

| | | | |
|------------------------|---|-------------------|---|
| Målnummer: | UM2018-21 | Avdelning: | 1 |
| Avgörandedatum: | 2021-06-30 | | |
| Rubrik: | En tidsfrist för frivillig avresa gäller tills den löpt ut om inte behörig myndighet dessförinnan beslutar att upphäva den. Några tvångsåtgärder får inte vidtas mot en utlänning för att säkerställa verkställigheten av ett avlägsnandebeslut under tiden som tidsfristen för frivillig avresa löper. | | |
| Lagrum: | • 8 kap. 21 § och 22 §, 12 kap. 14 a §, 15 § och 23 § utlänningslagen (2005:716) | | |
| Rättsfall: | • MIG 2015:16 • MIG 2015:26 | | |

REFERAT

Migrationsverket avlog i januari 2021 AA:s ansökan om uppehållstillstånd m.m. och utvisade henne. Beslutet innehöll en tidsfrist om fyra veckor att lämna landet efter att beslutet fått laga kraft i enlighet med 8 kap. 21 § utlänningslagen (2005:716). Utvisningsbeslutet fick laga kraft den 5 februari 2021 genom att AA förklarade sig nöjd med beslutet.

Den 19 februari 2021 reste AA ut ur Sverige till Danmark, men vägrades inresa i Danmark och återvände till Sverige igen.

Polismyndigheten beslöt samma dag att ta AA i förvar med stöd av 10 kap. 1 § utlänningslagen, jämfört med 10 kap. 13 § första stycket 3 samma lag. Som skäl för beslutet angavs att AA har ett utvisningsbeslut som fått laga kraft med tidsfrist för frivillig avresa på fyra veckor från den 19 januari 2021. Hon har verkställt sig själv genom att lämna landet och resa till Danmark. Att hon inte följt beslutet och lämnat landet inom tidsfristen får anses som att hon avvikit och hållit sig undan verkställighet.

Efter att AA överklagat Polismyndighetens förvarsbeslut beslutade Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (2021-02-26, ordförande Jahn), att avslå överklagandet. Domstolen bedömde att utvisningsbeslutet kunde verkställas igen eftersom det inte upphört att gälla och tidsfristen för frivillig avresa förändrade inte den bedömningen. Enligt domstolens uppfattning gav tidsfristen för frivillig avresa inte AA möjlighet att återigen uppehålla sig i Sverige efter att hon hade verkställt sig själv till Danmark.

AA överklagade domen och yrkade att Migrationsöverdomstolen omedelbart skulle försätta henne på fri fot eller ställa henne under uppsikt. Hon förde fram bl.a. följande.

Beslutet om förvar är oproportionerligt och saknar grund. Det finns ingen aktuell avvikerisk och hon hindrar inte verkställighet på annat sätt. I utvisningsbeslutet anges att hon ska resa till sitt hemland, eller ett annat land som kan ta emot henne. Genom att resa till Danmark och ansöka om uppehållsrätt där, har hon verkställt sig själv till ett land som anges i utvisningsbeslutet. Dansk polis återsände henne ogrundat till Sverige. Hon har varken avvikit eller hållit sig undan eftersom fyra veckorsfristen inte hade löpt ut när hon återvände till Sverige. Trots det tog Polismyndigheten henne i förvar. Hon försöker ordna visum för att tillfälligt kunna bosätta sig i Portugal med sin make. Beslut om utvisning får verkställas först när tidsfristen för frivillig avresa har löpt ut. Det saknas rättsligt stöd för att tidsfristen skulle förfalla när den enskilde verkställt sig själv inom tidsfristen och återvänder inom densamma. För att tidsfristen ska upphöra krävs ett beslut enligt 12 kap. 14 a § utlänningslagen. Något sådant beslut har inte fattats.

Polismyndigheten ansåg att överklagandet skulle avslås och förde fram i huvudsak följande. AA hade ett utvisningsbeslut som fått laga kraft när hon reste ut ur Sverige den 19 februari 2021. Tidsfristen för frivillig avresa hade inte löpt ut då hon reste till Danmark. Hon återvände till Sverige samma dag som hon lämnade landet. Även om avlägsnandet inte skedde till tredje land, och oavsett om hon släpptes in i Danmark eller inte, verkställdes utvisningsbeslutet när hon lämnade svenskt territorium. För att det ska vara fråga om ett återvändande enligt återvändandedirektivet (direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna) måste hon verkställas till hemlandet eller till ett annat tredje land som hon frivilligt återvänder till och där hon kommer att tas emot. En eventuell härledd uppehållsrätt i Danmark leder inte till någon annan bedömning eftersom hon återkom till Sverige med ett utvisningsbeslut som kan och ska verkställas på nytt.

