

Målnummer:	UM4081-09	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	2009-12-03		
Rubrik:	Bestämmelsen i 13 kap. 1 § första meningen utlänningslagen (2005:716) innebär att Migrationsverket inte får neka uppehållstillstånd efter det att ny prövning beviljats enligt 12 kap. 19 § samma lag utan att muntlig handläggning har förekommit hos Migrationsverket.		
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• Artikel 2 b, artikel 12.1, artikel 12.2, artikel 32.2 b, artikel 32.3 och artikel 32.4 i Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (asylprocedurdirektivet)• 1 kap. 1 § och 12 §, 8 kap. 16 §, 13 kap. 1 §, och 12 kap. 19 § utlänningslagen (2005:710)		
Rättsfall:	<ul style="list-style-type: none">• MIG 2008:36• EU-domstolens avgörande den 4 december 1974 i mål C-41/74, Yvonne van Duyn mot Home Office		

REFERAT

A ansökte om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, resedokument och flyktingförklaring den 8 oktober 2002. Migrationsverket avslog ansökan den 17 maj 2005 samt beslutade att A skulle avvisas till Afghanistan. Utlänningsnämnden fastställde verkets avgörande.

Migrationsverket beslutade den 25 april 2006 att bevilja A ett ettårigt uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lydelsen av 2 kap. 5 b § dåvarande utlänningslagen (1989:529). Efter att det tillfälliga uppehållstillståndet löpt ut avslog Migrationsverket flera ansökningar från A om verkställighetshinder enligt 12 kap. utlänningslagen (2005:716).

Den 24 september 2008 avslog Migrationsverket ånyo en ansökan från A om ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen där han åberopat två brev, tidningsartiklar om situationen i Afghanistan och en handling benämnd "Confession certificate" vari vittnen intygade att han blivit dömd av en lokal jirga och var efterlyst. Ansökan avslogs med motiveringen att vad han anfört var fråga om redan prövade skäl. Beträffande handlingen benämnd "Confession certificate" anfördes att den endast var ytterligare bevisning för redan prövade omständigheter och att A inte visat att det förelåg några nya omständigheter som kunde föranleda hinder mot verkställighet som avses i 12 kap. 1-3 §§ utlänningslagen. A överklagade beslutet. Migrationsdomstolen beslutade den 21 oktober 2008 om inhibition tills vidare av verkställigheten av avvisningsbeslutet. Migrationsdomstolen undanröjde i dom den 24 oktober 2008 Migrationsverkets beslut och visade målet åter för ny prövning om uppehållstillstånd med motiveringen att handlingen benämnd "Confession certificate" inte varit föremål för prövning tidigare och att det framkommit nya omständigheter i handlingen som kunde utgöra bestående hinder för verkställighet.

Migrationsverket beslutade vid ny prövning av A:s rätt till uppehållstillstånd den 23 februari 2009 att avslå hans ansökan om uppehållstillstånd och arbetstillstånd liksom att avslå ansökan om flyktingförklaring och resedokument. Vidare upphävde verket migrationsdomstolens beslut om

inhibition av verkställigheten av avvisningsbeslutet.

A överklagade beslutet och yrkade att det skulle undanröjas och att ärendet skulle återförvisas till Migrationsverket för fortsatt handläggning. I andra hand yrkade han att Migrationsverkets tidigare beslut om avvisning skulle upphävas och han skulle beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd i Sverige, samt att han skulle beviljas flyktingstatus och resedokument. A yrkade vidare att muntlig förhandling skulle hållas. Han anförde bl.a. följande. Migrationsverket har inte fullgjort sin utredningsskyldighet. Det har inte skett en sådan ny prövning som migrationsdomstolen förordade i domen den 24 oktober 2008. Migrationsverkets prövning är endast begränsad till en analys av stödbetisningen. Ingen muntlig handläggning har hållits med hänvisning till MIG 2008:36.

Länsrätten i Stockholms län, migrationsdomstolen, avslog yrkandet om muntlig förhandling i beslut den 31 mars 2009 med motiveringen att det var obehövligt.

