

<b>Målnummer:</b>	UM8242-10	<b>Avdelning:</b>	1
<b>Avgörandedatum:</b>	2011-08-23		
<b>Rubrik:</b>	I ett ärende om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd kan Migrationsverket inte med stöd av utlänningslagen göra undantag från den kommuniseringsskyldighet som åligger verket enligt förvaltningslagen.		
<b>Lagrum:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 13 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716)</li><li>• 3 §, 16 § och 17 § förvaltningslagen (1986:223)</li></ul>		
<b>Rättsfall:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• UN 399-99</li><li>• UN 400-00</li></ul>		

---

**REFERAT**

A beviljades den 24 mars 2010 ett tidsbegränsat uppehållstillstånd grundat på anknytning till sin make, som är bosatt i Sverige. Upphållstillståndet gäller för två år, dvs. till och med den 24 mars 2012. Sedan tillståndet beviljats fick Migrationsverket uppgifter om att A:s och hennes makes relation hade upphört. Uppgifterna lämnades till Migrationsverket av makens son. Enligt en tjänsteanteckning daterad den 23 april 2010 berättade sonen vid ett telefonsamtal med en anställd vid Migrationsverket bl.a. att A och maken hade bestämt sig för att skiljas och att maken inte ville att A skulle få tillstånd att komma till Sverige. Av tjänsteanteckningen framgår det vidare att inte heller A själv ville komma till Sverige. Tjänsteanteckningens innehåll kommunicerades inte med vare sig A eller hennes make, vilken hade fullmakt att företräda henne inför Migrationsverket.

Migrationsverket beslutade den 3 maj 2010 att återkalla A:s tidsbegränsade uppehållstillstånd. Som skäl för detta anfördes bl.a. att mot bakgrund av vad som framkommit angående A:s och hennes makes upphörda relation förelåg inte längre de skäl som åberopats för att bevilja henne uppehållstillstånd. Migrationsverket ansåg därför att det fanns särskilda skäl för att återkalla uppehållstillståndet enligt 7 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716).

A överklagade Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen.

Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (2010-08-31, ordförande Asplund), avslag överklagandet. I sin motivering anförde domstolen att det, mot bakgrund av vad som var känt vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut, fanns fog för att återkalla A:s tidsbegränsade uppehållstillstånd.

A överklagade migrationsdomstolens dom och yrkade att hon skulle få behålla sitt tidsbegränsade uppehållstillstånd och att detta följaktligen inte skulle återkallas. Till stöd för sin talan anförde A i huvudsak följande.

Hon och hennes make har i princip haft daglig kontakt sedan de bestämde att de skulle gifta sig. Förhållandet har hela tiden varit mycket seriöst. Relationen har aldrig upphört eller varit känslomässigt instabil. Däremot har hon haft problem i relationen till sin dotter, vilken inledningsvis motsatte sig att hennes mamma skulle bege sig till Sverige.

Av Migrationsverkets tjänsteanteckning framgår att makens son ringde till Migrationsverket och meddelade att hennes och makens relation hade upphört. Detta stämmer dock inte utan måste vara resultatet av en missuppfattning hos

Migrationsverket. Den skulle kunna bero på att sonen har vissa problem med det svenska språket. Anledningen till att sonen ringde till Migrationsverket var för att informera verket om att hennes ankomst till Sverige skulle kunna komma att dröja en tid på grund av den situation som uppstått med dottern.

Sonen ringde därefter på nytt till Migrationsverket för att förklara att verket missuppfattat situationen. Detta framgår dock inte av handlingarna. Sonen sade aldrig att relationen hade upphört. Han talade endast om att hon och hennes dotter haft ett ansträngt förhållande samt att hon inte kunde resa till Sverige innan de försonats. Dottern har numera accepterat att hon ska flytta till Sverige.

Migrationsverkets beslut att återkalla hennes uppehållstillstånd är alltså grundat på felaktiga omständigheter och det finns inte fog för att återkalla tillståndet. Migrationsverket borde ha utrett saken mer noggrant och kommunicerat uppgiften om att förhållandet mellan henne och hennes make skulle ha upphört med någon av dem. Återkallelse av ett uppehållstillstånd är ett viktigt beslut för den enskilde och borde inte enbart grundas på en utsaga från en icke svenskspråkig tredje man. Migrationsverket har brustit i sin utrednings- och kommunikationsskyldighet.

