



**KAMMARRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Migrationsöverdomstolen
Avdelning 01

DOM

2016-05-10
Meddelad i Stockholm

Mål nr UM 421-16

KLAGANDE

A,

Ombud och offentligt biträde:

MOTPART

Polismyndigheten

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Malmö; migrationsdomstolens dom
den 11 november 2015 i mål nr UM 5209-15

SAKEN

Förvar m.m.

MIGRATIONSÖVERDOMSTOLENS AVGÖRANDE

1. Migrationsöverdomstolen undanröjer migrationsdomstolens dom, utom i de delar som avser ersättning till offentligt biträde och förordnande om sekretess, samt Polismyndighetens beslut.
2. Migrationsöverdomstolen fastställer migrationsdomstolens sekretessförordnande och förordnar att bestämmelsen om sekretess i 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska vara tillämplig även i fortsättningen för uppgifter i bilagan till denna dom.
3. Migrationsöverdomstolen beslutar att ersättning ska betalas till
som offentligt biträde med 12 817 kr, varav 10 253 kr för arbete
och 2 564 kr för mervärdesskatt.

BAKGRUND

A ansökte i april 2009 om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige som skyddsbehövande. Genom beslut som fått laga kraft har hans ansökan avslagits och det har beslutats om utvisning. Migrationsverket har överlämnat ärendet om verkställighet till Polismyndigheten. A dömdes därefter till utvisning av allmän domstol på grund av brott. Sedan han blivit villkorligt frigiven den 24 december 2014 beslutade Polismyndigheten samma dag att ta honom i förvar.

Den 9 mars 2015 begärde FN:s Kommitté mot Tortyr (CAT) att Sverige skulle avstå från att verkställa utvisningen av A i avvaktan på kommitténs prövning av ärendet. Med anledning av begäran beslutade Migrationsverket samma dag att med stöd av 12 kap. 12 § utlänningslagen (2005:716) avbryta verkställigheten av gällande utvisningsbeslut tills vidare.

Det beslut om fortsatt förvar som nu är föremål för prövning har fattats av Polismyndigheten i oktober 2015. A överklagade beslutet till migrationsdomstolen som i det överklagade avgörandet upphävde beslutet och istället beslutade att A skulle ställas under uppsikt.

Migrationsverkets beslut om utvisning preskriberades den 8 februari 2016.

Migrationsöverdomstolen har den 5 februari 2016 meddelat prövnings-tillstånd och förordnat att migrationsdomstolens beslut om uppsikt inte ska gälla till dess Migrationsöverdomstolen prövat målet slutligt eller beslutar något annat. Tvångsåtgärden upphörde därmed tills vidare.

YRKANDEN M.M.

1. A

A yrkar att migrationsdomstolens beslut att ställa honom under uppsikt ska upphävas och anför i huvudsak följande.

Att Migrationsverket inhiberat verkställigheten med stöd av 12 kap. 12 § utlänningslagen bör få till konsekvens att Migrationsverket ska överta ansvaret som handläggande myndighet från Polismyndigheten. Av förarbetena framgår att ansvaret som handläggande myndighet i ett ärende om omedelbar verkställighet övergår endast under den tid då beslut om inhibition meddelats och då till den myndighet som meddelat beslutet om inhibition. Detsamma gäller i ärenden där frågor om hinder mot verkställighet prövas enligt 12 kap. 18–20 §§ utlänningslagen (prop. 2004/05:170 s. 294). Någon reglering för en situation som den nu aktuella finns inte, men den prövning som CAT gör kan jämföras med den prövning som görs vid ansökan om verkställighetshinder enligt 12 kap. 18–20 §§ utlänningslagen.

Denna uppfattning har även stöd i Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2013:13, där det konstaterades att den myndighet som beslutat att inhibera verkställigheten av ett avlägsnandebeslut förfogar över verkställigheten på ett sådant sätt att den ska vara handläggande myndighet. I MIG 2011:14 hade något inhibitionsbeslut emellertid inte meddelats, varför Polismyndigheten fortsatt var att anse som handläggande myndighet.

Efter det att Migrationsverket beslutat om inhibition har Polismyndigheten alltså enligt 10 kap. 13 § utlänningslagen inte varit handläggande myndighet och därmed saknat behörighet att besluta om förvar och uppsikt. Det förvarsbeslut som migrationsdomstolen prövat har av detta skäl inte varit lagligen grundat. Därmed saknar även migrationsdomstolens beslut om uppsikt lagstöd.