Migrationsdomstolen (2009-04-27, ordförande Aronsson samt tre nämndemän) avslog överklagandet samt anförde bl.a. följande. Skäl för återförvisning finns inte på de av klaganden anförda grunderna.

A överklagade migrationsdomstolens dom och yrkade i första hand att Migrationsöverdomstolen skulle upphäva migrationsdomstolens dom och återförvisa målet till Migrationsverket för fortsatt handläggning. I andra hand yrkade A att Migrationsöverdomstolen skulle upphäva tidigare beslut om avvisning och bevilja honom uppehållstillstånd och arbetstillstånd i Sverige, tillerkänna honom flyktingstatus samt bevilja ansökan om resedokument.

Till stöd för sin talan anförde A bl.a. följande. Migrationsverket och migrationsdomstolen har underlåtit att hålla muntlig förhandling trots att han uttryckligen framställt yrkande därom. Migrationsverket och migrationsdomstolen har därmed inte fullgjort sin utredningsskyldighet.

Migrationsverket bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Vad gäller förutsättningarna för muntlig handläggning i Migrationsverket ska en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen jämföras med mål av extraordinär natur. Att en ny prövning beviljats innebär inte att ärendet är jämförbart med ett ärende under den ordinarie processen. Av MIG 2008:36 framgår att processramen vid en ny prövning utgörs främst av de nya omständigheter som föranlett beslutet att bevilja ny prövning, men även de tidigare omständigheterna ska beaktas vid en sammantagen bedömning. När det gäller de tidigare omständigheterna har dessa redan prövats och då har det ingått muntlig handläggning. Behovet av ny muntlig handläggning torde därmed främst bedömas mot bakgrund av de nya omständigheterna.

Ärendet gäller inte av- eller utvisning och skyldigheten om muntlig handläggning enligt 13 kap. 1 § första meningen utlänningslagen är således redan av paragrafens ordalydelse inte aktuell i föreliggande mål. Av andra meningen i samma paragraf följer att muntlig handläggning även annars ska företas på begäran av utlänningslagen, om inte sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra asylärendet. I förarbetena till 13 kap. 1 § andra meningen utlänningslagen anges att bestämmelsen motsvarar 11 kap. 1 § första stycket andra meningen i 1989 års utlänningslag. Det framgår med all önskvärd tydlighet att den tidigare lydelsen enbart tar hänsyn till processen fram till dess att beslutet vunnit laga kraft och att muntlighet i processen på verkställighetsstadiet hanteras mot bakgrund av reglerna i förvaltningslagen (1986:223). Bestämmelsen i 13 kap. 1 § andra meningen utlänningslagen kan således inte utan vidare tillämpas efter det att ett avlägsnandebeslut har vunnit laga kraft.

A har under handläggningen hos Migrationsverket inte begärt muntlig

handläggning. Någon skyldighet enligt utlänningslagen att ha muntlig handläggning har således i vilket fall inte förelegat hos Migrationsverket. Istället aktualiseras 14 § förvaltningslagen. Här bör noteras att förvaltningsförfarandet normalt är skriftligt och att det i aktuellt ärendeslag normalt har förordnats ett offentligt biträde. Hänsyn bör även tas till ärendeslagets extraordinära natur. Den enskilde kan inte kräva ett formligt sammanträde eller förhandling. Handläggningen i förevarande fall har inte varit i strid med vad som föreskrivs i förvaltningslagen. Migrationsverket delar vidare migrationsdomstolens bedömning att muntlig förhandling i domstolen var obehövlig.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2009-12-03, Wahlqvist, Brege Gefvert och Reimers, referent), yttrade:

Fråga i målet är huruvida det finns ett krav på muntlig handläggning hos Migrationsverket i samband med en prövning av rätt till uppehållstillstånd efter det att ny prövning beviljats enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.

I artikel 2 b i Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (asylprocedurdirektivet) stadgas att en ansökan om internationellt skydd antas vara en asylansökan om inte personen i fråga uttryckligen begär en annan typ av skydd som det kan ansökas om separat.

Enligt artikel 12.1 i kapitel II om grundläggande principer och garantier i asylprocedurdirektivet ska, innan den beslutande myndigheten fattar något beslut, den asylsökande ges tillfälle att höras om sin ansökan av en person som är behörig att utföra en sådan intervju enligt nationell lagstiftning.

