa och separation.

Kvinnohuset i Örebro möter mängder av kvinnor som

utsatts för våld av en man som de kommit på anknytning till. De flesta söker uppehållstillstånd på egna grunder utifrån att våldet varit orsaken till att relationen brustit. Kvinnohusets erfarenhet är också att de flesta kvinnorna fått fortsatt uppehållstillstånd utifrån våldsutsattheten. De som inte fått fortsatt uppehållstillstånd är när våldet inte ansetts vara ”tillräckligt allvarligt”. Kvinnohuset anser att det är otydligt hur Migrationsverket ser på våldsutsattheten utifrån hur lagen är formulerad, samt även otydligt hur Migrationsverket ser på beviskraven.

Kvinnohuset är kritiskt till Migrationsverkets långa handläggningstider för dessa kvinnor samt att dessa ärenden borde handläggas av någon som har särskild kunskap om våld i nära relationer.

Migrationsverket samarbetar ofta med Kvinnohuset och Centrum mot våld i nära relationer vid sina utredningar, för att få fram adekvata fakta i ärenden gällande uppskjuten invandringsprövning. Finns uppgifter som styrker kvinnans situation, polisanmälan, läkarintyg, intyg från socialtjänsten, seriositeten i förhållandet samt tiden som kvinnan vistats i Sverige, uppgifter om kvinnans situation i hemlandet, brukar Migrationsverket oftast få genom ett uppehållstillstånd för kvinnan.

- b) Problemet är att om kvinnan gift sig innan hon (är oftast kvinnor) kommer hit, för då har Migrationsverket numera inte rätt att kontrollera (så kallad seriositetsprövning) gentemot referenspersonen (prop. 2005/06:72) för att se ifall mannen tidigare tagit hit kvinnor som han misshandlat eller kränkt. Männen har nu lärt sig, att ifall de har gift sig så har myndigheten inte rätt att kontrollera, vilket kan innebära att kvinnor kommer hit i god tro och blir utsatta för våld och kränkningar. Kvinnor med barn kan komma till män som tidigare förgripit sig på barn. Vissa män har tagit hit så många som 15–16 olika kvinnor som utsatts för allvarligt våld i nära relation. Migrationsverket kan bara agera ifall de ”får tips” om tidigare misshandel av mannen.

Migrationsverket har med tiden blivit mer kompetenta när det gäller att samla in fakta inför dessa utredningar om fortsatt uppehållstillstånd, samt med att fatta beslut. För att kart-

lägga och utreda kvinnans hela problematik har de tvingats att bredda sin kompetens. Samarbetet mellan kommunens socialtjänstverksamheter som vänder sig till kvinnor som utsätts för våld i nära relationer, har också förbättrats de senaste åren. Om kvinnan inte kan berätta utförligt om sin situation och det inte finns fakta som styrker allvarligt våld eller systematiska kränkningar, blir det dock svårt med trovärdighetsbedömningen för Migrationsverket.

När det gäller ärenden där parterna inte är gifta, vilket innebär att Migrationsverket har tillstånd att göra slagningar för att kontrollera referenspersonens tidigare vandel, som kan medföra avslag på att få ta hit kvinnan, får de numera nästan alltid rätt av Migrationsöverdomstolen. Det innebär att migrationsdomstolarna går på Migrationsverkets linje att förebygga så att kvinnor inte kommer hit och hamnar i en allvarlig våldssituation.

- c) Migrationsverket tolkar begreppet ”mindre allvarliga våldshandlingar” som engångshändelser eller våld i så ringa omfattning att ingen kommit till skada.

Egentligen anser handläggarna att alla våldshandlingar bör betraktas som allvarliga. Våld, kränkningar och psykisk misshandel som sker systematiskt är också att betrakta som allvarliga, även om varje händelse i sig inte medför skador.

Enligt projekt EVIN och handläggare inom Centrum mot våld i nära relationer kan den psykiska misshandeln vara nog så skadande. Kvinnorna är ofta mycket utsatta och isolerade i ett främmande land, utan nätverk, utan språkkunskaper, och okunniga om vilka rättigheter de har i Sverige. Mannen kan som härskarteknik undanhålla kvinnan från information. Männen har makten och ”hotar” henne med vad som kan hända ifall hon inte ”lyder” honom. Mindre allvarliga våldshandlingar som anses som ”ej allvarligt nog” är mycket svåra att bevisa. Där står ofta uppgift mot uppgift.

