



**KAMMARRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Migrationsöverdomstolen
Avdelning 01

BESLUT
2014-06-16
Meddelat i Stockholm

Mål nr UM 6468-13

KLAGANDE

Polismyndigheten i Stockholms län
Gränspolisavdelningen
106 75 Stockholm

MOTPART

Ombud och offentligt biträde: Jur.kand.

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Stockholms, migrationsdomstolen, dom
den 6 september 2013 i mål nr UM 6869-13
(Polismyndigheten i Stockholms läns ärende nr)

SAKEN

Förvar

MIGRATIONSÖVERDOMSTOLENS AVGÖRANDE

1. Migrationsöverdomstolen avskriver målet från vidare handläggning.
2. Migrationsöverdomstolen beslutar att ersättning ska betalas till
som offentligt biträde med 1 553 kr, varav 1 242 kr för
arbete och 311 kr för mervärdesskatt.

BAKGRUND

1. Tidigare beslut

ansökte första gången om asyl i Sverige den 12 juni 2004. Efter det att Migrationsverket avslagit hennes ansökan och Utlänningsnämnden avslagit hennes överklagande av verkets beslut, avvisades hon från Sverige den 23 september 2005.

ansökte på nytt om asyl i Sverige den 28 juni 2011. Migrationsverket avslog ansökan i beslut den 28 september 2011 och beslutade i samband med det att avvisa henne från Sverige. Sedan migrationsdomstolen i dom den 29 november samma år avslagit överklagande vann avvisningsbeslutet laga kraft den 3 februari 2012 när Migrationsöverdomstolen beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Den 23 februari 2012 beslutade Migrationsverket att ta i förvar med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 2 och 3 samt tredje stycket utlänningslagen (2005:716). Beslutet verkställdes den 26 juni 2013.

Den 26 juli 2013 beslutade Migrationsverket att inte bevilja uppehållstillstånd med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen och att inte ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning med stöd av 12 kap. 19 § samma lag.

Migrationsverket beslutade den 26 juli 2013 att lämna över verkställighetsärendet av avvisningsbeslutet till Polismyndigheten i Stockholms län som samma dag i enlighet med 10 kap. 9 § fjärde stycket utlänningslagen omprövade och fastställde förvarsbeslutet från den 23 februari 2012.

överklagade beslutet att inte ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning till migrationsdomstolen som den 15 augusti 2013 beslutade att ställa in verkställigheten av beslutet att avvisa varpå en planerad resa avbröts. Migrationsdomstolen avlog sedan överklagandet den 22 augusti 2013 och beslutet att ställa in verkställigheten upphörde därmed att gälla.

2. Det överklagade beslutet

Polismyndigheten beslutade vid en ny prövning av frågan om förvar den 26 augusti 2013 att skulle hållas kvar i förvar och angav som skäl för beslutet bl.a. följande. har vid muntlig förhandling den 23 augusti 2013 uppgett att hon absolut inte är villig att samarbeta i fråga om verkställigheten. Hon vill inte återvända till hemlandet och uppgav att hon inte kommer att kunna försörja sig och att hon saknar anhöriga samt måste få behandling för sin sjukdom. Utifrån gjord utredning, pågående arbete under hand samt vad som förevarit under förhandlingen bedöms föreligga en ytterst påtaglig risk för att om hon försätts på fri fot, kommer att hålla sig undan. Det finns synnerliga skäl för att hålla i förvar. Det kan inte anses tillfyllest att ställa henne under uppsikt.

3. Migrationsdomstolens dom

överklagade polismyndighetens beslut. Polismyndigheten upplyste migrationsdomstolen om att ett verkställighetsförsök fått avbrytas den 29 augusti 2013 på grund av att inte medverkat vid ombordstigningen på ett flygplan.

