



KLAGANDE

Sebghatullah Sayad, 20000314-1918
Individnummer: 50532013

Ombud: Advokat Tomas Fridh

MOTPART

Migrationsverket

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolens dom 2022-01-11
i mål nr UM 95-22

SAKEN

Uppehållstillstånd

MIGRATIONSÖVERDOMSTOLENS AVGÖRANDE

1. Migrationsöverdomstolen avslår överklagandet i den del det avser frågan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen (2005:716).
2. Migrationsöverdomstolen meddelar inte prövningstillstånd i målet i övrigt. Migrationsdomstolens dom står därmed fast.

BAKGRUND

Sebghatullah Sayad sökte asyl i Sverige i oktober 2015. Migrationsverket avslog ansökan och beslutade att utvisa honom. Efter att Sebghatullah Sayad överklagat beslutet beviljade migrationsdomstolen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå men avslog överklagandet i övrigt den 7 mars 2019. Migrationsverket har därefter förlängt uppehållstillståndet t.o.m. den 20 juni 2021. Sebghatullah Sayad ansöker nu om förlängning av uppehållstillståndet. Migrationsverket avslog förlängningsansökan och prövade därefter om det fanns skäl att bevilja uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen (2005:716). Migrationsverket bedömde att Sebghatullah Sayad varken styrkt sin identitet eller gjort den sannolik och att han inte heller hade skapat sådana personliga eller sociala band till det svenska samhället att en utvisning skulle vara oproportionerlig. Han kunde därför inte beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Sebghatullah Sayad överklagade beslutet till migrationsdomstolen som avslog överklagandet. Vad gäller uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen konstaterade domstolen bl.a. följande. Sebghatullah Sayad omfattas av ett utvisningsbeslut som fått laga kraft. Uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter kan därför inte prövas i det aktuella målet.

YRKANDEN M.M.

1. Sebghatullah Sayad

Sebghatullah Sayad yrkar i första hand att han ska beviljas uppehållstillstånd och i andra hand att målet visas åter till migrationsdomstolen för en fullständig prövning. Han för fram bl.a. följande. I samband med den senaste lagändringen av 5 kap 6 § utlänningslagen gjorde regeringen tydliga uttalanden om att denna lagändring avsåg att inkludera gruppen som levde

med tillstånd i Sverige men med ett latent utvisningsbeslut (prop. 2020/21:191 s. 118). Av förarbetena framgår tydligt att syftet är att personer som omfattas av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå (gymnasielagen) och vistas i landet legalt, men med ett utvisningsbeslut i grunden, är målgruppen för lagändringen. Trots detta väljer migrationsdomstolen att tolka utlänningslagen enligt en äldre förståelse där ett gällande utvisningsbeslut ska utesluta tillämpningen av 5 kap. 6 § utlänningslagen. Lagstiftaren har tydligt tagit avstånd från denna tolkning. Ansökningar om uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter kan beviljas inifrån Sverige enligt 5 kap. 18 § andra stycket 2. Detta begränsas inte av 5 kap. 18 § sjätte stycket då det är en upplysningsbestämmelse med en hänvisning till specialreglering i andra lagrum. Denna tolkning får stöd av förarbetsuttalanden om att det rör sig om en upplysningsbestämmelse (prop. 2012/13:125, s. 97 och 98). Det följer även av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/082/2021 att det är möjligt att bevilja uppehållstillstånd trots ett gällande lagakraftvunnet utvisningsbeslut genom andra lagrum än de som listas i 5 kap. 18 § sjätte stycket utlänningslagen. Bestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen ska prövas i sista hand i varje fall av förlängningsansökan. Så har sedan länge skett i ärenden om förlängning av exempelvis uppehållstillstånd på grund av arbete, studier och anknytning när ingen annan grund för förlängning förelegat. Lagstiftningen är tydlig i att ansökan om förlängt uppehållstillstånd, även då det finns ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut i grunden, ska prövas enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. I vart fall ska så vara fallet när ansökan om förlängning lämnas in före tillståndsperiodens slut. Om lagstiftningen anses otydlig ska en tolkning göras utifrån lagstiftarens syfte.

2. Migrationsverket

Migrationsverket anser att överklagandet ska avslås och för fram bl.a. följande. Huvudregeln enligt 5 kap. 18 § utlänningslagen är att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får

inte bifallas efter inresan. I paragrafens sjätte stycke anges vad som gäller i fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft. Det framgår tydligt att frågan om uppehållstillstånd för en sådan person ska prövas enligt reglerna i 5 kap. 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§. Det innebär att sådana omständigheter som annars omfattas av 5 kap. 6 § utlänningslagen ska prövas mot 12 kap. 18 § samma lag för en person som har ett gällande avlägsnandebeslut. Om tillstånd som ska förlängas har beviljats enligt 5 kap. utlänningslagen kan sådan förlängning under vissa förutsättningar ske utan att det blir ett ärende om verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen trots att det finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut (RS/082/2021). Uttalandet i prop. 2020/21:191 kräver försiktighet i tolkningen. Det gjordes ingen korresponderande ändring i 5 kap. 18 § utlänningslagen eller gymnasielagen när 5 kap. 6 § utlänningslagen ändrades. Bestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen kan inte prövas i klagandens situation.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

