
Migrationsöverdomstolen

Målnummer:	UM914-20	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	2020-04-07		
Rubrik:	Bestämmelsen om inhibition i 16 j § tillfälliga lagen utesluter inte att verkställigheten av ett avlägsnandebeslut avbryts med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen i ett mål om förlängt uppehållstillstånd för studier enligt 16 d § eller 16 h § tillfälliga lagen.		
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• 16 j § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige• 2 § och 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291)		
Rättsfall:	<ul style="list-style-type: none">• MIG 2013:13• Migrationsöverdomstolens avgörande den 8 oktober 2018 i mål nr UM 16299-18		

REFERAT

MB sökte asyl i Sverige i maj 2015. Den 29 oktober 2016 beslutade Migrationsverket att avslå hans ansökan och att utvisa honom. Utvisningsbeslutet fick laga kraft den 14 februari 2018.

Den 23 oktober 2018 beviljade Migrationsverket MB ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd för studier på gymnasial nivå enligt 16 f § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen). Upphållstillståndet gällde till och med den 23 november 2019. Innan giltighetstiden för uppehållstillståndet löpte ut ansökte MB om förlängt uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen och Migrationsverket beslutade därefter att tills vidare avbryta (inhibera) verkställigheten av hans utvisningsbeslut. Den 2 december 2019 avslog dock Migrationsverket hans ansökan och upphävde samtidigt beslutet om inhibition.

MB överklagade Migrationsverkets beslut till Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen, och yrkade bl.a. att hans utvisningsbeslut skulle inhiberas. Migrationsdomstolen (2020-01-03, ordförande Ribberström), avslog hans yrkande. Som skäl för beslutet angav migrationsdomstolen bl.a. följande. Om ett beslut om uppehållstillstånd enligt 16 e § eller 16 f § har överklagats får en domstol besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen enligt 16 j § tillfälliga lagen. I målet är inte fråga om en ansökan om uppehållstillstånd enligt 16 e § eller 16 f § tillfälliga lagen och domstolen har därmed inte möjlighet att besluta om inhibition av klagandens utvisningsbeslut.

MB överklagade beslutet och yrkade att han skulle beviljas inhibition av utvisningsbeslutet. Han förde fram bl.a. följande. Migrationsverket har fattat sitt beslut på felaktiga grunder. Han har skickat in intyg som visar att han studerar på gymnasiet och följer kursplanen.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2020-04-07, Linder, Eke, referent och Braun Hotti / föredragande H Pettersson), yttrade:

1. Vad målet gäller

Frågan i målet är om det finns möjlighet för en domstol att besluta om inhibition av ett verkställbart utvisningsbeslut i ett mål om förlängning av uppehållstillstånd för studier som beviljats enligt 16 f § tillfälliga lagen.

2. Gällande rätt och praxis

2.1. Aktuella bestämmelser

Bestämmelser om uppehållstillstånd för gymnasiestudier finns i 16 c-16 h §§ tillfälliga lagen. Av 16 f § tillfälliga lagen framgår bl.a. att en utlänning som har fått, eller annars skulle få, ett beslut om utvisning ska beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om vissa där angivna förutsättningar är uppfyllda. Bestämmelser om förlängning av uppehållstillstånd för studier som beviljats enligt 16 f § tillfälliga lagen finns i 16 d och 16 h §§ samma lag.

I 16 j § tillfälliga lagen anges att om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd enligt 16 e § eller 16 f § samma lag får Migrationsverket eller, om ett beslut om ett sådant uppehållstillstånd har överklagats, en domstol besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen.

Bestämmelser om inhibition och andra interimistiska förordnanden finns även i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) där det anges att den domstol som ska pröva ett överklagande får besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla och även i övrigt besluta rörande saken. Av 2 § förvaltningsprocesslagen framgår att om det i lag eller i författning som beslutats av regeringen har meddelats bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen.

2.2. Förarbeten m.m.

Fram till 1 juli 2018 gällde att om en utlänning, som hade ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut, ansökte om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå fick beslutet om av- eller utvisning inte verkställas innan frågan om uppehållstillstånd enligt tillfälliga lagen hade avgjorts genom ett beslut som fått laga kraft (16 e § fjärde stycket tillfälliga lagen [SFS 2017:352]). Denna ordning ansågs medföra stora svårigheter i verkställighetsarbetet avseende de utlänningar som inte omfattades av möjligheten till uppehållstillstånd enligt tillfälliga lagen. Regeringen ansåg att Migrationsverket i stället skulle få möjlighet att besluta om inhibition av ett beslut om av- eller utvisning i de fall det är befogat. Vidare ansåg regeringen att även en domstol borde kunna besluta om inhibition av en utlänning av avvisnings- eller utvisningsbeslut om beslutet om uppehållstillstånd hade överklagats. För att det inte skulle råda några oklarheter i detta avseende bedömdes att detta skulle framgå av lagtexten i den tillfälliga lagen. En regel om att inhibition av ett beslut om av- eller utvisning får ske i vissa angivna situationer infördes därför i 16 j § tillfälliga lagen. (Se prop. 2017/18:252 s. 44 och 72-73.)

Av förarbetena till 28 § förvaltningsprocesslagen framgår att syftet med den del av bestämmelsen som gäller andra interimistiska beslut än inhibition av det överklagade beslutet är att göra det möjligt för rätten att meddela även andra slag av interimistiska beslut än sådana som går ut på att hindra verkställigheten av ett överklagat beslut (prop. 1971:30 s. 576).