Migrationsdomstolen upphävde den 6 september 2013 polismyndighetens beslut om förvar och beslutade att skulle ställas under

uppsikt. Som skäl för avgörandet angav migrationsdomstolen bl.a. följande.

har ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut sedan den 3 februari 2012. Hon har varit förvarstagen sedan den 26 juni 2013.

har vid såväl tidigare som nuvarande prövning uppgett att hon inte tänker samarbeta i frågan om verkställighet. Hon har också i överklagandet uppgett att hon inte kan återvända till Azerbajdzjan. Det finns därför risk att hon avviker eller håller sig undan och därmed finns grund för förvar enligt 10 kap. 1 § andra stycket 3 och tredje stycket utlänningslagen.

har varit förvarstagen i drygt två månader. För att en utlänning ska få hållas i förvar i mer än två månader krävs att det finns synnerliga skäl för detta. innehar de handlingar som behövs för att avvisningsbeslutet ska kunna verkställas. Ett beslut om förvar fattades den 23 februari 2012. Förvarsbeslutet verkställdes dock först den 26 juni 2013. Det finns inget som tyder på att har hållit sig undan under denna tid. Av Migrationsverkets tjänsteanteckning den 27 juni 2013 framgår att hon togs i förvar då hon själv uppsökte Migrationsverket för att få hjälp med medicinsk behandling och vägrade lämna Migrationsverkets lokaler när hon inte fick ekonomisk hjälp. Vidare framgår att hon aldrig har misskött kontakterna med Migrationsverket. har under ett år och fyra månaders tid inte avvikit eller hållit sig undan, trots att det då funnits ett verkställbart förvarsbeslut. Detta innebär – även med beaktande av hennes agerande vid det förra verkställighetsförsöket – att risken att hon nu avviker får anses som måttlig. har vidare anført att det långa förvarstagandet har inverkat menligt på hennes fysiska och psykiska hälsa, vilket det saknas anledning att ifrågasätta. Det finns i dagsläget inget datum för planerad verkställighet. Vid en samlad

bedömning finns för närvarande inte synnerliga skäl för fortsatt förvar. Däremot föreligger förutsättningar för uppsikt.

YRKANDEN M.M.

1. Polismyndigheten i Stockholms län

1.1. Överklagandet

Polismyndigheten yrkar att Migrationsöverdomstolen upphäver migrationsdomstolens dom och fastställer polismyndighetens beslut om förvar. Till stöd för sin talan anför polismyndigheten bl.a. följande.

har i både ord och handling tydligt visat att hon inte har haft för avsikt att samarbeta med svenska myndigheter gällande verkställigheten av sitt avlägsnandebeslut. Vid det tidigare verkställighetsförsöket gjorde hon så kraftigt motstånd att kaptenen på det reguljära flygplanet vägrade låta henne resa med och i samtal med polismyndigheten har hon angett att hon inte vill återvända till sitt hemland. Gällande en person som agerat på ett sådant sätt måste det anses föreligga en undanhållanderisk om hon skulle försättas på fri fot. Att en utlänning angett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning anges också i 1 kap. 15 § utlänningslagen som en av de faktorer som myndigheterna får ta hänsyn till vid bedömning om det föreligger risk för avvikande. Migrationsdomstolen har också funnit att en undanhållanderisk föreläggat.

Migrationsdomstolen skriver vidare att eftersom den berörda utlänningen inte avvikit under det dryga år som gått sedan det första förvarsbeslutet fattades är risken att hon nu skulle avvika att anse som måttlig. Ett verkställbart förvarsbeslut har visserligen föreläggat sedan februari 2012 men det har enligt Migrationsverkets datasystem Wilma inte delgivits

den berörda utlänningen förrän i juni 2013. Det är alltså inte visat att hon över huvud taget har känt till förvarsbeslutet under denna period. Mot bakgrund av detta samt hennes egna uttalanden och agerande vid det första verkställighetsförsöket måste risken för undanhållande ha varit påtaglig.

Migrationsdomstolen anger att något datum för verkställighet inte var känt. En resa med chartrat plan var dock beställd, men på grund av att Kriminalvårdens transporttjänst via Utrikesdepartementet behöver ansöka om s.k. diplomatic clearance för ett sådant flyg så tar det mellan två och tre veckor att få till stånd en verkställighet med chartrat flygplan. Behovet av chartrat flygplan har uppkommit enbart på grund av eget agerande. En sådan tidsutdräkt som helt orsakats av utlänningen själv under den verkställande myndighetens handläggning torde inte kunna läggas den verkställande myndigheten till last på så sätt som gjorts i förevarande mål. Tvångsåtgärden förvar var ett led i avlägsnandet och har genom att stoppa det första verkställighetsförsöket avsevärt försvårat handläggningen av ärendet. Det torde därför ha förelegat synnerliga skäl för fortsatt förvar. Det kan knappast ha varit lagstiftarens mening, eller innebörden av tidigare avgöranden från Migrationsöverdomstolen, att en utlänning genom att omöjliggöra verkställighet av avlägsnandebeslutet med reguljärflyg ska kunna bli försatt på fri fot enkom för att det tar längre tid att utverka landningstillstånd eller dylikt för ett chartrat flygplan än att beställa en biljett med reguljärflyg. Detta trots att det föreligger en undanhållanderisk, vilket migrationsdomstolen också konstaterat förelåg i målet.

