

Rättsligt ställningstagande

angående

Migrationsöverdomstolens dom den 19 mars 2013, MIG 2013:4 (mål nr UM 8680-11)

Möjligheten att bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen och handläggning i övrigt när ett nytt land görs sannolikt efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut

1 Sammanfattning

- Det är inte möjligt att fatta ett nytt avlägsnandebeslut efter att det avlägsnandebeslut som fattades i grundärendet har vunnit laga kraft.
- Det är möjligt att tillämpa 12 kap. 18 § och 19 § första stycket även när det är fråga om skyddsskäl mot ett nytt land.
- MIG 2007 not. 2 gäller fortfarande i det fall när en person efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut mot ett land gör sannolikt att han/hon är medborgare i ett helt annat land och åberopar verkställighetshinder mot detta land. Dock bör ett nytt avlägsnandebeslut inte fattas, utan det ska hänvisas till tidigare fattat avlägsnandebeslut men anges att verkställighet ska ske till det nya landet.

2 Bakgrund

I anledning av ovanstående dom har det uppkommit fråga hur den ska tolkas i olika situationer.

3 Gällande rätt

I 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen (UtlL) finns bestämmelser om förfarandet när det i ett ärende om verkställighet av ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer fram nya omständigheter.

Migrationsverket ska ex officio pröva de nya omständigheterna enligt 12 kap. 18 §. Om verket finner att det föreligger verkställighetshinder enligt bestämmelsen är rättsföljden att uppehållstillstånd ska beviljas.

Om utlänningen åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 3 § samma lag och dessa omständigheter inte kunnat åberopas tidigare, eller om utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare, ska Migrationsverket, om beslut om uppehållstillstånd inte kan meddelas enligt 18 §, ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning.

I 12 kap. 19 fjärde stycket UtlL sägs att om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande enligt 4 kap. 1 – 2 a §§ och en sådan ansökan inte tidigare har prövats genom ett lagakraftvunnet beslut, ska Migrationsverket pröva ansökan och besluta om inhibition i verkställighetsärendet.

Enligt 12 kap. 22 § första stycket UtlL gäller ett beslut om avvisning eller utvisning i fyra år efter att det vann laga kraft.

Tidigare praxis

I rättsfallet MIG 2007 not. 2 och MIG 2007 not. 19 hade en person efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut åberopat skäl mot ett annat land i en ny identitet. Migrationsöverdomstolen (MiÖD) ansåg att det inte var möjligt att inom ramen för 12 kap. 19 § ändra ett lagakraftvunnet beslut om avvisning/utvisning till ett nytt land. Migrationsverket hade i den uppkomna situationen att inleda en ny utredning om uppehållstillstånd med prövning mot det nya landet.

Efter en uttolkning av dessa rättsfall har Migrationsverket hanterat liknande situationer genom att göra en ny grundprövning mot det nya landet. I det fall att uppehållstillstånd har nekats, har det fattats ett nytt avlägsnandebeslut mot det nya landet.

MIG 2013:4

I nu aktuell dom MIG 2013:4 ansökte en person om asyl och åberopade skäl mot både Etiopien och Eritrea. Han styrkte inte sitt eritreanska medborgarskap och visade inte att han hade blivit av med sitt etiopiska medborgarskap som han förvärvade vid födseln. Migrationsverket prövade hans asylskäl mot Etiopien och avslag ansökan och beslutade om utvisning till Etiopien. Beslutet vann laga kraft.

Därefter ingav personen en kopia av ett eritreanskt hemlandspass och åberopade verkställighetshinder. Migrationsverket prövade enligt gällande ordning skälen mot Eritrea och beslutade att avslå ansökan om uppehållstillstånd och beslutade även om utvisning till Eritrea. Migrationsdomstolen upphävde Migrationsverkets beslut då man ansåg att det saknades laga stöd för att på nytt ta ställning till frågan om uppehållstillstånd och besluta om utvisning.

Migrationsöverdomstolen konstaterar inledningsvis att det saknas bestämmelser i utlänningslagen som möjliggör att efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut fatta ett nytt beslut om avlägsnande. Det avlägsnandebeslut som fattats i grundärendet kommer att fortsätta att gälla tills det preskriberas.

MiÖD anser sedan att lagstiftaren synes ha avsett att det ska vara möjligt att pröva skyddsbehovet mot ett annat land än vad som tidigare har skett i ärendet och hänvisar till uttalanden i förarbetena till 12 kap. 19 § första stycket utlänningslagen (prop. 2004/05:170 s. 227 ff). Någon begränsning av möjligheten till ny prövning beroende på till vilket land prövningen ska ske kan inte utläsas i 12 kap. 19 § eller 1-3 §§ i samma kapitel. Det är således möjligt att tillämpa 12 kap. 19 § första stycket även när det är fråga om skyddsskäl mot ett nytt land.

MiÖD tar sedan upp frågan om Migrationsverket, efter att ha beviljat ny prövning och vid denna prövning funnit att uppehållstillstånd inte kan beviljas, kan föreskriva att utvisningsbeslutet ska verkställas till ett annat land än det som angavs i beslutet i grundärendet. MiÖD konstaterar att frågan faller utanför ramen för MiÖDs prövning och uttalar sig inte mer om den.

