

Målnummer: UM8643-10**Avdelning:** 1**Avgörandedatum:** 2011-11-15

Rubrik: I ett verkställighetsärende kan en åberopad ny omständighet som handlar om ett lands vilja och möjlighet att ta emot en utlänning vara såväl ett praktiskt som ett politiskt verkställighetshinder. Det krävs en bedömning i varje enskilt fall för att avgöra om verkställighetshindret enbart är av praktisk natur eller om det även hänför sig till utlänningens behov av skydd. Medan migrationsdomstolarna har en begränsad roll i den prövning som kan förekomma på verkställighetsstadiet åligger det Migrationsverket att självmant och kontinuerligt beakta de nya omständigheter som kommer fram i ett verkställighetsärende.

Lagrum: 12 kap. 18 § och 19 § utlänningslagen (2005:716)**Rättsfall:**

REFERAT

Migrationsverket beslutade den 11 september 2009 att avslå familjen A:s ansökan om uppehållstillstånd m.m. och att utvisa familjemedlemmarna från Sverige till Syrien. Familjen A överklagade beslutet till migrationsdomstolen som i dom den 24 mars 2010 avslog överklagandet. Den 8 juni 2010 beslutade Migrationsöverdomstolen att inte meddela prövningstillstånd varvid Migrationsverkets beslut vann laga kraft.

I skrivelse till Migrationsverket den 15 september 2010 anförde familjen A i huvudsak följande. De är statslösa och rättslösa i Syrien och kan inte räkna med skydd från polisen då denna rätt inte ges till den folkgrupp som familjen tillhör, maktoumeen. Familjen har tagit kontakt med Syriens ambassad i Stockholm för att få papper på sina identiteter och besked om hjälp i sitt hemland. De har inte fått någon information eller besked om skydd där efter ett eventuellt återvändande. Familjen finns inte i några register och det förekommer inte några uppgifter om maktoumeener på ambassaden. Man kan utgå från att de inte är välkomna i hemlandet och de bör därför få stanna i Sverige.

Migrationsverket beslutade den 23 september 2010 att inte bevilja uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716), att inte bevilja ny prövning av frågan om uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen samt att inte avbryta verkställigheten av utvisningsbeslutet. Som skäl för beslutet angav verket i huvudsak följande. Familjen A:s hemland har inte uttryckligen förklarat att man inte kommer att ta emot familjen. Det kan därför inte antas att Syrien inte kommer att ta emot dem. Det har inte heller framkommit någon annan omständighet som utgör hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Det har inte åberopats några nya omständigheter som kan antas utgöra sådant hinder mot verkställighet som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen. Förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § eller för att ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen är därmed inte uppfyllda.

Familjen A överklagade Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen och anförde att de sökt kontakt med Syriens ambassad i Stockholm, men att de inte kunnat få någon hjälp eller

några besked därifrån. Migrationsverket borde genom kontakt med Sveriges ambassad i Damaskus ha undersökt huruvida Syrien kommer att ta emot dem vid ett återvändande.

Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (2010-10-15, ordförande L. Stegeland), undanröjde det överklagade beslutet och visade målet åter till Migrationsverket för ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Migrationsdomstolen förordnade vidare att verkställighet av beslutet om utvisning inte fick ske innan verket slutfört sin prövning av frågan om uppehållstillstånd. Som skäl för beslutet anförde domstolen i huvudsak följande. Att familjen A - som enligt migrationsdomstolens dom den 24 mars 2010 har gjort sannolikt att de tillhör gruppen maktoumeen - numera har varit i kontakt med Syriens ambassad och där inte kunnat få några identitetshandlingar, eftersom det inte finns några uppgifter om familjen på ambassaden, är en ny uppgift som inte har kunnat anföras tidigare. Att personer som tillhör gruppen maktoumeen inte kan registrera sig hos myndigheterna och därmed även har svårigheter att återvända till Syrien är ett välkänt faktum. Den omständighet som familjen A har fört fram kan enligt migrationsdomstolen antas utgöra ett sådant bestående hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap. utlänningslagen. Det finns således sådana nya omständigheter som avses i 12 kap. 19 § samma lag. Frågan om uppehållstillstånd bör mot denna bakgrund prövas på nytt. I avvaktan på denna prövning bör någon verkställighet inte ske.