1. Vad målet gäller

Migrationsöverdomstolen har meddelat prövningstillstånd i den del överklagandet gäller uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen och förklarat frågan om prövningstillstånd vilande för målet i övrigt. Sebghatullah Sayad har ansökt om förlängt uppehållstillstånd och den fråga som aktualiserats nu är om 5 kap. 6 § utlänningslagen kan tillämpas när han omfattas av ett utvisningsbeslut som har fått laga kraft.

2. Gällande rätt m.m.

2.1. 5 kap. 6 § utlänningslagen

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. För barn får uppehållstillstånd beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande. Detsamma gäller för en vuxen person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd och under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige. Vid bedömningen av om det finns en särskild anknytning får även sådan anknytning beaktas som har uppstått under tiden mellan det att ansökan om asyl gavs in och att uppehållstillstånd beviljas. (5 kap. 6 § första och andra styckena utlänningslagen.)

En möjlighet att beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter infördes när den nu gällande utlänningslagen kom till. I förarbetena fördes då fram att bestämmelsen är avsedd att användas för de situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd, vilka måste prövas innan bestämmelsen om ömmande omständigheter aktualiseras (prop. 2004/05:170 s. 186 och s. 280). Bestämmelsen har därefter genomgått flera förändringar, varav den senaste innebar att det blev möjligt för vuxna personer att i vissa fall beviljas uppehållstillstånd om det finns särskilt ömmande omständigheter. I förarbetena till denna ändring anges bland annat följande. Syftet med förslaget är inte att personer som saknar tillstånd och också har ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut ska omfattas av bestämmelsen. Däremot bör en person som vistas i Sverige med uppehållstillstånd kunna omfattas av förslaget trots att han eller hon också har fått ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Syftet är inte heller att ändra utgångspunkten att den som

inte längre har en grund för uppehållstillstånd ska återvända till sitt hemland.
(Prop. 2020/21:191 s. 118.)

2.2. 5 kap 18 § utlänningslagen och prövning av verkställighetshinder

Enligt 5 kap. 18 § utlänningslagen ska en ansökan om uppehållstillstånd ha gjorts och beviljats före inresan i landet och får inte bifallas efter inresan. Från denna regel finns vissa undantag. Ett sådant undantag är om en utlänning bör beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen (5 kap. 18 § andra stycket 2 utlänningslagen). I bestämmelsens sjätte stycke anges följande. I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 5 kap. 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

Huvudregeln att uppehållstillstånd ska sökas innan en utlänning reser in i landet fanns även i tidigare utlänningslagstiftning. Genom 2005 års utlänningslag infördes nuvarande ordning med prövning av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18–20 §§ utlänningslagen som ersatte den tidigare möjligheten att, under vissa förutsättningar, göra en ny ansökan om uppehållstillstånd trots att ett avlägsnandebeslut fått laga kraft.

I förarbetena till bestämmelserna om prövning om verkställighetshinder fördes fram bl.a. följande. Regeringen anser att det är ytterst angeläget att så snart som möjligt försöka kraftigt minska antalet fall som prövas på nytt efter lagakraftvunna beslut. Det är framför allt nödvändigt att komma ifrån de mycket långa vistelsetider som kan bli följderna av den nuvarande ordningen och som för den enskilde kan leda till psykiskt och fysiskt lidande. Det är vidare angeläget att möjligheten att på grund av nya omständigheter få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning prövat på nytt framstår som det extraordinära prövningsförfarande det alltid har avsetts att vara. Detta innebär att systemet med ny ansökan enligt 2 kap. 5 b § i 1989 års utlänningslag inte bör få en motsvarighet i den nya utlänningslagen. Den nya ordningen bör utformas på så sätt att den medför ett starkare incitament

till att alla relevanta skäl förs fram och prövas redan hos Migrationsverket när ansökan prövas första gången (prop. 2004/05:170 s. 225).

Det framhålls även i förarbetena att en ansökan om uppehållstillstånd som görs här i landet efter att ett beslut om avvisning eller utvisning fått laga kraft, bör handläggas i enlighet med reglerna om prövning av verkställighetshinder även om beslutet har verkställts genom att utlänningen har lämnat landet och därefter återvänt hit (prop. 2004/05:170 s. 233).