Enligt artikel 12.2 c i asylprocedurdirektivet behöver den personliga intervjun inte genomföras om den beslutande myndigheten på grundval av en fullständig prövning av den information som sökanden har lämnat betraktar ansökan som ogrundad i de fall när omständigheter föreligger som anges i artikel 23.4 a, c, g, h och j.

Enligt artikel 32.2 b i asylprocedurdirektivet får medlemsstaterna tillämpa ett särskilt förfarande enligt punkt 3, om en person ger in en efterföljande asylansökan sedan ett beslut har fattats om den tidigare ansökan.

Av artikel 32.3 i asylprocedurdirektivet framgår att en efterföljande asylansökan först ska bli föremål för en preliminär prövning, om nya fakta eller uppgifter vad avser sökandens rätt att erhålla flyktingstatus enligt direktiv 2004/83/EG har framkommit eller har lagts fram av sökanden.

Enligt artikel 32.4 i asylprocedurdirektivet ska en ansökan prövas på nytt enligt kapitel II om, efter den preliminära prövningen, nya fakta eller uppgifter framkommer eller läggs fram av sökanden, vilka på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter till rätt till flyktingstatus enligt direktiv 2004/83/EG.

Enligt 13 kap. 1 § första meningen utlänningslagen får Migrationsverket inte besluta om avvisning eller utvisning av en utlänning som har ansökt om asyl i Sverige utan att det förekommit muntlig handläggning hos Migrationsverket. Enligt andra meningen samma paragraf ska muntlig handläggning även annars företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra asylärendet.

I förarbetena till 13 kap. 1 § utlänningslagen anges bl.a. följande. Paragrafen motsvarar i huvudsak 11 kap. 1 § i 1989 års utlänningslag (prop. 2004/05:170 s. 303 f.). Enligt paragrafen är muntlig handläggning obligatorisk innan Migrationsverket beslutar om avvisning eller utvisning av en utlänning som ansökt om asyl. Med asyl avses enligt 1 kap. 3 § utlänningslagen ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning som är flykting. Av 1 kap. 12 §

samma lag framgår att med asylansökan avses också en ansökan om uppehållstillstånd som grundas på skäl som avses i 4 kap. 2 §. Utformningen av bestämmelsen hindrar inte att Migrationsverket beviljar uppehållstillstånd på ett rent skriftligt underlag. Om den muntliga handläggningen ska genomföras som ett formellt sammanträde eller i någon annan form bestäms av Migrationsverket.

Principen om ett obligatoriskt muntligt moment i asylprocessen kom till uttryck genom införandet av 11 kap. 1 § i 1989 års utlänningslag. Regeringen var därvid av uppfattningen att en person som söker asyl inte ska kunna avvisas utan att muntlig handläggning har förekommit i ärendet och anförde vidare bl.a. följande (prop. 1996/97:25 s. 195 f.). "Några avsteg från denna princip bör inte medges - inte ens vid direktavvisningar till hemlandet eller avvisningar till tredje land. Enligt regeringens uppfattning ligger det en betydande fördel i att bestämmelsen utformas på ett ovillkorligt vis. Med den utformningen blir bestämmelsen lätt att tillämpa och dess lydelse garanterar alla asylsökande rätten att höras muntligt av den centrala utlänningsmyndigheten. I de fall utlännningen ska direktavvisas till hemlandet kan visserligen principen --- leda till att Invandrarverket (numera Migrationsverket, Migrationsöverdomstolens anm.) tvingas ha muntlig handläggning även i fall där det är uppenbart att den asylsökande kan sändas hem utan några som helst risker, t.ex. om nordiska medborgare skulle söka asyl. Dessa fall är dock så utomordentligt få att det inte finns skäl att göra något undantag för dem. Även avvisningar till tredjeland skulle --- i och för sig kunna aktualisera undantag mot bakgrund av kraven på brådskande handläggning. Det kan emellertid finnas behov att någon från Invandrarverket talar med de asylsökande även i dessa fall, t.ex. för att undersöka om sökanden har sådan anknytning till Sverige att asylansökan bör prövas här även om förutsättningarna är uppfyllda för avvisning till tredjeland. Dessutom skulle införandet av en undantagsregel underminera sökandenas garanti att få tala med personal från verket. Inte heller för dessa ärenden bör således undantag tillåtas."