Migrationsverket överklagade domen och yrkade att Migrationsöverdomstolen, med ändring av migrationsdomstolens dom, skulle fastställa verkets beslut den 23 september 2010. Migrationsverket anförde i huvudsak följande. Migrationsdomstolen har gjort en prövning av sådana praktiska verkställighetshinder som regleras i 12 kap. 18 § första stycket 2 utlänningslagen trots att domstolen inte är behörig instans för en sådan prövning. Ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen är möjlig endast när omständigheterna hänför sig till utlännings behov av skydd här i landet och inte om utlännings åberopar ett praktiskt verkställighetshinder eller åberopar anknytnings skäl eller skäl av humanitär art mot verkställighet. Familjen A har inte anført någon omständighet som kan medföra verkställighetshinder enligt 12 kap. 1-3 §§ utlänningslagen. Utan att beakta att prövningen enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen endast avser verkställighetshinder enligt 12 kap. 1-3 §§ samma lag har migrationsdomstolen beslutat att bevilja ny prövning på grund av praktiska verkställighetshinder. Migrationsdomstolens dom är således uppenbart oriktig. Den aktuella situationen i Syrien utgör inte hinder mot att familjen A återvänder till sitt hemland.

Familjen A bestred bifall till överklagandet och anförde i huvudsak följande. Enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen ska Migrationsverket självständigt bedöma om det föreligger verkställighetshinder. Verket får enligt vad som närmare anges i bestämmelsen bevilja permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd. Meddelas inte sådant tillstånd fortsätter verkställigheten. I och med att Migrationsverket inte ansett att förutsättningar föreläggat att med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen bevilja uppehållstillstånd aktualiseras en prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen, vilket förutsätter att yrkande framställs härom på sätt som också gjorts. Bestämmelsen är tillämplig endast i de fall då utlännings åberopar politiska verkställighetshinder och dessa inte tidigare har prövats i ärendet, utan att utlännings kan lastas för detta. Av skäl som migrationsdomstolen anført har familjen framført sådana omständigheter som kan antas utgöra ett sådant politiskt verkställighetshinder. Omständigheterna har inte prövats tidigare och familjen kan inte lastas för detta. Det föreligger därmed förutsättningar för en ny prövning. Migrationsverket har i sin argumentation framført att de åberopade omständigheterna närmast är att betrakta som enbart praktiska verkställighetshinder som regleras i 12 kap. 18 § utlänningslagen och som domstolen därmed inte skulle vara behörig att pröva. Det är dock i familjen A:s fall fråga om sådana politiska verkställighetshinder

som ger rätt till ny prövning. Familjen har klargjort att man riskerar förföljelse och inte kan få skydd av hemlandets myndigheter. Familjen har även fått bekräftat att situationen i Syrien har blivit alltmer hotfull även för personer som tillhör deras folkgrupp.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2011-11-15, Wahlqvist, Jagander och C. Bohlin, referent), yttrade:

1. Tillämpliga bestämmelser m.m.

Av 12 kap. 18 § utlänningslagen följer att Migrationsverket ex officio ska pröva nya omständigheter som kommer fram i ett verkställighetsärende, om de nya omständigheterna innebär att 1) det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 § samma kapitel (politiskt verkställighetshinder), om 2) det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen (praktiskt verkställighetshinder) eller om 3) det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas. Migrationsverket kan då bevilja ett tidsbegränsat eller ett permanent uppehållstillstånd. Meddelas inte ett uppehållstillstånd fortsätter verkställigheten. Ett beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen kan inte överklagas.

Om ett beslut om uppehållstillstånd inte kan meddelas med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen ska Migrationsverket under vissa förutsättningar också pröva om förekomsten av nya omständigheter medför att frågan om uppehållstillstånd ska tas upp till ny prövning i enlighet med 12 kap. 19 § samma lag. En första sådan förutsättning är, till skillnad från när det gäller 18 § i samma kapitel, att ett yrkande framställs av utlänningen. Bestämmelsen är vidare tillämplig endast då utlänningen åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående politiskt verkställighetshinder och omständigheterna inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare eller utlänningen visar giltigt ursäkt för att inte ha åberopat dem tidigare. Om dessa förutsättningar är uppfyllda ska Migrationsverket alltså ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning. I motsats till vad som gäller för beslut fattade med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen är det möjligt att överklaga verkets beslut enligt 12 kap. 19 § samma lag. Detta framgår av 14 kap. 5 § utlänningslagen.