Kvinnohuset uppger att ”gå vid första slaget” kan innebära att Migrationsverket inte anser att det våld kvinnan utsätts för är tillräckligt allvarligt för att utgöra grund för fortsatt uppehållstillstånd.

- d) Offentligt biträde utses alltid i denna typ av ärenden. Kvinnohuset önskar att offentligt biträde förordnas i ett tidigare skede så att kvinnan därigenom får tydligt information om processen.

Vår kommentar. Den beskrivning som socialtjänsten i Örebro och Malmö ger av de kvinnor som utsatts för övergrepp och den situation de befinner sig i motsvarar i huvudsak den bild vi fått under arbetet med kartläggningen. Socialtjänsten anför att Migrationsverket tolkar begreppet ”mindre allvarliga våldshandlingar” som engångshändelser eller våld i så ringa omfattning att ingen kommit till skada. Denna uppfattning ligger nära vår redovisade slutsats ovan.

Socialtjänsten i Umeå kommun

- a) Uppfattningen är att bestämmelserna i dag tillämpas mer restriktivt än tidigare. Bedömningen är att man inte lyckats ta i beaktande de omständigheter som beskrivs i rättsfallet MIG 2011:25
- b) Bedömningen är att det liksom i andra domstolar finns stora svårigheter att göra bedömningar när det gäller förekomsten av våld i nära relation och att det många gånger inte finns sådan bevisning som man önskar i ärendet som gör att man väljer att fatta beslut om fortsatt uppehållstillstånd. Utifrån målgruppen och problemets art så vet vi att målgruppen ofta inte söker hjälp i tidigt skede utan att problemet hålls dolt till det att de blir så allvarliga att man måste lämna relationen. Vi vet även att dessa kvinnor ofta väntar med att söka hjälp och lämna relationen utifrån rädslan att bli utvisade.
- c) Bedömer att tillämpningen sker på ett sätt som i regel överensstämmer med hur begreppet beskrivs i förarbetena och med de där angivna principerna. Dock måste poängteras att i dessa ärenden är det svårt att få klarhet i om dessa mindre allvarliga våldshandlingar faktiskt är av lindrigare art. Med kännedom om den svåra bevisbördan samt problemets art så kan det vara svårt att avgöra om så är fallet.
- d) Här kan vi ej göra någon bedömning.

Socialtjänsten Stockholm stad

- a) Handläggningstiden på Migrationsverket är lång, vilket innebär att socialtjänsten ofta hinner avsluta ett ärende innan beslut om uppehållstillstånd kommer. Med andra ord, de får inte alltid kännedom om en kvinna fått eller inte fått uppehållstillstånd. Det finns dock en uppfattning om att kvinnor med barn ofta får uppehållstillstånd.
- b) Processen tar väldigt lång tid vilket skapar stress och oro för klienterna.
- c) Polisanmälan och dom verkar vara ett krav för att få uppehållstillstånd. Det räcker inte med intyg från socialtjänsten.
- d) Offentligt biträde ordnas ofta för sent när det lutar åt avslag, borde ges i ett tidigare skede.

Polismyndigheterna

De polismyndigheter som inkommit med synpunkter (alla utom Polismyndigheten i Stockholms län) har var och en i huvudsak anfört att även om det förekommer vissa beröringspunkter i dessa ärenden med polismyndighetens utredningsverksamhet berörs inte myndigheten av bestämmelserna på sådant sätt att några särskilda synpunkter kan lämnas.

7.3 Sammanfattande kommentarer

Av inhämtade synpunkter framträder en delad bild av om avgörandet från Migrationsöverdomstolen MIG 2011:25 inneburit någon förändring av tillämpningen eller inte, och om tillämpningen blivit mer generös eller mer restriktiv. Några remissinstanser har framfört uppfattningen att Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas tillämpning av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen har blivit eller befaras bli mer restriktiv efter MIG 2011:25.

