

Målnummer:	UM9719-20	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	2021-01-05		
Rubrik:	Det saknas rättsligt stöd för att anse att en ansökan om uppehållstillstånd för fortsatta studier enligt den tillfälliga lagen har kommit in för sent och därför ska avvisas när ansökan kommit in till Migrationsverket efter att giltighetstiden för det tidigare beviljade tidsbegränsade tillståndet har löpt ut.		
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• 1 kap. 1 a §, 2 kap. 5 §, 5 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716)• 19 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige		
Rättsfall:	<ul style="list-style-type: none">• MIG 2013:13		

REFERAT

YY sökte asyl i Sverige i augusti 2015. Migrationsverket avslog ansökan och beslutade att utvisa honom. Beslutet fick laga kraft i augusti 2018. Han beviljades därefter 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). Tillstånden gällde till och med den 8 november 2019. Den 24 januari 2020 ansökte han om förlängning av uppehållstillståndet. Migrationsverket beslutade den 22 april samma år att avvisa hans ansökan som för sent inkommen m.m.

YY överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (2020-07-03, ordförande Grehn), som upphävde detta i den del som avsåg avvisning av ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå och visade målet åter till Migrationsverket för prövning i sak med i huvudsak följande motivering. Att en förlängningsansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen (2005:716) kan prövas inifrån landet under förutsättning att ansökan har kommit in under tillståndstiden innebär inte att så är fallet i nu aktuell situation. Det finns inte några uttryckliga bestämmelser som rör frågan om avvisning av en ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå eller som reglerar vilka krav som kan ställas på en ansökan för att en myndighet ska vara skyldig att pröva den i sak. Det finns heller inte några bestämmelser om när en förlängningsansökan om uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen ska ha kommit in i till Migrationsverket. Det saknas därmed lagstadgad grund för avvisning av en sådan ansökan.

Migrationsverket överklagade domen och yrkade att migrationsdomstolens dom skulle upphävas och att det ursprungliga beslutet skulle fastställas samt förde fram i huvudsak följande. Migrationsdomstolens tolkning innebär att det inte finns någon tidsfrist för att ge in förlängningsansökningar om uppehållstillstånd för gymnasiestudier. Sådana ansökningar måste då alltid prövas i sak vilket medför ett verkställighetshinder med oändlig tidsfrist. Det saknas bestämmelser eller annat rättsligt stöd som reglerar när en förlängningsansökan ska göras. Den princip som Migrationsöverdomstolen uttalat i MIG 2013:13 är av allmängiltigt karaktär och ska tillämpas i nu aktuell situation. Det innebär att en ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd för gymnasiestudier bara kan prövas om ansökan kommit in under tillståndstiden. Det är nu fråga om en ny ansökan som kommit in för sent och som därför ska avvisas.

YY gavs möjlighet att yttra sig men har inte svarat på överklagandet.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2021-01-05, Linder, Reimers och Gullfeldt, referent, skiljaktig / föredragande Belchatowski), yttrade:

1. Det som målet gäller

YY har sedan tidigare ett beslut om utvisning som fått laga kraft. Han har därefter fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå enligt 16 f § tillfälliga lagen. Den fråga som Migrationsöverdomstolen ska pröva är om hans ansökan om uppehållstillstånd för fortsatta studier enligt den tillfälliga lagen ska prövas i sak även om den ansökan kommit in till Migrationsverket efter att giltighetstiden för det tidigare beviljade uppehållstillståndet löpt ut.

2. Gällande rätt m.m.

2.1 Aktuella bestämmelser

En utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd (2 kap. 5 § utlänningslagen). En ansökan om uppehållstillstånd ska ha gjorts och beviljats före inresan i landet och får inte bifallas efter inresan (5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen). Från denna huvudregel finns ett antal undantag angivna dels i samma bestämmelse, dels i vissa andra bestämmelser i utlänningslagen.