Migrationsverket bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande.

I 13 kap. 9 § utlänningslagen finns vissa begränsningar i den kommuniceringsskyldighet som följer av förvaltningslagen (1986:223). I bestämmelsen nämns inte uttryckligen - till skillnad från återkallelse av permanent uppehållstillstånd - återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det kan emellertid inte anses ha varit lagstiftarens avsikt att kommuniceringsskyldigheten skulle vara större i ärenden om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd än när det gäller ärenden om återkallelse av permanent uppehållstillstånd, i synnerhet som ett återkallande av ett permanent uppehållstillstånd får anses vara en mer ingripande åtgärd. I ett vägledande avgörande från Utlänningsnämnden (UN 399-99) har det ansetts att kommuniceringsskyldighet inte föreligger i ett ärende om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Av överklagandena av såväl Migrationsverkets beslut som migrationsdomstolens dom framgår att makens son ringde till Migrationsverket på dennes begäran. Av handlingarna i ärendet framgår att maken hade fullmakt att företräda A. Uppgifterna om hennes och hennes makes förhållanden bör därför inte anses vara tillförda ärendet av någon annan.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2011-08-23, Jagander, Råberg och Loman, referent), yttrade:

#### 1. Tillämpliga bestämmelser m.m.

Förfarandet när det gäller Migrationsverkets handläggning av utlänningsärenden regleras i förvaltningslagen. Av dess 16 § framgår bl.a. att en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild (partsinsyn). Vidare framgår det av 17 § första stycket samma lag att ett sådant ärende som huvudregel inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den (kommunikation). Det finns emellertid möjlighet att göra undantag från den nu beskrivna kommunikationsprincipen. Redan av 3 § första stycket förvaltningslagen framgår den lagens subsidiära karaktär. Där står det att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen så ska den bestämmelsen gälla.

En sådan bestämmelse, med ett innehåll som alltså avviker från de generella

regler som förvaltningslagen innehåller, finns i 13 kap. 9 § utlänningslagen. I den bestämmelsen anges att i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd eller tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige tillämpas bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen om rätt för en part att få del av uppgifter endast när utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

När det gällde vissa utlänningsärenden infördes ursprungligen ett undantag från kommunikationsprincipen, motsvarande det som nu finns i 13 kap. 9 § utlänningslagen, den 1 januari 1972 i den då gällande utlänningslagen, 1954 års utlänningslag (69 a § första stycket). Därefter, den 1 januari 1976, ersattes institutet bosättningstillstånd av permanent uppehållstillstånd. I samband med detta ändrades även den dåvarande motsvarigheten till den nu gällande bestämmelsen såtillvida att ordet "tidsbegränsat" fördes in framför ordet "uppehållstillstånd" och ordet "bosättningstillstånd" ändrades till orden "permanent uppehållstillstånd". Bestämmelsen fördes senare över till såväl 1980 års utlänningslag (102 § första stycket) som till 1989 års utlänningslag (11 kap. 2 §). Därefter överfördes bestämmelsen med oförändrat innehåll till den nu gällande utlänningslagen (prop. 2004/05:170 s. 305).