1.2. Upplýsingar under målets handläggning i Migrationsöverdomstolen

Polismyndigheten har under handläggningen upplyst om att efter det att hon tagits ur förvar med anledning av

migrationsdomstolens dom på nytt tagits i förvar, då hon inte följt vad som föreskrivits i fråga om uppsikt, samt att avvisningsbeslutet därefter verkställts.

2.

ombud och offentliga biträde har, med anledning av att det endast är fråga om en laglighetsprövning utan faktiska konsekvenser för klienten, inte framfört några synpunkter i sak.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

1. Tillämpliga bestämmelser m.m.

1.1. Unionsrätt

Den 1 maj 2012 genomfördes flera ändringar i utlänningslagen med anledning av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet). Syftet med direktivet är att föreskriva gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig (artikel 1). I direktivet finns även regler om förvar i artikel 15, där bl.a. anges följande.

Om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när det finns risk för avvikande, eller den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna

inför återvändandet eller avlägsnandet. Förvar ska vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar (artikel 15.1).

Tredjelandsmedborgaren ska hållas i förvar så länge som de villkor som fastställs i punkt 1 uppfylls och så länge som det är nödvändigt för att försäkra sig om att avlägsnandet kan genomföras. Varje medlemsstat ska fastställa en begränsad förvarsperiod, som inte får överskrida sex månader (artikel 15.5).

Medlemsstaterna får inte förlänga den period som avses i punkt 5 annat än med en begränsad tid som inte överskrider ytterligare tolv månader i enlighet med nationell rätt i sådana fall där avlägsnandet, trots alla rimliga ansträngningar, sannolikt kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från den berörda tredjelandsmedborgarens sida, eller beroende på att införskaffandet av nödvändiga handlingar från tredjeländer drar ut på tiden (artikel 15.6 a och b).

1.2. Nationell rätt

En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar bl.a. om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, s.k. verkställighetsförvar (10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen). Ett sådant beslut om förvar av en utlänning får meddelas endast om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (samma bestämmelse tredje stycket).

En utlänning får inte hållas i förvar för verkställighet med stöd av 1 § andra stycket 3 längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns sådana synnerliga

skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än tolv månader (10 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen).

Ska det vid tillämpningen av utlänningslagen göras en bedömning av om det finns risk för att en utlänning avviker får hänsyn endast tas till vissa i lagen särskilt uppräknade omständigheter, bl.a. om denne tidigare har hållit sig undan eller har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning (1 kap. 15 § 1 och 2 utlänningslagen).

Lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall (1 kap. 8 § utlänningslagen).

I förarbetena till bestämmelserna om förvar har tidigt framhållits vikten av att förutsättningarna för när frihetsberövande kan tillgripas klart anges i lagen (prop. 1975/76:18 s. 130). Vad gäller förvarstidens längd och möjligheten att förlänga förvaret har också framhållits att en förlängning endast får ske om synnerliga skäl föreligger och att sådana skäl kan vara att utlänningens identitet inte kan fastställas, t.ex. på grund av att han lämnar felaktiga uppgifter om sig själv, eller att utredning pågår i fråga om något land är villigt eller skyldigt att ta emot honom (a.a. s. 132 f.).

I förarbetena till de ändringar i utlänningslagen som genomförandet av återvändandedirektivet medfört anför bl.a. följande (prop. 2011/12:60 s. 92 f.). Verkställighetsförvar får endast användas om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Vilka omständigheter som får beaktas vid bedömningen av om det finns risk att en utlänning avviker anges i 1 kap. 15 §. En utlänning kan hindra

verkställigheten bl.a. genom att vägra att medverka till att resedokument upprättas eller att vägra att samarbeta på annat sätt.