Om det i den tillfälliga lagen finns bestämmelser som avviker från utlänningslagen, ska de bestämmelserna gälla (1 kap. 1 a § utlänningslagen). I 5 kap 18 § sista stycket utlänningslagen erinras om att det i 19 § tillfälliga lagen föreskrivs ytterligare undantag från huvudregeln i 5 kap. 18 § första stycket under perioden 20 juli 2016 - 19 juli 2021.

Enligt 19 § tillfälliga lagen gäller inte det som föreskrivs i 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen för en utlänning som ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 8 eller 14 §, som ansöker om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt någon av 16 c – 16 i §§ eller som ansöker om permanent uppehållstillstånd enligt 17 eller 18 a §.

2.2 Förarbeten m.m.

Den tillfälliga lagen införs

Bestämmelsen i 19 § tillfälliga lagen om undantag från huvudregeln i 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen infördes i samband med att den tillfälliga lagen trädde i kraft den 20 juli 2016. Vid den tidpunkten fanns ännu inte bestämmelserna i 16 c – 16 i §§ om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå m.m. Undantagsbestämmelserna tog då sikte på utlänningar som ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd som tidsbegränsats enligt 8 § eller 14 §, dvs. uppehållstillstånd som beviljats utlänningar på grund av anknytning till en flykting eller alternativt skyddsbehövande respektive då ett beslut att neka uppehållstillstånd på grund av anknytning skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande och uppehållstillståndet tidsbegränsats enligt tillfälliga lagen. Även en utlänning som ansöker om ett permanent uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen omfattades. Vid denna tidpunkt avsåg detta utlänningar som beviljats uppehållstillstånd som tidsbegränsats enligt 5, 12 eller 15 § tillfälliga lagen, dvs. uppehållstillstånd som beviljats enligt utlänningslagen för skyddsbehövande, på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter eller på grund av bestående verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § och som tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen. Enligt 17 § ska en sådan utlänning under vissa förutsättningar, bl.a. att utlänningen har en anställning och kan försörja sig, beviljas ett permanent uppehållstillstånd när tiden för det tidsbegränsade tillståndet har löpt ut.

I förarbetena till 19 § i dess dåvarande lydelse fördes fram att en ansökan om förlängning av uppehållstillstånd på grund av anknytning i de aktuella fallen eller en ansökan om permanent uppehållstillstånd på grund av att utlänningen kan försörja sig bör kunna bifallas trots att utlänningen befinner sig i Sverige (prop. 2015/16:174 s. 41, 55, 61 och 82).

Ändringar i den tillfälliga lagen i juni 2017

I juni 2017 infördes merparten av bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå m.m. Det rörde bestämmelser om längre uppehållstillstånd för studier samt uppehållstillstånd där grunden för tillståndet är studier på gymnasial nivå, fortsatta studier eller för att efter fullföljd utbildning få möjlighet att under en tid etablera sig på arbetsmarknaden. Bestämmelserna infördes i de paragrafer som nu motsvaras av 16 a – 16 e §§ och 16 g – 16 i §§ och avser i samtliga fall tidsbegränsade uppehållstillstånd.

I samband med att bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå m.m. infördes i den tillfälliga lagen gjordes ändringar i 19 § så att även sådana ansökningar ska omfattas av undantag från vad som föreskrivs i 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen. I förarbetena till den ändringen anfördes att en ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, för fortsatta studier eller efter fullföljd utbildning bör kunna göras och bifallas trots att utlänningen vistas i Sverige (prop. 2016/17:133 s. 60 och 92).