I detta sammanhang vill vi framhålla vad vi tidigare anfört om avgörandet MIG 2011:25 och dess vägledande betydelse. Avgörandet har enligt vår uppfattning inte ändrat det beviskrav som gäller vid tillämpningen av bestämmelsen. Vår uppfattning är att avgöran-

dets främsta betydelse rör bevisvärdering och då särskilt Migrationsöverdomstolens uttalanden om den fria bevisprövningen och att hänsyn bör tas till den speciella situation som kan råda för personer som utsatts för övergrepp i nära relationer. Vår uppfattning är att Migrationsöverdomstolens uttalande snarare borde öppna än stänga möjligheten till att beviljas uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen. Enligt vår uppfattning finns det i varje fall inte något i avgörandet som talar för att Migrationsöverdomstolen strävat efter en mer restriktiv tillämpning av bestämmelsen. Under kartläggningen har inte heller framkommit skäl att anta att Migrationsverket eller migrationsdomstolarna gjort en sådan tolkning av avgörandet.

Det kan finnas olika och för oss okända skäl till att några remissinstanser anser att bestämmelsen tillämpas mer restriktivt än innan MIG 2011:25. Det är möjligt att det förekommer lokala skillnader som ger remissinstansen en annan bild än den som framkommer i vår statistik.

Vår uppfattning är vidare att MIG 2011:25 inte har någon vägledande betydelse vad gäller vilka övergrepp som ska omfattas av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Avgörandet sätter således ingen nedre gräns för vad som är att betrakta som övergrepp enligt bestämmelsen. De övergrepp som kvinnan i domen utsatts för ska således varken betraktas som en lägsta gräns eller vara avgörande för andra ärenden. Vid kartläggningen framgår inte heller något som tyder på att Migrationsverket eller migrationsdomstolarna har uppfattat att avgörandet varit vägledande i detta hänseende.

Flera remissinstanser har framfört synpunkter som vi tolkat som att de anser att Migrationsverket och migrationsdomstolarna tillämpar uttrycket ”mindre allvarliga våldshandlingar” mer restriktivt än vad som framgår av lagens förarbeten.

Det har från flera håll framförts diverse svårigheter som föreligger för kvinnor som utsatts för övergrepp i nära relationer att söka stöd och hjälp för sin situation, samt för den rädsla och de risker som förekommer specifikt i dessa ärenden.

Vidare framhålls vikten av att personer inom beslutsprocessen har kunskap om våld mot kvinnor och den speciella situation som dessa befinner sig i aktuella utlänningsärenden.

Det har framkommit synpunkter om bristande förutsebarhet vad gäller utgången av Migrationsverkets beslut.

Några remissinstanser har framfört synpunkter kring tillämpningen av rekvisitet att förhållandet ska ha upphört med anledning av övergreppen. Det har bland annat rört sig om att det ställs höga krav på att kvinnan ska avsluta relationen i nära anslutning till en våldshändelse, samt att det föreligger viss motsägelse mellan ett sådant krav och den kunskap som finns om när en person som utsätts för övergrepp av en närstående förmår att lämna den som utövar övergreppet. I detta sammanhang vill vi anföra att vi noterat att det förekommer olika tolkningar inom Migrationsverket och migrationsdomstolarna rörande rekvisitet att förhållandet ska ha upphört på grund av övergreppen. Det förekommer att rekvisitet tolkas som att kvinnan ska vara den som har avslutat relationen. Det framgår dock inte av förarbetena att det finns ett sådant krav men inte heller kommenteras rekvisitet särskilt i förarbetena.

Vidare har framkommit synpunkter om att förordnade av offentligt biträde sker för sent i processen.

8 Sammanfattande synpunkter

Vårt uppdrag har varit att kartlägga Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas tillämpning av bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen, samt vägledande domar från Migrationsöverdomstolen år 2010–2013.

Efter att ha gått igenom samtliga ärenden i kartläggningen kan vi konstatera att majoriteten av besluten och domarna innehåller en redogörelse för gällande rätt i form av både lagtext och uttalanden i förarbeten. Vad gäller bedömning och motivering av sökandens rätt till uppehållstillstånd framträder stora variationer. Vissa beslut och domar innehåller utförliga motiveringar där det framgår vilka rekvisit som har prövats, medan andra har en mycket kortfattad motivering där detta inte framgår alls. I majoriteten av ärendena framgår dock vilken eller vilka omständigheter som ansetts vara avgörande för utgången i ärendet. Vår uppfattning är att Migrationsverket och migrationsdomstolarnas tillämpning i huvudsak överensstämmer med bestämmelsens utformning, uttalanden i förarbeten och praxis.