I den proposition, vilken låg till grund för bl.a. den ursprungliga bestämmelsen om undantag från kommunikationsprincipen i vissa utlänningsärenden (prop. 1971:155), hänvisas till vad som anfördes i denna fråga i den bakomliggande departementspromemorian (Förvaltningsreformen och utlänningsärendena; Ds In 1971:5). I propositionen gjorde departementschefen först en genomgång av i vilka typer av utlänningsärenden kommunikation brukade äga rum enligt då gällande praxis. Därefter anfördes bl.a. följande (s. 61). Vidare föreslås i promemorian undantag från kommunikationsprincipen i vissa utlänningsärenden. Sålunda måste viseringsärenden ofta avgöras med mycket kort varsel. Enligt promemorian torde de praktiska svårigheterna att delge utlänningen utomlands i de flesta fall innebära avsevärd tidsutdräkt, innan ärendet kan avgöras. Beträffande uppehålls- och arbetstillstånd, som söks före inresan till Sverige, tillkommer det förhållandet att utredningen ofta är ganska omfattande. I promemorian framhålls också att det material som tillförs utredningen i regel avser läget på arbets- eller bostadsmarknaden, varför utlänningen inte har någon större möjlighet att yttra sig över detta. Slutligen understryks i promemorian att de föreslagna undantagsbestämmelserna inte innebär något hinder för myndigheten att kommunicera utredningsmaterial, om det skulle befinnas önskvärt, t.ex. i den mån personliga omständigheter skulle vara berörda i materialet.

Departementschefen anförde vidare bl.a. följande (a. prop. s. 62). Det bör enligt min mening föreligga starka skäl för att ha regler som avviker från vad statsmakterna ansett bör gälla som huvudprincip inom förvaltningsförfarandet i dess helhet. Jag anser dock att bärande skäl anförts för att göra undantag från kommunikationsprincipen i de fall som föreslagits i promemorian. Jag kan vidare dela invandrarverkets uppfattning att kommunikation av utredningsmaterial inte heller bör krävas i ärenden om återkallelse av bosättningstillstånd när utlänningen har avflyttat från Sverige. Jag föreslår därför att undantag från kommunikationsprincipen får göras i ärenden om visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av bosättningstillstånd, om utlänningen inte är bosatt eller eljest vistas här. I övrigt bör samma regler om kommunikation gälla som inom förvaltningsförfarandet i övrigt.

## 2. Migrationsöverdomstolens bedömning

Frågan i målet är om 13 kap. 9 § utlänningslagen - som alltså medger undantag från kommuniceringsskyldigheten i 17 § förvaltningslagen - är tillämplig i ärenden om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd. Av

utlänningslagens bestämmelse framgår att undantag från kommunikering kan göras i bl.a. ärenden om tidsbegränsat uppehållstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd, under förutsättning att den berörda personen är bosatt eller vistas i utlandet. Det framgår inte uttryckligen av bestämmelsen att den är tillämplig även på ärenden som gäller återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd. Frågan är därmed om bestämmelsen tolkningsvis bör utvidgas till att även omfatta sådana ärenden.

Inledningsvis konstaterar Migrationsöverdomstolen att det i 16 och 17 §§ förvaltningslagen stadgas en skyldighet för myndigheter att se till att parter får del av de uppgifter som tillförts ett ärende och att de erbjuds tillfälle att reagera på dem. De regler som ställs upp i förvaltningslagen är att betrakta som minimiregler för myndigheternas handläggning och ska tillämpas så länge inte någon annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som medger undantag från denna skyldighet. Det finns dock inget som hindrar att en myndighet tillämpar regler som är mer förmånliga för den enskilde i de fall det anses lämpligt.

Av 13 kap. 9 § utlänningslagen framgår uttryckligen i vilka slags ärenden undantag från kommunikering kan komma i fråga. Syftet med att undanta vissa typer av ärenden från myndigheternas kommunikationsskyldighet är att bl.a. underlätta beslutsfattande i sådana ärenden där beslut ofta fattas med kort varsel. Syftet är även att underlätta handläggning av sådana ärenden där utlänningsen har flyttat från Sverige och myndigheten saknar kännedom om hans eller hennes adress i utlandet. Det framhålls även i förarbetena att det utredningsmaterial som tillförs ärenden i vissa fall är sådant material som utlänningsen troligen inte kan yttra sig över, men att kommunikation kan vara önskvärt i fråga om material som berör utlänningsens personliga förhållanden (jfr Ds In 1971:5 s. 37 och prop. 1971:155 s. 61).