Ytterligare bestämmelser om uppehållstillstånd för studier i juli 2018

Den 1 juli 2018 infördes ytterligare bestämmelser i den tillfälliga lagen om uppehållstillstånd för studier. Dessa avsåg dels en ny möjlighet till uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå för vissa ensamkommande unga som fått, eller annars skulle få, beslut om utvisning (16 f §), dels uppehållstillstånd för viss yrkesinriktad utbildning (16 a § m.fl.). En förutsättning för att beviljas uppehållstillstånd för studier enligt 16 f § är att utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan görs (första stycket 5). Ändringar gjordes därför i 19 § tillfälliga lagen så att även en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd enligt 16 f § omfattas av undantagen från 5 kap. 18 § första stycket om att en ansökan om uppehållstillstånd ska ha gjorts och beviljats före inresan i landet (prop. 2017/18:252 s. 38 och 73-74).

3. Migrationsöverdomstolens bedömning

Huvudregeln enligt utlänningslagen är att uppehållstillstånd ska sökas före inresa i landet (5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen). Genom denna bestämmelse regleras både var ansökan ska ske, utanför Sverige, och när den ska göras, före inresan hit. Från denna princip finns en rad undantag. Till exempel anges i andra stycket punkten 7 att en ansökan som avser en förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som med stöd av 10 § har beviljats en utlänning i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket får beviljas även efter inresa. I denna situation gäller vidare enligt 5 kap. 3 § utlänningsförordningen (2006:97) att om utlänningen inom giltighetstiden för sitt tillstånd ansöker om förlängning eller om ett nytt arbetstillstånd är han eller hon undantagen kravet på arbetstillstånd till dess tillståndsfrågan har avgjorts. Det var bl.a. med hänvisning till den bestämmelsen som Migrationsöverdomstolen gjorde bedömningen att en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelat med stöd av bl.a. 5 kap. 15 a § utlänningslagen kan prövas om ansökan lämnas in inom giltighetstiden för det tidigare beviljade tillståndet (MIG 2013:13).

Ytterligare undantag från huvudregeln i 5 kap. 18 § utlänningslagen finns också i 19 § tillfälliga lagen. Enligt denna bestämmelse gäller inte

5 kap. 18 § första stycket för en utlänning som ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 8 eller 14 §, som ansöker om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt någon av 16 c–16 i §§ eller som ansöker om permanent uppehållstillstånd enligt 17 eller 18 a §. Därmed gäller att sådana ansökningar kan göras och beviljas efter inresa i Sverige. Av vissa av bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier enligt den tillfälliga lagen framgår även uttryckligen att det är en förutsättning för att beviljas tillståndet att utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan görs (se 16 e och 16 f §§ tillfälliga lagen).

Frågan är då om bestämmelsen i 19 § tillfälliga lagen även reglerar vid vilken tidpunkt en ansökan om dessa tillstånd ska vara gjord. Uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 8 eller 14 § handlar om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Sådana tillstånd får alltså förlängas även om utlänningen befinner sig här i landet. När en sådan ansökan ska vara gjord anges inte men i uttrycket förlängas ligger normalt sett att ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund och görs innan giltighetstiden för det beviljade tillståndet gått ut.

Vad gäller uppehållstillstånd enligt 16 c – 16 i §§ finns, förutom i 16 e och 16 f §§, inte heller några bestämmelser som uttryckligen reglerar när en ansökan om sådana uppehållstillstånd ska ha getts in. Däremot framgår det av dessa bestämmelser att det många gånger förutsätter att utlänningen redan dessförinnan har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon annan grund. Sådana bestämmelser finns i 16 c, 16 d, 16 g och 16 i §§. Det finns också bestämmelser om att uppehållstillstånd för studier kan beviljas en utlänning som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen (16 c § andra stycket, 16 d § andra stycket och 16 e §). För vissa av dessa tillstånd gäller också uttryckligen att de bara kan beviljas en gång.