MIG 2011:25

I enlighet med uppdraget har vi analyserat vilken betydelse Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2011:25 har haft. Vår uppfattning är att avgörandets främsta betydelse rör bevisvärdering och de hänsyn som Migrationsöverdomstolen uttalar bör beaktas vid bedömningen av bevisningen.

Kartläggningen visar att i majoriteten av besluten och domarna som förekommer efter MIG 2011:25 saknas en hänvisning till detta. Vår bedömning är att det inte heller av besluten och domarna på något annat sätt framgår att Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas bedömning påverkats av MIG 2011:25.

Även om det inte framkommer direkt av beslut och domar att Migrationsverket och migrationsdomstolarna särskilt beaktat de uttalanden som görs i MIG 2011:25 kan det givetvis inte uteslutas att så har skett. Vår slutsats är dock att MIG 2011:25 inte haft någon avgörande betydelse för Migrationsverket och migrationsdomstolarnas tillämpning av beviskravet.

Våld och annan allvarlig kränkning

I majoriteten av ärendena i kartläggningen har sökanden beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.

I ungefär hälften av avslagsärendena har ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avslagits på grund av att övergreppen inte ansett vara sådana som avses i bestämmelsen. Det rör sig om cirka 20 ärenden. I hälften av dessa har kvinnorna utsatts för liknande övergrepp som bestått i både våld och kränkningar och förekommit vid flera tillfällen och över en längre period. Det rör sig om våld i form av bland annat slag med öppen hand, knuffar, sparkar och stryptag, samt kränkningar i form av omfattande kontroll och begränsning av kvinnans frihet, hot och allmänna trakasserier. Den typ av övergrepp som här beskrivits förekommer även i ärenden i kartläggningen där Migrationsverket har bifallit ansökan om uppehållstillstånd och i de fallen således ansett att övergreppen är sådana som avses i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Migrationsverket har alltså i dessa ärenden bedömt liknande fall olika.

Avsikten med bestämmelsen är att fortsatt uppehållstillstånd ska beviljas i de fall där allvarliga eller upprepade övergrepp förekommit. Vi anser att Migrationsverket i dessa avslagsärenden i första hand gjort bedömningen av enskilda handlingars art och allvar snarare än om övergreppen varit upprepade och systematiska.

5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen

Den statistik som redovisas i kartläggningen omfattar även ärenden som bifallits med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen. Enligt bestämmelsen ska uppehållstillstånd ges trots att förhållandet upphört om andra starka skäl talar för det. Det är bland annat möjligt att tillämpa bestämmelsen i fall där utlänningen

utsatts för övergrepp men dessa inte ansetts så allvarliga att uppehållstillstånd kunnat beviljas med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.

Kartläggningen visar att i de flesta fall där uppehållstillstånd inte beviljats med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen men med stöd av p. 3 i samma bestämmelse, har Migrationsverket ansett att kvinnan antingen gjort sannolikt att det förekommit övergrepp eller inte ifrågasatt att övergrepp förekommit. I hälften av dessa beslut (knappt 10 stycken) har Migrationsverket även beaktat övergreppen vid prövningen enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen. Detsamma gäller för cirka hälften av domarna.

Offentligt biträde

Enligt uppdraget skulle vi kartlägga i vilken utsträckning offentligt biträde förordnas samt vid vilken tidpunkt sådant förordnande beslutas i ärenden där 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen är aktuell. En jämförelse skulle även göras med förordnanden av målsägandebiträde och offentlig försvarare.

Migrationsverket förordnar som regel offentligt biträde i de fall där myndigheten efter muntlig utredning med sökanden bedömer att det inte föreligger tillräckliga skäl att bevilja uppehållstillstånd. Målsägandebiträde och offentlig försvarare förordnas i nära anslutning till ett ärendes början. Genom denna ordning får brottsoffret och den misstänkte stöd och hjälp av ett juridiskt ombud i större delen av processens alla faser.

De som söker uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen är huvudsakligen kvinnor som utsatts för sådana övergrepp som berättigar till ett målsägandebiträde i en brottmålsprocess. Vår uppfattning är att kvinnor som utsatts för övergrepp befinner sig i liknande situation i respektive process. De skäl som anförts för förordnande av målsägandebiträde berör bl.a. hänsyn till etablerad kunskap om våld i nära relationer och de konsekvenser en sådan relation kan få för brottsoffret vad gäller bl.a. att söka hjälp och stöd och att berätta om sin situation. De skäl som anförs till stöd för att förordna målsägandebiträde och tidpunkten för detta är enligt vår uppfattning i stor utsträckning aktuella även för en utlänning som ansökt om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.