Med hänsyn till artiklarna 7 och 8 i direktivet och 1 kap. 15 § utlänningslagen måste bestämmelsen i 12 kap. 15 § utlänningslagen innebära att tidsfristen för frivillig avresa förföll då hon återvände till Sverige eftersom hon hade lämnat landet och därmed avvikit eller hållit sig undan. Av Migrationsverkets utvisningsbeslut framgår att hon hade gett in en förfalskad identitetshandling till verket, uppträtt under felaktig identitet första och andra gången hon sökte asyl i Sverige och att hon tidigare varit förvarstagen. Eftersom det inte finns hinder mot att beakta dessa omständigheter fanns det vid tiden för migrationsdomstolens avgörande en risk för att hon skulle avvika.

Migrationsverket, som fick tillfälle att yttra sig, förde fram följande. Det är ostridigt att AA rest till Danmark. Hon påträffades i samband med en inre utlänningskontroll och blev nekad inresa i Danmark. Eftersom hon har lämnat Sverige får beslutet anses blivit verkställt enligt 12 kap. 21 § utlänningslagen. Då utvisningsbeslutet fortfarande gäller och några undantag inte är tillämpliga ska det enligt 12 kap. 23 § utlänningslagen verkställas på nytt. Det finns inga bestämmelser om att tidsfristen för frivillig avresa skulle förfalla i denna situation. I stället finns det en möjlighet för den verkställande myndigheten enligt 12 kap. 14 a § utlänningslagen att fatta ett beslut om att upphäva beslutet om tidsfrist för frivillig avresa. Eftersom något sådant beslut inte har fattats löpte tidsfristen fortfarande vid tidpunkten då AA påträffades. Lagstiftningen medger inte att tvångsåtgärder vidtas gentemot en enskild för att säkerställa verkställigheten under tiden som tidsfristen för frivillig avresa löper. Förutsättningar för att fatta förvarsbeslutet var därmed inte uppfyllda.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2021-06-30, Linder, Degenkolbe, referent och L Axelsson), yttrade:

1. Vad målet gäller

Beslutet att utvisa AA har numera verkställts. När det skedde upphörde Polismyndighetens beslut om förvar den 19 februari 2021 att gälla. Migrationsöverdomstolen anser att det i aktuellt mål ändå finns anledning att uttala sig i frågan om det fanns förutsättningar för att ta AA i förvar när hon återvände från Danmark. Det förutsätter att det då fanns ett utvisningsbeslut som fick verkställas av en myndighet, dvs. att det var verkställbart. För att kunna ta ställning till det måste bedömas om tidsfristen för frivillig avresa fortfarande löpte, eller om AA:s tidigare utresa ur landet medfört att tidsfristen förfallit.

2. Rättslig reglering

Bestämmelser om tidsfrist för frivillig avresa finns i 8 kap. utlänningslagen. Det framgår att ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken utlänningen frivilligt ska lämna landet i enlighet med beslutet. Tidsfristen ska bestämmas till två veckor om utlänningen avvisas och till fyra veckor om utlänningen utvisas. Om det finns särskilda skäl får en längre tidsfrist bestämmas. En tidsfrist för frivillig avresa ska dock inte meddelas t.ex. om det finns en risk för att utlänningen avviker. (8 kap. 21 § utlänningslagen.)

Tidsfristen för frivillig avresa börjar löpa när beslutet om avvisning eller utvisning fått laga kraft eller när utlänningen förklarat sig nöjd med beslutet (8 kap. 22 § utlänningslagen). Om det under tidsfristen uppstår en risk för att utlänningen avviker får den myndighet som ansvarar för verkställigheten upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa. Beslutet att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa gäller omedelbart. (12 kap. 14 a § utlänningslagen.)