2. Rättspraxis

Frågan om vad som kan utgöra synnerliga skäl för fortsatt förvar har berörts i ett flertal avgöranden av såväl Högsta förvaltningsdomstolen som Migrationsöverdomstolen. I avgörandet RÅ 1994 ref. 98 anförde Högsta förvaltningsdomstolen bl.a. följande. Frågan om det finns synnerliga skäl måste bedömas mot bakgrund av ändamålet med förvarsbestämmelserna, nämligen att utgöra ett led i ett förfarande som syftar till att utlänningen avlägsnas ur landet på grund av den meddelade domen. Ett sådant förfarande kan ta tid bl.a. på grund av att det gäller att utreda vilket land som är villigt eller skyldigt att ta emot utlänningen. Då måste också kunna beaktas i vad mån berörda myndigheter har handlat med tillräcklig målmedvetenhet och uthållighet eller om ärendet utan godtagbara skäl fått ligga obehandlat. En omständighet av stor vikt är naturligtvis om utlänningen själv avsiktligt försvårar handläggningen. Även längden av den tid han redan suttit i förvar är av betydelse när fråga är om ytterligare förvarsbeslut. Riskerna för undanhållande och fortsatt brottslighet i landet ingår självfallet också som ett väsentligt led i bedömningen. I sammanhanget måste beaktas att begreppet ”synnerliga skäl” i lagstiftningssammanhang genomgående används endast när det gäller att peka ut förhållanden som klart avviker från vad som är allmänt förekommande. Avsikten är att peka ut undantagsfall.

Migrationsöverdomstolen har i avgörandet MIG 2008:44 ansett att eftersom berörda myndigheter kontinuerligt vidtagit målmedvetna åtgärder för att försöka verkställa utvisningen och då utlänningen vägrat att medverka till att resedokument kunnat utfärdas, fanns det synnerliga skäl för fortsatt förvar.

3. Migrationsöverdomstolens bedömning

Beslutet att avvisa _____ har numera verkställts. Om ett förvarsbeslut överklagas görs i en sådan situation i allmänhet inte någon bedömning i sak av förutsättningarna för förvar (se bl.a. Migrationsöverdomstolens beslut den 17 maj 2011 i mål nr UM 3920-11 och RÅ 2005 not. 30). Migrationsöverdomstolen anser dock att det i aktuellt mål finns anledning att uttala sig i frågan om det funnits synnerliga skäl för fortsatt förvar. Denna prövning måste inskränkas till en överprövning av de förutsättningar som rådde vid tidpunkten för migrationsdomstolens dom i förvarsfrågan, dvs. när _____ fortfarande var kvar i landet. Då hade hon hållits i förvar i knappt två och en halv månad.

Vid bedömningen av vilka omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl för fortsatt förvar kan – vid sidan av Migrationsöverdomstolens egen praxis – bl.a. de uttalanden som gjordes i RÅ 1994 ref. 98 fortfarande tjäna som vägledning.

Av utredningen i målet framgår att _____ – efter polismyndighetens beslut men före migrationsdomstolens dom – hindrat verkställigheten av avvisningsbeslutet genom att vid ombordstigningen på ett flygplan agera på ett sådant sätt att kaptenen på flygplanet inte tillåtit henne att åka med. _____ hade dessförinnan vid upprepade tillfällen uppgett att hon inte var villig att samarbeta vid verkställighet av avvisningsbeslutet. Dessa omständigheter innebar att det fanns risk för att hon skulle avvika, hålla sig undan eller på annat sätt hindra verkställigheten. Det fanns därmed grund för förvar enligt 10 kap. 1 § andra stycket 3 och tredje stycket utlänningslagen.

De angivna omständigheterna får – med beaktande även av att polismyndigheten arbetade aktivt med att verkställa avvisningsbeslutet – vid en samlad bedömning anses utgöra sådana synnerliga skäl för fortsatt förvar som avses i 10 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen. Uppsikt kan inte anses ha varit en tillräcklig åtgärd. Migrationsdomstolen borde alltså inte ha upphävt polismyndighetens beslut om förvar.

Eftersom frågan om förvar numera har förfallit ska målet avskrivas från vidare handläggning.

Beslutet får inte överklagas (16 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen).

lagman
ordförande

kammarrättsråd
referent

kammarrättsråd

föredragande