

Målnummer:	UM17897-19	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	2020-04-29		
Rubrik:	Tidsfristen för en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen kan inte räknas från det att ett beslut fått laga kraft efter ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.		
Lagrum:	• 5 kap. 15 a § utlänningslagen (2005:716)		
Rättsfall:	• MIG 2013:13		

REFERAT

AS sökte asyl i Sverige i augusti 2015. Migrationsverket beslutade i oktober 2016 att avslå hans asylansökan och att utvisa honom. Utvisningsbeslutet fick laga kraft den 7 april 2017 när Migrationsöverdomstolen beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

AS anmälde i juni 2017 till Migrationsverket att det uppkommit hinder mot att verkställa beslutet om utvisning och förde fram nya omständigheter om sitt behov av skydd i landet. Migrationsverket beslutade samma månad att med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716) bevilja honom ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Migrationsverket meddelade i juni 2018 att AS var undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. I november 2018 beslutade Migrationsverket att avslå hans ansökan om uppehållstillstånd och statusförklaring m.m. AS överklagade beslutet till migrationsdomstolen som den 27 augusti 2019 skrev av målet efter att han återkallat sitt överklagande.

AS ansökte den 9 september 2019 hos Migrationsverket om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen (så kallat spårbyte). Migrationsverket beslutade att avvisa hans ansökan med motiveringen att ansökan kommit in till verket mer än två veckor efter att avslaget på hans asylansökan fått laga kraft och därmed för sent.

AS överklagade beslutet. Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (2019-10-09, ordförande Krantz), avslog överklagandet och angav som skäl i huvudsak följande. AS borde ha lämnat in sin ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen inom två veckor från när avgörandet i fråga om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande, dvs. beslutet i grundärendet om uppehållstillstånd m.m., fick laga kraft. Avgörandet fick laga kraft den 7 april 2017. Att han därefter tagit tillbaka sitt överklagande i ett mål om uppehållstillstånd efter ny prövning av fråga om uppehållstillstånd saknar betydelse eftersom det inte är den typen av ärende som avses i 5 kap. 15 a § utlänningslagen.

AS överklagade domen och yrkade att målet skulle återförvisas till Migrationsverket för prövning i sak alternativt att han skulle beviljas uppehålls- och arbetstillstånd. Han förde fram i huvudsak följande. Det framgår inte uttryckligen av 5 kap. 15 a § utlänningslagen eller av förarbeten och praxis att ett spårbyte endast kan avse en så kallad förstagångsansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov (grundansökan). I bestämmelsen anges att ansökan ska ha kommit in till Migrationsverket senast två veckor efter att beslutet att avslå ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit laga kraft. Vid såväl en förstagångsansökan om uppehållstillstånd som vid en ansökan om uppehållstillstånd efter ny prövning ska skyddsbehovet bedömas utifrån bestämmelserna i 4 kap. utlänningslagen. Grunden för båda ansökningarna är densamma, dvs. att utlänningen har behov av skydd. Migrationsdomstolens tolkning innebär att en utlänningsansökan endast har möjlighet att göra ett så kallat spårbyte en gång per livstid eftersom det alltid kommer finnas ett grundärende, en förstagångsansökan, som hindrar ett spårbyte. Tolkningen innebär även att trots att ett tidigare ärende har preskriberats saknas möjligheten till spårbyte eftersom det finns ett grundärende som har prövats tidigare. Detta kan inte anses vara lagstiftarens syfte med bestämmelsen.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2020-04-29, Benson, Braun Hotti och Johansson, referent/ föredragande Björsell), meddelade prövningstillstånd och yttrade:

1. Vad målet gäller

AS har sedan tidigare ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut. Han har därefter anmält verkställighetshinder och beviljats ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Efter att Migrationsverket avslagit hans ansökan har han överklagat beslutet till migrationsdomstolen. Under processen i migrationsdomstolen har han återkallat sitt överklagande och därefter lämnat in en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen till Migrationsverket.

Frågan i målet är om tidsfristen för att lämna in en sådan ansökan kan räknas från ett lagakraftvunnet beslut efter ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.

2. Gällande rätt och rättspraxis, m.m.

2.1. Ansökan om spårbyte efter avslag på asylansökan

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får bl.a. beviljas en utlänningsansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § eller motsvarande äldre bestämmelser avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, om utlänningen vistas här och sedan minst fyra månader har en anställning som uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället (5 kap. 15 a § första stycket utlänningslagen). En ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket ska ha kommit in till Migrationsverket senast två veckor efter det att beslutet att avslå ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit laga kraft (5 kap 15 a § andra stycket utlänningslagen).

Möjligheten att ansöka om tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete efter avslag på asylansökan infördes i december 2008 som ett led i de nya reglerna om ett effektivare system för arbetskraftsinvandring. I förarbetena till bestämmelsen i 5 kap. 15 a § utlänningslagen uttalades bl.a. följande. Att införa en möjlighet att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kan skapa osäkerhet om slutpunkten i asylprocessen. Mot detta ska vägas att en utlänning som har kommit till Sverige och arbetat under tiden för handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt, har påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden. Vid en sammantagen bedömning bör det under vissa förutsättningar vara möjligt för en utlänning, vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt avslagits, att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd inifrån landet. För att motverka missbruk av möjligheten att efter avslag på en ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt kunna ansöka om uppehållstillstånd för arbete utan att lämna landet bör det införas en tidsgräns för när ansökan senast ska ha kommit in till Migrationsverket för att den ska kunna beviljas. En utlänning som avvisas respektive utvisas ska, om inte annat beslutas, lämna landet inom två respektive fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft. Tidsgränsen för när en ansökan om uppehållstillstånd för arbete senast ska ha kommit in till Migrationsverket bör därför bestämmas till två veckor från det att beslutet om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt har vunnit laga kraft. (Prop. 2007/08:147 s. 47-48.)