Om ett beslut om avvisning eller utvisning innehåller en tidsfrist för frivillig avresa ska utlänningen lämna landet i enlighet med beslutet senast när tidsfristen löper ut. Om utlänningen inte lämnat landet i enlighet med beslutet när tidsfristen löpt ut eller om beslutet om tidsfrist för frivillig avresa dessförinnan upphävts enligt 14 a §, ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter. (12 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen.)

Bestämmelserna om tidsfrist för frivillig avresa förtydligades 2017 i samband med en uppföljning av genomförandet av återvändandedirektivet. Förtydligandena innebar bl.a. att det i 12 kap. 15 § utlänningslagen infördes ett krav på att utlänningen måste ha lämnat landet i enlighet med beslutet senast när tidsfristen löper ut. Av förarbetena till bestämmelsen framgår bl.a. följande. Om utlänningen i stället för att resa till det land som anges i beslutet reser till en annan EU-stat har utlänningen inte följt beslutet om avvisning eller utvisning. Om utlänningen däremot reser till ett annat tredjeland än det som särskilt pekats ut i beslutet bör utlänningen däremot anses ha följt beslutet. (Prop. 2016/17:61 s. 25 och 38.) Det framgår också av EU-kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 om upprättande av en gemensam "Handbok om återvändande" att definitionen av frivillig avresa alltid kräver avresa till ett tredjeland (avsnitt 1.7).

Av tidigare förarbetena till bestämmelsen framgår vidare att regeringen övervägde den möjlighet som direktivet ger att ålägga en tredjelandsmedborgare särskilda förpliktelser i syfte att hindra honom eller henne från att avvika under tidsfristen för frivillig avresa. Möjligheten utnyttjades emellertid inte, utan i stället uttalades att när det finns anledning att anta att det kommer att krävas någon form av tvångs- eller kontrollåtgärder för att förhindra att en person avviker ska någon tidsfrist för frivillig avresa inte meddelas. (Prop. 2011/12:60 s. 35 och 36.)

3. Migrationsöverdomstolens bedömning

I målet är inte ifrågasatt att utvisningsbeslutet verkställts i och med AA:s utresa ur Sverige. Migrationsöverdomstolen gör ingen annan bedömning (jfr MIG 2015:26). Av 12 kap. 23 § utlänningslagen följer att om utlänningen därefter anträffas i landet ska utvisningsbeslutet verkställas på nytt.

Frågan är då vad som gäller beträffande tidsfristen i den situationen. Enligt Migrationsöverdomstolen finns det inget rättsligt stöd för att anse att tidsfristen då inte längre skulle gälla. Tvärtom är ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa en del av utvisningsbeslutet (MIG 2015:16), som i sin tur gäller i fyra år som regel (12 kap. 22 § första stycket utlänningslagen).

Den som i ett beslut om avvisning eller utvisning har beviljats en tidsfrist för frivillig avresa har rätt att på egen hand lämna landet fram till dess att tidsfristen löpt ut. Om den som är ansvarig för verkställigheten anser att det uppstått en risk för att utlänningen avviker får beslutet om tidsfrist upphävas. Att utlänningen t.ex. rest till en annan EU-stat skulle kunna vara en anledning att upphäva tidsfristen.

Så länge det finns en tidsfrist för frivillig avresa som inte upphävts gäller dock den tidsfristen tills den löpt ut. Enligt Migrationsöverdomstolen får några tvångsåtgärder inte vidtas mot den enskilde för att säkerställa verkställigheten under tiden som tidsfristen löper (jfr Justitieombudsmannens beslut den 3 november 2016 i ärende med dnr 2827-2015). Först då tidsfristen upphävts eller löpt ut finns det alltså förutsättningar för att ta en utlänning i förvar för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

AA:s utvisningsbeslut var förenat med en tidsfrist för frivillig avresa om fyra veckor som började löpa den 5 februari 2021. Såvitt kommit fram har något beslut om att upphäva tidsfristen inte fattats. Utifrån den bedömning Migrationsöverdomstolen nu gjort saknades det alltså förutsättningar för att ta AA i förvar.

Eftersom frågan om förvar numera förfallit ska målet skrivas av från fortsatt handläggning.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen avskriver målet.

Sökord:

Litteratur: Prop. 2011/12:60 s. 35 och 36, Prop. 2016/17:61 s. 25 och 38, EU-kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 om upprättande av en gemensam "Handbok om återvändande" avsnitt 1.7, Justitieombudsmannens beslut den 3 november 2016 i ärende med dnr 2827-2015
