

Målnummer:	UM13792-20	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	2021-06-21		
Rubrik:	Beräkning av tidsfrist för frivillig avresa vid inhibition av ett utvisningsbeslut.		
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• 8 kap. 21 § första stycket och 22 § andra stycket, 12 kap. 13 §, 14 a §, 14 b §, 15 § och 15 a § utlänningslagen (2005:716)• Artikel 4.3, 7 och 11.1 b direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna		
Rättsfall:	<ul style="list-style-type: none">• MIG 2015:16		

REFERAT

MM, BS och deras två äldsta barn AM och AAM sökte asyl i Sverige i december 2015. I juni 2016 sökte MM och BS även asyl för deras nyfödda dotter MAM. Migrationsverket avlog ansökningarna och beslutade att utvisa familjen samt att ge dem en tidsfrist för frivillig avresa på fyra veckor. Beslutet fick laga kraft den 7 januari 2020.

I december 2019 sökte MM och BS asyl för deras nyfödda son SM. Med anledning av detta beslutade Migrationsverket den 24 januari 2020 att tills vidare avbryta verkställigheten av besluten att utvisa övriga familjemedlemmar (inhibition). Migrationsverket avlog därefter även SM:s ansökan om asyl och beslutade att avvisa honom. Beslutet innehöll en tidsfrist för frivillig avresa på två veckor och fick laga kraft den 7 juli 2020.

Den 23 juli 2020 beslutade Migrationsverket att upphäva beslutet om inhibition avseende MM, BS, AM, AAM och MAM. Den 27 juli samma år beslutade Migrationsverket att förbjuda familjen att återvända till Sverige utan tillstånd av Migrationsverket under en tid av ett år (återreseförbud). Som skäl för besluten angavs i huvudsak att familjen inte rest ut ur landet innan tidsfristen för frivillig avresa löpt ut.

MM, BS, AM, AAM, MAM och SM överklagade besluten till Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (2020-09-29, ordförande Bergius) som avlog överklagandet med i huvudsak följande motivering. Föräldrarnas och de äldsta barnens utvisningsbeslut fick laga kraft den 7 januari 2020 och SM:s avvisningsbeslut fick laga kraft den 7 juli samma år. Tidsfristerna på fyra respektive två veckor för frivillig avresa hade således löpt ut och utvisningsbesluten var inte längre föremål för inhibition när Migrationsverket beslutade om återreseförbud.

MM, BS, AM, AAM, MAM och SM överklagade domen och yrkade att besluten om återreseförbud skulle upphävas och förde fram i huvudsak följande. Tidsfristen för frivillig avresa bör ha ingått i inhibitionen. När besluten om inhibition upphävdes den 23 juli 2020 återstod det en vecka och fyra dagar av tidsfristen för frivillig avresa för föräldrarna och de äldsta barnen. När Migrationsverket fattade beslut om återreseförbud återstod det en vecka av tidsfristen. Återreseförbuden saknar därför laglig grund. Det har saknats förklaring om när tidsfristen börjar och slutar samt om tidsfristen ingår i inhibitionen eller inte.

Migrationsverket ansåg att överklagandet skulle avslås och förde fram i huvudsak följande.

Lagens systematik bygger på att om ett avlägsnandebeslut innehåller en tidsfrist ska utlänningen inom denna tidsfrist lämna landet. Löper en tidsfrist ut och utlänningen inte har lämnat landet ska det fattas beslut om återreseförbud om det inte föreligger särskilda skäl. Den nationella lagstiftningen innehåller inga bestämmelser som innebär att en tidsfrist förlängs per automatik. Snarast talar utformningen av 12 kap. 15 a § andra stycket utlänningslagen (2005:716) mot att någon automatisk förlängning är avsedd. Inte heller återvändandedirektivet (direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna) innehåller regler om någon form av automatisk förlängning av tidsfrist för frivillig avresa i den nu aktuella situationen. Det framstår mot denna bakgrund snarast som att det är tänkt att hanteras genom beslut om förlängd tidsfrist.