I en kommentar till 28 § förvaltningsprocesslagen (von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., JUNO version 7B) anges bl.a. följande. Reglerna i förvaltningsprocesslagen är att se som basregler vilka vid behov kan byggas på med kompletterande regler i olika specialförfattningar. Det är alltså inte säkert att existensen av en regel i en specialförfattning utesluter en tillämpning av förvaltningsprocesslagen. Vid förekomsten av specialregler ställs man i stället inför den många gånger svåra frågan om regeln i specialförfattningen ska anses ersätta regeln i förvaltningsprocesslagen eller komplettera denna. Saknas bestämmelser om interimistiska åtgärder i specialförfattningen är 28 § förvaltningsprocesslagen tillämplig. Om däremot regler i specialförfattningen omfattar det aktuella beslutet blir bedömningen svårare. Ska dessa tillämpas i stället för 28 § förvaltningsprocesslagen eller utgöra ett komplement till denna bestämmelse? Frågan måste besvaras utifrån om regeln i specialförfattningen är avsedd att uttömmande reglera det aktuella förhållandet. Ledning får naturligtvis i första hand hämtas från själva utformningen av bestämmelsen. Om specialbestämmelsen enligt sin lydelse inte utesluter en tillämpning av 28 § förvaltningsprocesslagen och dessutom fyller en delvis annan funktion än denna bestämmelse har, talar starka skäl för att specialbestämmelsen ska betraktas som en kompletterande reglering.

2.3. Praxis

Migrationsöverdomstolen har i tidigare avgöranden ansett att 28 § förvaltningsprocesslagen kan tillämpas för att inhibera verkställigheten av verkställbara utvisningsbeslut, t.ex. i mål om tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 15 a § utlänningslagen (2005:716) (se MIG 2013:13 och Migrationsöverdomstolens avgörande den 8 oktober 2018 i mål nr UM 16299-18).

3. Migrationsöverdomstolens bedömning

Beslutet att utvisa MB är verkställbart.

Bestämmelsen i 16 j § tillfälliga lagen ger inte en domstol möjlighet att avbryta verkställigheten av ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut i andra fall än när utlännen ansöker om uppehållstillstånd med stöd av 16 e § eller 16 f § tillfälliga lagen. Vid ansökningar om förlängt uppehållstillstånd enligt 16 d § eller 16 h § samma lag kan bestämmelsen i 16 j § tillfälliga lagen alltså inte tillämpas av migrationsdomstolarna.

Det finns dock ingenting i förarbetena som tyder på att lagstiftaren vid införandet av 16 j § tillfälliga lagen haft för avsikt att utesluta möjligheten för en domstol att besluta om inhibition av ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut i mål om förlängning av uppehållstillstånd för studier enligt andra bestämmelser i den tillfälliga lagen.

Det kan också noteras att lagstiftaren, genom 19 § tillfälliga lagen, gjort det möjligt att ansöka om förlängt uppehållstillstånd för studier enligt bl.a. 16 d och 16 h §§ samma lag inifrån Sverige. En utlänning som har ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut och ansöker om förlängt uppehållstillstånd för studier enligt 16 d § eller 16 h § tillfälliga lagen riskerar dock att beslutet om av- eller utvisning verkställs innan frågan om förlängt uppehållstillstånd är avgjord genom ett beslut som fått laga kraft. Att en migrationsdomstol i en sådan situation skulle vara förhindrad att inhibera avvisnings- eller utvisningsbeslutet till och med i sådana fall där domstolen vid en preliminär bedömning anser att det står näst intill klart att ett förlängt uppehållstillstånd för studier kan beviljas framstår inte som något som lagstiftaren eftersträvat.

Migrationsöverdomstolen bedömer därför att bestämmelsen i 16 j § tillfälliga lagen inte varit avsedd att utesluta en tillämpning av 28 § förvaltningsprocesslagen i mål om förlängt uppehållstillstånd för studier enligt 16 d § eller 16 h § tillfälliga lagen. Bestämmelsen i 16 j § tillfälliga lagen hindrar alltså inte en tillämpning av 28 § förvaltningsprocesslagen i sådana mål. Inte heller finns det någon annan bestämmelse som gäller i stället för 28 § förvaltningsprocesslagen i mål av detta slag.

Migrationsöverdomstolen har, som tidigare nämnts, bl.a. ansett att det i mål om tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 15 a § utlänningslagen varit möjligt att inhibera verkställigheten av verkställbara utvisningsbeslut med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen. Något skäl att tillämpa 28 § förvaltningsprocesslagen på annat sätt i detta fall finns inte.

Migrationsöverdomstolen anser därmed att migrationsdomstolen borde ha prövat MB:s yrkande om inhibition av utvisningsbeslutet i sak enligt 28 § förvaltningsprocesslagen. Överklagandet ska därför bifallas på så sätt att migrationsdomstolens beslut upphävs och målet visas åter till migrationsdomstolen för prövning i sak av yrkandet om inhibition av utvisningsbeslutet.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen upphäver migrationsdomstolens beslut och visar målet åter till migrationsdomstolen för prövning i sak av MB:s yrkande om inhibition av utvisningsbeslutet.

Sökord:

Litteratur: Prop. 1971:30 s. 576; Prop. 2017/18:252 s. 44 och 72-73; von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., JUNO version 7B