2. Polismyndigheten

Polismyndigheten anser att överklagandet ska avslås och att A åter ska ställas under uppsikt samt anför bl.a. följande. Polismyndigheten har varit att anse som handläggande myndighet vid tidpunkten för beslutet om förvar, trots att verkställigheten av utvisningsbeslutet då varit inhiberad av Migrationsverket på begäran av CAT. Det framgår inte av ordalydelsen av 10 kap. 13 § andra stycket 2 utlänningslagen att ansvaret som handläggande myndighet övergår från Polismyndigheten till Migrationsverket i en sådan situation. Den aktuella bestämmelsen bör tolkas så att ansvaret för handläggningen endast övergår när ärendet inte får verkställas med stöd av 12 kap. 18–20 §§. Detta synsätt delades av Migrationsöverdomstolen i MIG 2011:14. Det kan dock noteras att Migrationsöverdomstolen i det senare avgörandet MIG 2013:13 uttalat sig i vad som kan tolkas som en motsatt riktning. Polismyndigheten anser att ett klagande av rättsläget är önskvärt, men vidhåller sin inställning i fråga om vilken myndighet som varit handläggande myndighet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

1. Frågan i målet

Frågan i målet är om det är Polismyndigheten eller Migrationsverket som är handläggande myndighet i fråga om förvar i en situation då Polismyndigheten är ansvarig för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning men där Migrationsverket därefter med stöd av 12 kap. 12 § utlänningslagen har beslutat att inhibera verkställigheten av gällande utvisningsbeslut.

2. Lagstiftning m.m.

Huvudregeln om vilken myndighet som är handläggande myndighet i förvarsfrågor finns i 10 kap. 12 § första stycket utlänningslagen. Den innebär

att beslut om förvar fattas av den myndighet eller domstol som handlägger ett ärende eller mål om uppehållstillstånd och som då också beslutar i den därmed sammanhängande frågan om avvisning eller utvisning. I 10 kap. 13 § utlänningslagen förtydligas i vilka fall Polismyndigheten är handläggande myndighet. Polismyndigheten är handläggande myndighet från det att myndigheten tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att verkställighet har skett, även om ärendet är föremål för prövning enligt 12 kap. 18–20 §§, dock inte under den tid då beslutet inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ny prövning (10 kap. 13 § första stycket 2 utlänningslagen).

Migrationsverket är handläggande myndighet så länge som inte Polismyndigheten eller en domstol är handläggande myndighet (10 kap. 14 § utlänningslagen).

Bestämmelser om att avbryta verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning finns i 12 kap. utlänningslagen. Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, riktar en begäran till Sverige om att verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning ska avbrytas, ska inhibition meddelas, om inte synnerliga skäl talar mot detta. Detta framgår av 12 kap. 12 § utlänningslagen.

Av förarbetena till den bestämmelsen framgår att den infördes för att säkerställa att verkställigheten av ett avlägsnandebeslut stoppades till dess det internationella organet, t.ex. CAT, har hunnit pröva ett ärende som initierats genom ett individuellt klagomål (prop. 1996/97:25 s. 177 f. och 295 f.). I senare lagstiftningsarbeten konstaterades att både Migrationsverket och migrationsdomstolarna kan besluta om inhibition i sådana fall (jfr prop. 2012/13:151 s. 62).

3. Praxis

Migrationsöverdomstolen har i ett avgörande uttalat att det inte finns stöd i lagstiftningen för att ansvaret som handläggande myndighet av förvaret skulle gå över från Polismyndigheten till Migrationsverket i en situation där Migrationsverket med stöd av 12 kap. 13 § utlänningslagen inhiberar verkställigheten för att säkerställa att en utlänning som har uppehållsrätt inte avlägsnas ur riket. I en sådan situation skulle polisen alltså vara handläggande myndighet (MIG 2011:14). Detta mål rörde egentligen frågan om en person som åberopade uppehållsrätt skulle kunna tas i förvar. Något beslut om inhibition hade inte meddelats i målet.

I ett senare avgörande har Migrationsöverdomstolen, i en situation då domstolen beslutat att inhibera verkställigheten av ett avlägsnandebeslut med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), konstaterat att ordalydelsen av 10 kap. 13 § första stycket 2 utlänningslagen inte ger något klart besked i frågan om ansvaret som handläggande myndighet därmed har gått över till domstolen. Situationen ansågs dock så pass likartad den där t.ex. domstolen beslutat om inhibition i ett mål enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen att den borde behandlas på samma sätt.

Migrationsöverdomstolen anförde vidare att lagstiftarens utgångspunkt dessutom synes vara att den myndighet som beslutat att inhibera verkställigheten av ett avlägsnandebeslut, förfogar över verkställigheten på ett sådant sätt att den ska vara handläggande myndighet i frågan om förvar. I målet ansågs därför Migrationsöverdomstolen och inte Polismyndigheten vara handläggande myndighet (MIG 2013:13).