Bestämmelserna i 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen samverkar således på så sätt att Migrationsverket måste beakta båda paragraferna när en utlänning åberopar nya omständigheter och att en ny prövning enligt 19 § bara blir aktuell om det inte finns förutsättningar att bevilja uppehållstillstånd redan med stöd av ex officio-regeln i 18 § (se prop. 2004/05:170 s. 225 och 227).

Följden av en prövning med en för den enskilde positiv utgång är vidare av olika slag beroende på om prövningen sker enligt 12 kap. 18 eller 19 § utlänningslagen. Den prövning som sker enligt den förstnämnda bestämmelsen - och som är förbehållen Migrationsverket - leder till att ett uppehållstillstånd beviljas. Tillståndet kan vara permanent eller tidsbegränsat beroende på om verkställighetshindret anses vara av bestående eller tillfällig natur. En prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen med positiv utgång för den enskilde leder inte i sig till att ett uppehållstillstånd beviljas utan enbart till att frågan om uppehållstillstånd som sådan prövas på nytt.

Utlänningslagens systematik när det gäller den prövning som kan förekomma på verkställighetsstadiet innebär att migrationsdomstolarna har en begränsad roll. Det åligger Migrationsverket att beakta de nya omständigheter som kommer fram i ett verkställighetsärende, dvs. verket ska självant och kontinuerligt göra en bedömning t.ex. av om situationen i ett visst land har försämrats på ett sådant sätt att det inte längre går att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning genom att sända den berörda utlänningen dit. Migrationsdomstolarna, däremot, har endast att bedöma nya omständigheter

på verkställighetsstadiet i den mån de åberopats av utlänningen i fråga och först sedan de bedömts av Migrationsverket.

2. Har migrationsdomstolen felaktigt beaktat praktiska verkställighetshinder vid sin prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen?

Migrationsverket hävdar att migrationsdomstolens dom är uppenbart oriktig av det skälet att domstolen prövat sådana praktiska verkställighetshinder som regleras i 12 kap. 18 § första stycket 2 utlänningslagen utan att vara behörig till det.

Verkställighetshinder av praktisk natur ska beaktas av Migrationsverket ex officio. I förarbetena (a.a. s. 226) anges att detta exempelvis kan vara fallet när utlänningens hemland eller tidigare vistelseland meddelat att utlänningen inte kommer att tas emot där och fortsatta kontakter i frågan med det landet inte bedöms kunna nå framgång. För att mottagarlandets ovilja att ta emot personen ska kunna utgöra ett praktiskt hinder mot verkställighet bör dock krävas att utlänningen själv medverkat för att en verkställighet ska kunna genomföras.

När det gäller vad som kan utgöra omständigheter som kan föranleda en ny prövning med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen, dvs. ett politiskt verkställighetshinder, tar förarbetena upp bl.a. den situationen att det står klart att ett tredje land, som skyddsbehovet prövats i förhållande till, inte som förväntat kommer att ta emot utlänningen. Utlänningens skyddsbehov måste då prövas i förhållande till hemlandet eller något annat land (a.a. s. 228).

Mot denna bakgrund är det Migrationsöverdomstolens uppfattning att en åberopad ny omständighet som handlar om ett lands vilja och möjlighet att ta emot en utlänning kan vara såväl ett praktiskt verkställighetshinder (som bara kan beaktas vid prövning enligt 12 kap. 18 § första stycket 2 utlänningslagen) som ett politiskt verkställighetshinder (som kan beaktas vid prövningen både enligt 12 kap. 18 § första stycket 1 och 19 § samma lag). Det krävs en bedömning i varje enskilt fall för att avgöra om det verkställighetshinder som åberopas enbart är av praktisk natur eller om det även hänför sig till utlänningens behov av skydd.