Barn

Enligt uppdragsbeskrivningen ska kartläggningen i de delar det är relevant omfatta en separat redovisning för barn som utsatts för eller blivit vittnen till våld.

Kartläggningen visar att Migrationsverket inte har något enhetligt sätt att bedöma barnärenden. I majoriteten av ärendena i kartläggningen är det kvinnan som har utsatts för övergrepp och det är även hennes skäl som legat till grund för bedömning av hennes och barnets rätt till uppehållstillstånd. De flesta besluten gällande barn är mycket kortfattade. Detta oavsett om barnen själva utsatts för övergrepp eller om det endast är deras mor som utsatts för övergrepp.

I drygt 40 procent av barnärendena har gjorts gällande att barnet har utsatts för övergrepp. I endast ett fåtal av besluten har dock dessa övergrepp prövats som skäl för uppehållstillstånd.

Vår uppfattning är att det rent rättsligt inte är felaktigt att bevilja barnet uppehållstillstånd på grund av anknytning till modern, trots att barnet har uppgett egna skäl och har utsatts för övergrepp. Att inte självständigt pröva barnens skäl är däremot troligen inte i överensstämmelse med uppfattningen att barn har rätt att bli betraktade som individer och att få sina individuella skäl prövade i domstol och i administrativa ärenden (jfr bl.a. barnkonventionen).

Migrationsverket har genomfört muntlig utredning med ungefär en tredjedel av barnen. Vanligen har modern antingen varit med under utredningen eller så har hon godkänt att barnen hörts i hennes frånvaro. Av förarbetena till bestämmelsen i 1 kap. 11 § utlänningslagen om barns rätt att komma till tals framgår att det är givet att barnet inte ska höras utan sitt offentliga biträde. Eftersom biträde i dessa ärenden som regel förordnas först efter den muntliga utredningen har barnen vanligen hörts utan något offentligt biträde. Att höra barn som utsatts för övergrepp eller har bevittnat sin mor utsättas för övergrepp i ärenden som rör barnets och familjens rätt att få uppehållstillstånd, utan närvaro av ett offentligt biträde är inte heller det rättsligt felaktigt men troligen inte heller i överensstämmelse med etablerad uppfattning om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals (jfr barnkonventionen och yttrande ovan från Barnombudsmannen).

Departementsserien 2014

Kronologisk förteckning

1. Gröna boken
Riktlinjer för författningsskrivning. SB.
2. Patent- och marknadsdomstol. Ju.
3. Europeisk skyddsorder
– Samarbete om skydd för hotade och förföljda personer inom EU. Ju.
4. Våldsbejakande extremism i Sverige
– nuläge och tendenser. Ju.
5. Särskilt ömmande omständigheter. Ju.
6. Gårdstödet 2015–2020
– förslag till svenskt genomförande. L.
7. Minskat svartarbete i byggbranschen. Fi.
8. Den mörka och okända historien
Vitbok om övergrepp och kränkningar
av romer under 1900-talet. A.
9. En samlad kunskapsstyrning för hälso-
och sjukvård och socialtjänst. S.
10. En tydligare beredning av myndighets-
föreskrifter. Fi.
11. Sveriges sjätte nationalrapport om
klimatförändringar
I enlighet med Förenta Nationernas
ramkonvention om klimatförändringar.
+ Engelsk översättning. M.
12. Ekonomiska effekter av ett längre
arbetsliv.
Långsiktiga ekonomiska effekter av
Pensionsåldersutredningens förslag. S.
13. Åtalsförordnande enligt 2 kap. brotts-
balken. Ju.
14. Genomförande av brottsoffer-
direktivet. Ju.
15. Ersättning för höga sjuklönekostnader.
S.
16. Framtidsfullmakter. Ju.
17. Samordnat ansvar för vissa
familjefrågor. S.
18. Den nya polisorganisationen – några
frågor om personuppgiftsbehandling
m.m. Ju.
19. Statlig ersättning till barn och unga
som insjuknat i narkolepsi efter
pandemivaccinering. S.
20. Försvaret av Sverige
Starkare försvar för en osäker tid. Fö.
21. Ett gemensamt europeiskt
järnvägsområde. N.
22. Stärkt konsumentskydd vid
försäkringsförmedling. Fi.
23. Datalagring, EU-rätten och svensk
rätt. Ju.
24. Ökad endomarbehörighet i tvistemål.
Ju.
25. Nya regler om upphandling. Del 1 + 2. S.
26. Avtal om val av domstol – 2005 års
Haagkonvention. Ju.
27. Ökat stöd för underhållsreglering. S.
28. Delaktighet och rättssäkerhet vid
psykiatrisk tvångsvård. S.
29. Förtydliganden och förenklingar
inom det arbetsmarknadspolitiska
regelverket. A.
30. Informationsutbyte vid samverkan mot
grov organiserad brottslighet. Ju.
31. Nya steg för en effektivare plan- och
bygglag. S.
32. Sweden's fifth national report under
the Joint Convention on the safety
of spent fuel management and on
the safety of radioactive waste
management. M.
33. Offentlighet och sekretess för
uppgifter i domstolsavgöranden. Ju.
34. Överlämnande av allmänna handlingar
för förvaring. Ku.
35. EU-förordning om civilrättsliga
skyddsåtgärder. Ju.
36. Förstärkt skydd av kulturegendom vid
väpnad konflikt och under ockupation.
Ku.
37. Förslag till ändringar i radio- och tv-
lagen. Ku.
38. Fortsatt uppehållstillstånd vid brusten
anknytning på grund av våld eller
allvarlig kränkning. En kartläggning av
tillämpningen. Ju.