Enligt MiÖD innebar Migrationsverkets beslut att verket beviljade en ny prövning enligt 12 kap. 19 § första stycket UtlL eftersom det inte finns någon annan bestämmelse i utlänningslagen som ger möjlighet att ta upp nya skyddsskäl till prövning. Eftersom asylskälen redan hade bedömts i det tidigare lagakraftvunna beslutet framgår det av ordalydelsen i 12 kap. 19 § fjärde stycket att bestämmelsen inte blir tillämplig.

MiÖD upphäver slutligen migrationsdomstolens beslut och återförvisar målet till domstolen för prövning av om NN vid en ny prövning ska beviljas uppehållstillstånd. Vidare konstateras att det var riktigt att upphäva Migrationsverkets utvisningsbeslut, då det inte fanns förutsättningar att på nytt fatta ett avlägsnandebeslut. Migrationsöverdomstolen var inte enhällig, utan ett kammarrättsråd anförde skiljaktig mening.

4 Rättschefens bedömning

Den nu aktuella domen och avgörandena från 2007 kan uppfattas som motstridiga och frågan är om den nya domen slår ut de tidigare och i så fall i vilka situationer.

Tre situationer kan identifieras:

1. En person åberopar skäl mot två länder redan när han/hon ansöker om uppehållstillstånd och prövning sker endast mot ett land. Avlägsnandebeslutet gentemot det landet har vunnit laga kraft.

I det fall personen därefter gör sannolikt, t ex genom pass eller andra handlingar, att han/hon är medborgare i det andra landet och anför asylskäl mot detta land, bör verket (om inte en prövning enligt 12 kap. 18 § föranleder annat) i enlighet med MIG 2013:4 ta ställning till om ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 § första stycket UtL och i förekommande fall bevilja ny prövning.

I de fall en ny prövning beviljas, kan det enligt MIG 2013:4 inte fattas ett nytt avlägsnandebeslut. MiÖD tar inte ställning till om verket kan föreskriva att verkställighet ska ske mot det nya landet. Migrationsverkets uppfattning är tills vidare - i avvaktan på att rättsläget klargörs genom eventuellt ny praxis - att verket i den nya prövningen ändrar verkställighetsföreskriften och föreskriver att utvisningen ska verkställas till det andra landet.

2. En person har lagakraftvunnet avlägsnandebeslut mot land A. Därefter framkommer t. ex. inför verkställighet att han/hon sannolikt är medborgare i ett annat land B. Personen gör inte gällande verkställighetshinder/åberopar inte några skäl utan förhåller sig passiv.

En prövning enligt 12 kap. 19 § UtL är inte möjlig, eftersom bestämmelsen enligt sin ordalydelse förutsätter att utlänningen själv åberopar nya skäl. Migrationsverket har då att göra en prövning enligt 12 kap. 18 § mot det nya landet. I normalfallet får personen anses ha visat att verkställighet kan ske till annat land i enlighet med formuleringen i grundbeslutet, varför det inte behövs något nytt beslut eller ny verkställighetsföreskrift.

3. En person har lagakraftvunnet avlägsnandebeslut mot land A. Han/hon gör därefter sannolikt, t ex genom pass eller andra handlingar, att han/hon är medborgare i ett annat land B och åberopar verkställighetshinder mot detta land.

Migrationsverket anser att den aktuella domen MIG 2013:4 inte kan anses ha sådant prejudikatsvärde i det ovan nämnda fallet att den föranleder någon annan praxis än den som har kommit att gälla enligt MIG 2007 not. 2. Migrationsverket kan då göra en grundprövning gentemot det nya landet.

Migrationsöverdomstolen framhåller dock i MIG 2013:4 att det under alla omständigheter inte är möjligt att, i de fall uppehållstillstånd nekas, fatta ett nytt avlägsnandebeslut. Migrationsverket bör då även här - i avvaktan på att rättsläget klargörs genom eventuellt ny praxis - föreskriva verkställighet gentemot det nya landet.

Det är av vikt att i dessa fall förklara i beslutet att verket stöder sig på MIG 2007 not. 2 då ärendet prövas. Något nytt avlägsnandebeslut ska inte fattas. I beslutet då ansökan om uppehållstillstånd avslås, bör i stället hänvisas till det tidigare avlägsnandebeslutet och det ska anges att verkställighet ska ske till det nya landet.

I extrema undantagsfall kan de nya identitetsuppgifterna och andra återopade omständigheter vara så annorlunda mot tidigare lämnade uppgifter, att det framstår som att det är fråga om en helt annan person med en helt annan bakgrund och levnadsberättelse. Det kan då vara motiverat att pröva ärendet på nytt i den nya identiteten och fatta ett nytt avlägsnandebeslut. Det bör tydligt framgå i beslutet vilka överväganden som ligger till grund för bedömningen. Det tidigare avlägsnandebeslutet får då betraktas som en nullitet.

I samtliga fall förutsätts att det har gjorts sannolikt, t. ex med pass eller andra godtagbara identitetshandlingar, att den aktuella personen är medborgare i det nya landet.

Detta rättsliga ställningstagande har beslutats av tillförordnad rättschef efter föredragning av verksjuristen

Fredrik Beijer
T.f. rättschef