Familjen A har åberopat att Syriens ambassad inte gett dem någon information eller besked om skydd vid ett återvändande till hemlandet samt att detta beror på att de tillhör gruppen maktoumeen och därför inte är registrerade i Syrien. Familjen A har tolkat detta på det sättet att det inte är möjligt för dem att återvända till Syrien. Det förhållandet att myndigheterna i en utlännings hemland vägrar att låta honom eller henne återvända dit och inte medverkar till att inresa kan ske i det landet utgör ett praktiskt verkställighetshinder. Ett sådant verkställighetshinder ska prövas av Migrationsverket enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, vilket verket också har gjort i familjen A:s fall. Migrationsverkets beslut, dvs. resultatet av dess prövning av om förutsättningarna i den bestämmelsen är uppfyllda, är inte överklagbart. Migrationsöverdomstolen har därför ingen möjlighet att överpröva Migrationsverkets beslut i den delen och kan inte heller se att migrationsdomstolen har gjort det.

Det är vidare Migrationsöverdomstolens bedömning att vad familjen A åberopat, nämligen bristen på besked från ambassaden och det förhållandet att familjen tillhör gruppen maktoumeen, även kan hänföras till familjemedlemmarnas anförda behov av skydd. Familjen A:s grupptillhörighet och de konsekvenser denna påstås medföra för familjens del är sådana omständigheter som kan utgöra ett politiskt verkställighetshinder. Migrationsdomstolen kan alltså inte anses felaktigt ha beaktat praktiska verkställighetshinder vid den prövning domstolen gjort i enlighet med 12 kap. 19 § utlänningslagen.

3. Föreligger det förutsättningar för en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd?

Möjligheten att på grund av nya omständigheter få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning prövat på nytt ska utnyttjas restriktivt och - enligt vad regeringen uttalade i förarbetena till bestämmelsen (a.a. s. 225) - framstå som det extraordinära prövningsförfarande som det alltid har avsetts att vara. Det är inte tillräckligt att de nya omständigheterna har karaktären endast av modifikationer eller tillägg till de ursprungligen åberopade omständigheterna (a.a. s. 227). De nya omständigheter som åberopas ska vidare vara av sådan beskaffenhet att de kan antas utgöra ett bestående politiskt verkställighetshinder. Det ska alltså inte vara fråga om en mer eller mindre avlägsen möjlighet att de åberopade omständigheterna utgör verkställighetshinder, utan hindret ska kunna bedömas föreligga i det enskilda fallet (a.a. s. 300).

Familjen A anförde i målet om uppehållstillstånd bl.a. att de tillhör gruppen maktoumeen och att de därför inte fått registrera sig hos myndigheterna i Syrien utan enbart är folkbokförda kyrkligt. Migrationsdomstolen fann i sin dom den 24 mars 2010 att familjen A gjort sannolikt att de är statslösa armenier från Syrien och tillhör gruppen maktoumeen. Domstolen konstaterade emellertid att den diskriminering som maktoumeener utsätts för i Syrien inte innebär att de enbart på den grunden riskerar att utsättas för förföljelse i utlänningslagens mening vid ett återvändande dit.

Det förhållande att familjen A enligt egen uppgift kontaktat Syriens ambassad i Stockholm för att få besked om hjälp från sitt hemland utan att få någon information eller något sådant besked kan, såsom Migrationsöverdomstolen tidigare konstaterat, utgöra en ny omständighet i den mening som avses i 12 kap. 19 § utlänningslagen. Något stöd för att familjen A vänt sig till den syriska ambassaden utöver deras egna uppgifter finns emellertid inte i målet. I ljuset av detta och mot bakgrund av vad familjen hävdade redan i målet om uppehållstillstånd anser Migrationsöverdomstolen att vad familjen nu åberopat endast har karaktären av modifikationer eller tillägg i förhållande till vad som åberopats tidigare. Migrationsdomstolen borde därför inte ha beviljat familjen A en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Migrationsdomstolens dom ska därför upphävas och Migrationsverkets beslut fastställas.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Med bifall till överklagandet upphäver Migrationsöverdomstolen migrationsdomstolens dom och fastställer Migrationsverkets beslut den 23 september 2010.

Sökord: Maktoumeen; Mottagarland; Ny omständighet; Ny prövning; Politiska verkställighetshinder; Praktiska verkställighetshinder; Utlänningslagens systematik; Verkställighetshinder; Verkställighetsstadiet

Litteratur: Prop. 2004/05:170 s. 225-228 och 300