Formuleringen i de ovan nämnda bestämmelserna om att en förutsättning för att beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå m.m. är att utlänningen "har haft" ett uppehållstillstånd av skilda slag ger intryck av att det som avses är ett uppehållstillstånd som har löpt ut. Det kan i vart fall inte dras någon slutsats av bestämmelsernas formulering att avsikten har varit att en förutsättning för att beviljas tillstånd ska vara att en ansökan om uppehållstillstånd har getts in innan det tidigare tillståndet har löpt ut. I bestämmelsen om uppehållstillstånd för fortsatta studier på ett introduktionsprogram för gymnasieskolan i 16 h § anges t.o.m. att tillstånd kan ges till en utlänning som, när uppehållstillståndet enligt 16 c § andra stycket eller 16 f § löper ut, har påbörjat studier på vissa utbildningar. Inte heller av den kan läsas ut att det funnits en avsikt att som förutsättning ska gälla att en ansökan om uppehållstillstånd har getts in innan det tidigare tillståndet löpt ut.

Det kan också konstateras att 16 e och 16 f §§ tillfälliga lagen uttryckligen gav möjlighet för utlänningar som har ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft att ansöka om uppehållstillstånd för studier, dvs. under tid som avvisnings- eller utvisningsbeslutet varit verkställbart. I förarbetena till 16 e § anfördes att bestämmelserna innebär en ytterligare reglering utöver bestämmelserna om verkställighetshinder i 12 kap. utlänningslagen för att angripa ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft (prop. 2016/17:133 s. 51).

Den tillfälliga lagen har visserligen införts i syfte att begränsa möjligheterna till uppehållstillstånd. Det förefaller emellertid uteslutet att tolka in att det skulle gälla en allmän princip vid alla de olika sorters ansökningar som kan bli aktuella enligt den lagen att en ansökan som görs efter att giltighetstiden för det tidigare tillståndet har löpt ut ska avvisas. Mot bakgrund av hur bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå och för fortsatta studier har formulerats kan det inte heller tolkas in att en sådan princip skulle gälla i fråga om dessa tillstånd, inte ens i de fall då det finns ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut. I det sammanhanget kan nämnas att den tillfälliga lagen saknar bestämmelser som innebär att en ansökan om uppehållstillstånd som beviljas enligt den lagen i sig utgör ett verkställighetshinder (jfr 16 j §).

Sammanfattningsvis anser Migrationsöverdomstolen att det saknas rättsligt stöd för att anse att den aktuella ansökan om uppehållstillstånd för fortsatta studier har kommit in för sent och därför inte kan prövas. Migrationsverket har därför inte haft fog för att avvisa ansökan. Överklagandet ska därför avslås.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen avslår överklagandet.

Gullfeldt var skiljaktig och anförde följande.

Frågan, som jag uppfattar det, är om en utlänning som har ett utvisningsbeslut som fått laga kraft behöver ansöka om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå enligt 16 f § tillfälliga lagen innan giltighetstiden för uppehållstillståndet löpt ut för att ansökan ska prövas i sak.

Det saknas bestämmelser i utlänningslagstiftningen som uttryckligen reglerar frågan om när, dvs. vid vilken tidpunkt, en ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå enligt den tillfälliga lagen ska ges in. Inte heller förvaltningslagen (2017:900) ger någon ledning i frågan.

I den tillfälliga lagen finns det visserligen en bestämmelse i 19 § som medger undantag från huvudregeln i 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen att en ansökan om uppehållstillstånd ska ha gjorts och beviljats innan inresa vid ansökningar om vissa tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen. Bestämmelsen är enligt min uppfattning endast ett undantag från det generella och grundläggande kravet att en utlänning ska ha utverkat ett tillstånd före inresan till Sverige dvs. ordningen för hur en ansökan om uppehållstillstånd ska gå till. Den reglerar däremot inte inom vilken tid en ansökan om förlängning av ett sådant tillstånd ska ha kommit in till Migrationsverket.