Beslut i ärenden om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd behöver vanligtvis inte fattas med kort varsel. Det är förmodligen inte heller vanligt förekommande att den enskilde som berörs av ett sådant ärende har flyttat från Sverige samtidigt som det saknas uppgift om en adress i utlandet. Detta kan jämföras med ärenden om återkallelse av permanent uppehållstillstånd vilka ofta aktualiseras först när utlänningsen, utan att underrätta svenska myndigheter, redan har lämnat Sverige. I dessa fall saknas många gånger adressuppgifter till den enskilde och utan det uttryckliga undantaget från kommunikeringsskyldigheten i 13 kap. 9 § utlänningslagen skulle myndigheternas handläggning av dessa ärenden avsevärt försvåras. Slutligen innehåller ärenden om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd inte sällan uppgifter om omständigheter som berör den enskildes personliga förhållanden och som redan av den anledningen behöver kommuniceras med honom eller henne (jfr UN 399-99). Detta talar sammantaget för att en underlåtelse att kommunicera en uppgift, som tillförts ett ärende om återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av någon annan än den ärendet rör, inte kan anses motiverad av de skäl som återgetts i föregående stycke. Av än större betydelse i det här sammanhanget är emellertid det som följer nedan.

Kommunikationsprincipen, dvs. principen om att "ingen ska dömas ohörd", ger uttryck åt ett grundläggande krav på myndigheternas handläggning av ärenden (se prop. 1971:30 s. 465). Att en part underrättas om vad som tillförs utredningen av hans eller hennes ärende och får tillfälle att yttra sig över detta innan myndigheten fattar sitt beslut utgör några av de viktigaste garantierna för att avgörandena ska bli materiellt riktiga och för att allmänheten ska kunna känna förtroende för den offentliga förvaltningen.

Principen om myndigheternas kommunikationsskyldighet är alltså fundamental från rättssäkerhetssynpunkt. Att återkalla ett beslut som är gynnande för den enskilde är dessutom en ingripande åtgärd. Detta i sig medför att

myndigheterna har en omfattande skyldighet att ta till vara hans eller hennes intressen vid handläggningen av sådana ärenden. Att det förhåller sig på det sättet talar för att bestämmelser som inskränker myndigheternas skyldighet att kommunicera utredningsmaterial måste tillämpas restriktivt och inte tolkningsvis utvidgas till att gälla också i andra typer av ärenden än vad som uttryckligen finns angivet (se t.ex. UN 400-00). Denna inställning stöds även av förarbetena där det särskilt framhålls att det bör föreligga starka skäl för att ha regler som avviker från vad statsmakterna ansett bör gälla som huvudprincip inom förvaltningsförfarandet (jfr prop. 1971:155 s. 62).

Mot denna bakgrund anser Migrationsöverdomstolen att kommunikation av uppgifter, som tillförts ett ärende om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd av någon annan än den berörda personen, bör äga rum även i de fall då utlänningsen är bosatt eller vistas någon annanstans än i Sverige. Detta innebär att bestämmelsen i 13 kap. 9 § utlänningslagen i sådana fall inte tolkningsvis ska utvidgas till att gälla även handläggningen av ärenden om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd. Av detta följer att det är huvudregeln om kommunikation i 17 § förvaltningslagen som ska tillämpas av Migrationsverket när det gäller ärenden om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd oavsett var den berörda utlänningsen befinner sig.

I målet finns inte någon fullmakt för A:s makes son att föra A:s talan. Uppgiften om att A:s och hennes makes relation upphört har därför tillförts ärendet av någon annan än henne själv. Av det skälet borde Migrationsverket ha berett A tillfälle att yttra sig över uppgiften innan beslut fattades i ärendet. Målet ska därför återförvisas till Migrationsverket för ny handläggning.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen undanröjer migrationsdomstolens dom och Migrationsverkets beslut samt visar målet åter till Migrationsverket för ny handläggning.

---

**Sökord:** Kommunicera; Kommuniseringsskyldighet; Kommunikation; Kommunikationsprincipen; Kommunikationsskyldighet; Partsinsyn; Tidsbegränsat uppehållstillstånd; Undantag; Underlåta att kommunicera; Utredningsmaterial; Återkallelse

**Litteratur:** Prop. 1971:30 s. 465; Prop. 1971:155 s. 61 f.; Prop. 2004/05:170 s. 305; Ds In 1971:5 s. 37

---