Departementsserien 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Den mörka och okända historien

Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet. [8]

Förttydliganden och förenklingar inom det arbetsmarknadspolitiska regelverket. [29]

Finansdepartementet

Minskat svartarbete i byggbranschen. [7]

En tydligare beredning av myndighetsföreskrifter. [10]

Stärkt konsumentskydd vid försäkringsförmedling. [22]

Försvarsdepartementet

Försvaret av Sverige

Starkare försvar för en osäker tid. [20]

Justitiedepartementet

Patent- och marknadsdomstol. [2]

Europeisk skyddsorder

– Samarbete om skydd för hotade och förföljda personer inom EU. [3]

Våldsbejakande extremism i Sverige.

– nuläge och tendenser. [4]

Särskilt ömmande omständigheter. [5]

Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken. [13]

Genomförande av brottsofferdirektivet. [14]

Framtidsfullmakter. [16]

Den nya polisorganisationen – några frågor om personuppgiftsbehandling m.m. [18]

Datalagring, EU-rätten och svensk rätt. [23]

Ökad endomarbehörighet i tvistemål. [24]

Avtal om val av domstol – 2005 års Haagkonvention. [26]

Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet. [30]

Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden. [33]

EU-förordning om civilrättsliga skyddsåtgärder. [35]

Fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning på grund av våld eller allvarlig kränkning. En kartläggning av tillämpningen. [38]

Kulturdepartementet

Överlämnande av allmänna handlingar för förvaring. [34]

Förstärkt skydd av kulturegendom vid väpnad konflikt och under ockupation. [36]

Förslag till ändringar i radio- och tv-lagen. [37]

Landsbygdsdepartementet

Gårdsstödet 2015–2020

– förslag till svenskt genomförande. [6]

Miljödepartementet

Sveriges sjätte nationalrapport om klimatförändringar

I enlighet med Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar. + Engelsk översättning. [11]

Sweden's fifth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management. [32]

Näringsdepartementet

Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. [21]

Socialdepartementet

En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst. [9]

Ekonomiska effekter av ett längre
arbetsliv. Långsiktiga ekonomiska
effekter av Pensionsåldersutredningens
förslag. [12]

Ersättning för höga sjuklönekostnader. [15]

Samordnat ansvar för vissa familjefrågor. [17]

Statlig ersättning till barn och unga som
insjuknat i narkolepsi efter
pandemivaccinering. [19]

Nya regler om upphandling. Del 1 + 2. [25]

Ökat stöd för underhållsreglering. [27]
Delaktighet och rättssäkerhet vid
psykiatrisk tvångsvård. [28]

Nya steg för en effektivare plan- och
bygglag. [31]

Statsrådsberedningen

Gröna boken

Riktlinjer för författningsskrivning. [1]