4. Migrationsöverdomstolens bedömning

4.1. Migrationsverkets beslut om inhibition enligt 12 kap. 12 § utlänningslagen

Till skillnad från flera av de övriga bestämmelserna i utlänningslagen om avbrytande av verkställighet ger inte ordalydelsen i 12 kap. 12 § utlänningslagen någon ledning i frågan om vilken myndighet som ska eller äger rätt att besluta om inhibition med stöd av bestämmelsen (jfr 12 kap. 11 §, 12 a §, 12 b §, 13 § och 16 a § utlänningslagen). Inte heller görs någon åtskillnad mellan avlägsnandebeslut som meddelats av förvaltningsmyndighet respektive av allmän domstol. Det står klart att Migrationsverket kan inhibera verkställigheten av verkets egna lagakraftvunna avlägsnandebeslut med stöd av den aktuella bestämmelsen (jfr MIG 2011:12). Frågan är om detsamma gäller för avlägsnandebeslut från allmän domstol.

En begäran från CAT om att verkställigheten av ett avlägsnandebeslut ska avbrytas riktar sig till Sverige som stat. Med beaktande av detta och vad som angetts i de ovan angivna förarbetena till 12 kap. 12 § utlänningslagen är det rimligt att anta att lagstiftarens avsikt har varit att Migrationsverket ska kunna besluta om inhibition med stöd av bestämmelsen också i fall då utlänningen är dömd till utvisning av allmän domstol.

Migrationsverkets beslut den 9 mars 2015 att avbryta verkställigheten av gällande utvisningsbeslut innebar att Migrationsverkets lagakraftvunna då gällande beslut om utvisning inte fick verkställas. Inte heller fick det lagakraftvunna beslutet av allmän domstol om utvisning av A verkställas. Frågan är då om Migrationsverket eller Polismyndigheten blir handläggande myndighet för förvaret.

4.2. Handläggande myndighet i fråga om förvar och uppsikt

I utlänningslagen finns bestämmelser om handläggande myndighet i fråga om förvar och uppsikt. Bestämmelserna om vilken myndighet som är handläggande myndighet är dock svåra att tillämpa och har föranlett ett antal avgöranden från Migrationsöverdomstolen (se MIG 2007:22, MIG 2007:44 och MIG 2013:13). Frågan om handläggande myndighet har även berörts i MIG 2011:14. När det gäller vilken betydelse Migrationsverkets inhibitionsbeslut får för frågan om handläggande myndighet i förvarsfrågan ger Migrationsöverdomstolens avgöranden MIG 2011:14 och MIG 2013:13 inte en entydig bild av hur 10 kap. 13 § första stycket 2 utlänningslagen ska tillämpas.

I MIG 2013:13 var det just frågan om handläggande myndighet i förvarsfrågan enligt 10 kap. 13 § första stycket 2 utlänningslagen som var föremål för prövning. I och med att Migrationsöverdomstolen inhiberade verkställigheten av ett avlägsnandebeslut med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen ansågs ansvaret som handläggande myndighet ha gått över från Polismyndigheten till domstolen.

Migrationsöverdomstolen har dock i MIG 2011:14 uttalat sig i vad som kan uppfattas som en annan riktning. Den fråga som Migrationsöverdomstolen prövade i detta avgörande var dock en annan, nämligen om en utlänning som har ett gällande utvisningsbeslut som fått laga kraft kunde tas i förvar trots att uppehållsrätt återopades. Frågan om handläggande myndighet i förvarsfrågan var inte uppe till prövning och något beslut om inhibition hade inte heller meddelats. Uttalandet om handläggande myndighet saknade alltså betydelse för utgången i målet och dess betydelse beträffande frågan om vilken myndighet som bör vara handläggande myndighet får därför anses vara begränsat (jfr RÅ 2004 ref. 99).

Höga krav på rättsäkerhet måste ställas när det gäller beslut om frihetsberövanden eller frihetsinskränkningar. För att undvika att enskilda

utsätts för godtyckliga ingripanden måste det, utöver att det ska finnas stöd i lag för själva ingripandet, även finnas stöd för den enskilda myndigheten att fatta ett sådant beslut. Det måste också finnas klara principer för vem som är ansvarig för ett beslut om förvar eller uppsikt. Det avgörande för frågan om vilken myndighet som enligt 10 kap. 13 § första stycket 2 utlänningslagen har detta ansvar måste därmed vara om det finns ett beslut om att avlägsnandebeslutet inte får verkställas (inhibition), och inte med stöd av vilken bestämmelse inhibitionsbeslutet har meddelats.

Migrationsöverdomstolen anser sammanfattningsvis att den princip som lades fast i MIG 2013:13 bör gälla även i det här målet. Fr.o.m. den tidpunkt då Migrationsverket inhiberade verkställigheten av gällande utvisningsbeslut var därför verket handläggande myndighet i förvarsfrågan. Polismyndighetens beslut att hålla A kvar i förvar, som är grunden för den tvångsåtgärd som nu är föremål för prövning, har därmed saknat laglig grund. Överklagandet ska därför bifallas och Polismyndighetens beslut och migrationsdomstolens dom, utom i de delar den avser ersättning till offentligt biträde och förordnande om sekretess, ska undanröjas.

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

lagman
ordförande

kammarrättsråd
referent

kammarrättsråd

kammarrättsfiskal
föredragande