Regeringen har i senare förarbeten till bestämmelsen i 5 kap. 15 a § utlänningslagen uttalat att den står fast vid de grundläggande bedömningar som gjordes vid införandet av paragrafen om att det är viktigt att upprätthålla kravet att asylprocessen ska ha en tydlig början och ett tydligt slut. Vidare anges att möjligheten till sådant så kallat spårbyte även i fortsättningen ska vara förbehållen dem som har arbetat under handläggningstiden och påbörjat en etablering på arbetsmarknaden (prop. 2013/14:213 s. 31).

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2013:13, som rörde en utlänning med lagakraftvunnet utvisningsbeslut och som ansökte om förlängning av sitt tidsbegränsade uppehållstillstånd vilket hade meddelats med stöd av 5 kap. 15 a § utlänningslagen, bl.a. uttalat att bestämmelsen i 5 kap. 15 a § andra stycket enligt sin ordalydelse tar sikte på situationen då utlänningen efter ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut första gången ansöker om uppehållstillstånd på grund av arbete.

2.2. Ny prövning av frågan om uppehållstillstånd

Migrationsverket ska, om ett beslut om uppehållstillstånd inte kan meddelas enligt 18 §, ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft åberopar sådana nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 3 §, och inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare (12 kap. 19 § första stycket utlänningslagen).

Den nuvarande ordningen att i ett ärende om verkställighet av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut få till stånd en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd med åberopande av nya omständigheter infördes i samband med 2005 års utlänningslag. I 1989 års utlänningslag fanns i stället en ordning där utlänningen kunde ansöka om uppehållstillstånd på nytt trots att det redan fanns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Av förarbetena till 2005 års utlänningslag framgår bl.a. följande. Den nya ordningen 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. Det är ytterst angeläget att minska antalet fall som prövas på nytt efter lagakraftvunna avlägsnandebeslut och komma ifrån de mycket långa vistelsetider som kan bli följden av den nuvarande ordningen och som för den enskilde kan leda till psykiskt och fysiskt lidande. Den nya ordningen innebär att beslutet om avvisning eller utvisning kvarstår och att ett nytt beslut om avvisning eller utvisning inte behöver fattas om prövningen mynnar ut i att utlänningen inte ska beviljas uppehållstillstånd. Det är angeläget att möjligheten att på grund av nya omständigheter få ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut prövat på nytt framstår som det extraordinära prövningsförfarande det alltid har ansetts vara. (Prop. 2004/05:170 s. 223-230.)

3. Migrationsöverdomstolens bedömning

Möjligheten att ansöka om och beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 15 a § utlänningslagen utgör ett undantag från huvudregeln att uppehållstillstånd för arbete ska ha sökts och beviljats före inresan i Sverige. Av förarbetena framgår att syftet med bestämmelsen är att en asylsökande som har kommit till Sverige och arbetat under tiden för handläggningen av sin asylansökan, och då påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden, inte ska tvingas lämna landet för att ansöka om uppehållstillstånd. Tidsramen för att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd för arbete med stöd av bestämmelsen har fastställts med ledning av när ett avlägsnandebeslut efter en prövad asylansökan ska verkställas. Att tidsfristen knutits till ett gällande avlägsnandebeslut är även i linje med att asylprocessen ska ha en tydlig början och ett tydligt slut. Förarbetena ger alltså uttryck för att bestämmelsen är avsedd att omfatta den personkrets som påbörjar sin etablering på arbetsmarknaden under asylprocessen.

Till skillnad mot vad som gällde enligt 1989 års utlänningslag kan en utlänningslag, som tidigare har fått sin asylansökan prövad och som omfattas av ett gällande avvisnings- eller utvisningsbeslut som fått laga kraft, enligt gällande regler inte ansöka om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande på nytt. Regleringen i 12 kap. 19 § utlänningslagen innebär i stället att en utlänningslag under vissa förutsättningar kan få en ny prövning av ett avlägsnandebeslut som fått laga kraft om utlänningslag fört fram nya omständigheter som inte har prövats tidigare och som kan antas utgöra sådant hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen.

Lagstiftaren har betonat att detta är ett extraordinärt prövningsförfarande. Vid ny prövning av frågan om uppehållstillstånd prövar Migrationsverket om det aktualiserats skyddsskäl på verkställighetsstadiet av ett gällande avvisnings- eller utvisningsbeslut. När Migrationsverket, som i AS:s fall, avslag ansökan stod beslutet om utvisning kvar och något nytt beslut om utvisning behövde inte heller fattas.

Migrationsöverdomstolen anser mot denna bakgrund att AS:s anmälan om verkställighetshinder inte är en sådan ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande som avses i 5 kap. 15 a § första stycket utlänningslagen.

En ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen ska således ha kommit in till Migrationsverket senast två veckor efter att beslutet att avslå utlänningslagens ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande, förenat med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, har fått laga kraft.

AS:s avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande och beslut om utvisning fick laga kraft den 7 april 2017. Hans ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen kom in till Migrationsverket den 9 september 2019, dvs. efter att tvåveckorsfristen hade passerats. Migrationsverket har därför haft fog för sitt beslut att avvisa hans ansökan. Överklagandet ska därför avslås.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen meddelar prövningstillstånd. Migrationsöverdomstolen avslår överklagandet.

Sökord:

Litteratur: Prop. 2004/05:170 s. 223-230; Prop. 2007/08:147 s. 47-48;
Prop. 2013/14:213 s. 31