Av 8 kap. 16 § utlänningslagen framgår att om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlännningen befinner sig i Sverige ska det samtidigt meddelas beslut om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar emot det.

Migrationsöverdomstolen gör följande bedömning.

Migrationsöverdomstolen konstaterar inledningsvis att asylprocedurdirektivet ännu inte har genomförts i svensk rätt. Direktivet är ett s.k. minimidirektiv, dvs. direktivet fastställer vissa miniminormer för att fastställa medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus, men tillåter medlemsstaterna att införa eller bibehålla förmånligare bestämmelser. Rätten till personlig intervju enligt artikel 12.1 är en av asylprocedurdirektivets grundläggande rättigheter. Denna rätt föreligger inom de gränser som uppställs i artikel 12.2 i direktivet och innebär att medlemsstaterna, inom de ramar som sätts upp i artikeln, är skyldiga att erbjuda muntlig handläggning. Av artikel 32.4 framgår att bl.a. artiklarna 12.1 och 12.2 ska tillämpas även då en s.k. efterföljande ansökan enligt direktivet ska prövas på nytt. Migrationsöverdomstolen konstaterar att nu nämnda artiklar i asylprocedurdirektivet är sådana att de är direkt tillämpliga utan föregående implementering i svensk rätt (jfr bl.a. EU-domstolens avgörande i mål C-41/74 Yvonne van Duyn mot Home Office).

Migrationsöverdomstolen har tidigare uttalat att när en utlänning vars utvisningsbeslut vunnit laga kraft inför Migrationsverket åberopar nya omständigheter hänförliga till sitt skyddsbehov får detta anses utgöra en sådan ansökan om internationellt skydd som får antas vara en asylansökan enligt artikel 2 b i asylprocedurdirektivet. Denna omständighet har i sin tur inneburit att den sökande vid nekat uppehållstillstånd efter det att ny prövning beviljats

enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen har ansetts ha rätt till en prövning i domstol enligt bestämmelserna i 14 kap. samma lag, oaktat att detta uttryckligen inte anges i lagen (se MIG 2008:36).

Bestämmelsen i 13 kap. 1 § första meningen utlänningslagen avser att säkerställa att Migrationsverket inte fattar beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning som åberopar asylskäl utan att denne har givits möjlighet till muntlig handläggning hos Migrationsverket.

Av 8 kap. 16 § utlänningslagen följer att en ansökan om uppehållstillstånd i princip inte kan avslås medan utlänningen befinner sig i Sverige utan att det samtidigt fattas ett avlägsnandebeslut. Ett nekat uppehållstillstånd efter det att ny prövning beviljats innebär emellertid att ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning kvarstår och att ett nytt beslut om avvisning eller utvisning inte behöver fattas (jfr MIG 2008:36 och prop. 2004/05:170 s. 228). Den omständigheten att ett nytt beslut om avvisning eller utvisning således inte behöver fattas kan enligt Migrationsöverdomstolen inte medföra att en utlänning inte ges möjlighet till muntlig handläggning hos Migrationsverket när nya asylskäl, som medfört att ny prövning har beviljats, åberopas.

Migrationsöverdomstolen finner att det i enlighet med vad som nu anförts följer av 13 kap. 1 § första meningen utlänningslagen att Migrationsverket inte får neka uppehållstillstånd efter det att ny prövning beviljats enligt 12 kap. 19 § samma lag utan att muntlig handläggning har förekommit hos Migrationsverket.

Målet bör således visas åter till Migrationsverket för ny handläggning.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen undanröjer migrationsdomstolens dom av den 27 april 2009 och Migrationsverkets beslut av den 23 februari 2009 och visar målet åter till Migrationsverket för ny handläggning.

Sökord: Asyl; Asylprocedurdirektivet; Muntlig handläggning; Ny prövning

Litteratur: Prop. 1996/97:25 s. 195 f.; Prop. 2004/05:170 s. 228 och 303 f.