När nuvarande 5 kap. 18 § sjätte stycket utlänningslagen infördes användes en formulering som föreslagits av Lagrådet i ett tidigare lagstiftningsärende men som då inte ledde fram till någon lagändring. Den nya lydelsen var enligt lagrådsremissens förslag utformad närmast som en ren hänvisning till bestämmelserna om verkställighetshinder. Enligt Lagrådet var den åsyftade förändringen av handlägningsordningen av stor praktisk betydelse. Lagrådet föreslog att lagtexten borde formuleras om så att det klarare framgår att eventuella ansökningar om uppehållstillstånd från utlänningar som enligt lagakraftvunna beslut ska avlägnas från landet ska handläggas enligt ordningen för verkställighetsärenden och att bestämmelsen då kunde ges följande lydelse. ”I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i ... [här hänvisades till bestämmelser som idag motsvarar 12 kap. 18–20 §§ utlänningslagen]”. (Prop. 2003/04:59 s. 81.)

I samband med en lagändring 2013 kommenterade regeringen bestämmelsen i 5 kap. 18 § sjätte stycket utlänningslagen. Enligt regeringens uppfattning kan bestämmelsen inte anses uttömmande ange de situationer där uppehållstillstånd kan beviljas efter ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Uppehållstillstånd bör därför kunna beviljas enligt vissa bestämmelser i 5 kap. utlänningslagen trots att det finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut även utan en uttrycklig föreskrift i utlänningslagen som anger en sådan möjlighet, förutsatt att det är förenligt med syftet i den enskilda bestämmelsen (prop. 2012/13:125 s. 97 och 98).

3. Migrationsöverdomstolens bedömning

Som framgår av förarbetsuttalandena till 2005 års utlänningslag var utgångspunkten att när det finns ett avlägsnandebeslut ska frågan om uppehållstillstånd kunna prövas endast i vissa särskilt angivna situationer. Även om det gjorts flera ändringar i utlänningslagen sedan den trädde i kraft 2006 får detta anses vara alltfjämt gällande.

Hur bestämmelsen i 5 kap. 18 § sjätte stycket utlänningslagen och uttalanden om att det är en upplysningsbestämmelse ska tolkas är inte helt tydligt (se t.ex. Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/082/2021 s. 12-13). Enligt Migrationsöverdomstolens bedömning ger bestämmelsen uttryck för en ordning för vad som gäller vid uppehållstillstånd för utlänningar som omfattas av ett avlägsnandebeslut som fått laga kraft (se MIG 2013:13 och MIG 2014:3). Det finns dock situationer då uppehållstillstånd beviljas här utan hinder av att utlänningen har avvisats eller utvisats genom ett beslut som fått laga kraft och trots att det inte framgår av 5 kap. 18 § sjätte stycket utlänningslagen. Det gäller t.ex. uppehållstillstånd vid verkställighetshinder som inte är bestående enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen.

Frågan här är dock om det ska vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av att det finns synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter. Enligt Migrationsöverdomstolen skulle en sådan möjlighet medföra ett antal problem. För det första skulle en möjlighet att efter att ett avlägsnandebeslut som fått laga kraft på nytt ansöka om uppehållstillstånd även om det inte är särskilt föreskrivet medföra att processen inte längre får ett tydligt slut, vilket eftersträvades av lagstiftaren när möjligheten med ny ansökan om uppehållstillstånd som fanns enligt 1989 års utlänningslag togs bort (prop. 2004/05:170 s. 223-225). För det andra skulle en ordning där 5 kap. 6 § utlänningslagen kan tillämpas trots att det finns avlägsnandebeslut som fått laga kraft inte överensstämma med utlänningslagens systematik när det gäller den begränsade prövning som kan komma i fråga på verkställighetsstadiet enligt 12 kap. 18–20 §§ utlänningslagen. Med

nuvarande lagstiftning är det inte heller möjligt att avgränsa tillämpningen så att inte vem som helst kan ansöka om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. Enligt Migrationsöverdomstolen tillåter därför inte lagens nuvarande uppbyggnad att en utlänning i Sebghatullah Sayads situation beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Däremot finns det inom ramen för reglerna om verkställighetshinder i 12 kap. 18 § utlänningslagen en möjlighet för Migrationsverket att bevilja uppehållstillstånd, bl.a. om det på grund av nya omständigheter finns särskild anledning att beslutet inte bör verkställas. Det går inte att överklaga Migrationsverkets ställningstagande om ett sådant uppehållstillstånd till domstol.

Sebghatullah Sayads överklagande avseende frågan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen ska därför avslås.

4. Prövningstillstånd i målets övriga delar

För att Migrationsöverdomstolen ska pröva ett överklagande krävs prövningstillstånd.

Prövningstillstånd ska meddelas om

- det är viktigt för ledningen av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Migrationsöverdomstolen (prejudikatfall)
- eller
- det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinära fall).
- Detta framgår av 16 kap. 11 § första stycket och 12 § utlänningslagen.

Migrationsöverdomstolen anser att det inte har kommit fram något skäl för att meddela prövningstillstånd. Överklagandet i frågan om prövning av uppehållstillstånd i övrigt kommer därför inte att prövas av domstolen.

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

Anita Linder
lagman
ordförande

Elisabet Reimers
kammarrättsråd

Björn Berselius
kammarrättsråd
referent

Disa Rodhe
föredragande jurist