Att en ansökan om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 16 f § förvisso kräver att utlänningen befinner sig i Sverige vid ansökningstillfället måste ses i ljuset av att sökanden kan ha ett gällande beslut om utvisning som fått laga kraft. Det är inte rimligt att tolka avsaknaden av tidsbestämmelser så som migrationsdomstolen gjort att en utlänning, som har ett gällande utvisningsbeslut och som därefter har beviljats ett tidsbegränsat tillstånd, ska kunna ansöka om förlängning av ett sådant tillstånd när utlänningen fortfarande befinner sig i landet utan någon bortre tidsgräns. En sådan tolkning skulle få oöverskådliga konsekvenser. Om detta varit lagstiftarens avsikt borde det ha framgått direkt av den tillfälliga lagen. En sådan ordning strider nämligen mot regeringens grundläggande intention att asylprocessen ska ha en tydlig början och ett tydligt slut och att beslut som fått laga kraft ska respekteras (prop. 2007/08:147 s. 47–48). Dessutom innebär utlänningslagens bestämmelser om straff bl.a. att en utlänning kan dömas till böter redan om denne av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att ha ansökt om ett sådant tillstånd (20 kap. 1 § utlänningslagen).

Principen att en ansökan om förlängning av ett tillstånd ska ges in innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpt ut är redan väl etablerad i svensk utlänningsrätt. Denna ordning har föreskrivits av regeringen i förarbetsuttalanden beträffande arbetstillstånd och när det gäller utlänningar som haft uppehållstillstånd för studier och som därefter vill ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd (prop. 2007/08:147 s. 29 och s. 38–40 samt prop. 2019/20:9 s. 164–166). Att den som haft arbetstillstånd med stöd av nationella regler och som inom giltighetstiden för tillståndet ansöker om förlängning eller ett nytt sådant tillstånd är undantagen kravet på arbetstillstånd till dess tillståndsfrågan avgjorts regleras i utlänningsförordningen (5 kap. 3 §). Samma reglering finns i utlänningslagen och utlänningsförordningen gällande implementering av skilda EU-direktiv.

Migrationsöverdomstolens praxis om när en ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd ska vara gjord överensstämmer också med denna princip (MIG 2013:13). Det rättsfallet gällde en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelat med stöd av bl.a. 5 kap. 15 a § utlänningslagen. Det fanns ett utvisningsbeslut som fått laga kraft och ansökan hade gjorts innan giltighetstiden för det tidigare uppehållstillståndet löpt ut. Migrationsöverdomstolen uttalade att det visserligen saknas bestämmelser som reglerar förlängning av uppehållstillstånd som meddelats med stöd av den aktuella bestämmelsen men att det bör krävas att ansökan lämnas in inom giltighetstiden för det tidigare beviljade tillståndet.

För det aktuella tillståndet saknas det närmare reglering i speciallagstiftning inom vilken tidsfrist en förlängningsansökan ska ges in. Den väl etablerade principen på utlänningsområdet om att en sådan ansökan ska ges in inom tillståndstiden bör därför gälla även vid förlängningsansökningar för tidsbegränsade uppehålls- och arbetstillstånd enligt den tillfälliga lagen för den som har ett gällande beslut om utvisning som fått laga kraft. När tillståndstiden löpt ut har utlänningen inte längre något giltigt uppehållstillstånd som kan förlängas och därmed inte heller någon laglig rätt att uppehålla sig i Sverige. Mot denna bakgrund är det inte möjligt att förlänga ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå enligt 16 f § tillfälliga lagen, när utlänningen har fått ett gällande utvisningsbeslut, om en sådan ansökan kommer in till Migrationsverket efter att giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpt ut. En sådan ansökan ska inte prövas i sak.

YY har ett utvisningsbeslut som fått laga kraft men har ändå väntat med att förlänga sitt tillstånd. Först efter det att giltighetstiden för hans tillstånd löpt ut har han ansökt om förlängning. Det var alltså enligt min mening rätt av Migrationsverket att inte pröva hans ansökan i sak.

Sökord:

Litteratur: Prop. 2015/16:174 s. 41, 55, 61 och 82; Prop. 2016/17:133 s. 51, 60 och 92; Prop. 2017/18:252 s. 38 och 73-74