Av förarbetena (prop. 2011/12:60 s. 49) framgår att det finns situationer när det inte är rimligt att en utlänning som inte har lämnat landet i tid ska meddelas ett återreseförbud. Som exempel nämns att i de fall där utlänningen är kvar i Sverige när tidsfristen för frivillig avresa löper ut på grund av att avlägsnandebeslutet inte får verkställas ska något återreseförbud inte kunna meddelas. Uttalandet bör ses i ljuset av lagtextens utformning och av att det i specialmotiveringen (prop. 2011/12:60 s. 98) anges att återreseförbud inte får meddelas om beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition, en ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om ny prövning. Migrationsverket tolkar därför det aktuella förarbetsuttalandet som att det inte innebär ett hinder mot att meddela återreseförbud när avlägsnandebeslutet åter får verkställas – t.ex. när ett inhibitionsbeslut upphävs, eller när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löpt ut. En annan tolkning skulle innebära att tillämpningen av den svenska lagstiftningen riskerar att inte vara förenlig med återvändandedirektivets reglering i artikel 7 och 11.1.

I aktuellt fall har tidsfristen, då den inte förlängdes, löpt ut under den tid då avlägsnandebeslutet inte fick verkställas. Det finns inte något stöd vare sig i lagtexten eller i återvändandedirektivet för att tidsfristen automatiskt förlängs genom ett beslut om inhibition av avlägsnandebeslutet. Migrationsverket tolkar den nationella lagtexten som att återreseförbud kan meddelas efter att inhibitionsbeslutet upphävs. Detta särskilt med beaktande av återvändandedirektivets artiklar. Det saknas därutöver särskilda skäl som talar emot meddelandet av ett återreseförbud. Migrationsverket anser därför sammantaget att det funnits förutsättningar för att meddela återreseförbud för de aktuella familjemedlemmarna. Till skillnad från övriga familjemedlemmar har SM:s avlägsnandebeslut inte inhiberats. Det saknas därför anledning att överväga vilken effekt en inhibition av avlägsnandebeslutet har för tidsfristen för hans del.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2021-06-21 Fridström, Hjulström, referent och Braun Hotti / föredragande Örning), yttrade:

1. Det som målet gäller

MM, BS, AM, AAM, MAM och SM har meddelats återreseförbud eftersom de inte har lämnat landet innan tidsfristerna för frivillig avresa löpt ut. Frågan i målet är hur tidsfristen för frivillig avresa ska beräknas när utvisningsbeslutet har inhiberats.

2. Gällande rätt m.m.

2.1 Nationell lagstiftning

Av 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen framgår att ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken utlänningen frivilligt ska lämna landet i enlighet med beslutet (tidsfrist för frivillig avresa).

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 § andra stycket utlänningslagen). Tidsfristen kan upphävas om utlänningen exempelvis är en fara för ordning och säkerhet, och förlängas om det av särskilda skäl finns behov av en längre tidsfrist (12 kap. 14 a–14 b §§ 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 (12 kap. 15 § utlänningslagen). Om en utlänning inte har lämnat landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut ska den myndighet som meddelat tidsfristen meddela ett återreseförbud (12 kap. 15 a § utlänningslagen). Ett återreseförbud får dock inte meddelas om beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition.

Migrationsverket får besluta om inhibition av utvisningsbeslut om det finns särskilda skäl (12 kap. 13 § utlänningslagen).

2.2 Återvändandedirektivet

Enligt artikel 7 i återvändandedirektivet ska det i återvändandebeslutet fastställas en lämplig tidsfrist på mellan sju och trettio dagar för frivillig avresa. Medlemsstaterna ska, när så är nödvändigt, förlänga fristen för frivillig avresa med en lämplig tid, med beaktande av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt artikel 11.1 b ska beslut om återvändande åtföljas av ett inreseförbud om åläggandet att återvända inte har hörtsammats.

Direktivet ska inte påverka medlemsstaternas rätt att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för de personer som det är tillämpligt på, förutsatt att dessa förmånligare bestämmelser är förenliga med detta direktiv (artikel 4.3).

2.3 Förarbetsuttalanden

I propositionen om genomförande av återvändandedirektivet förs det fram att ett behov av en förlängning av en tidsfrist för frivillig avresa kan uppkomma om utlänningen åberopar nya omständigheter enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen eller om ett beslut om avvisning eller utvisning har inhiberats (prop. 2011/12:60 s. 96–97). Har en utlänning som beviljats en tidsfrist för frivillig avresa inte lämnat landet när tidsfristen löpt ut ska återreseförbud kunna meddelas. Det finns dock situationer när det inte är rimligt att en utlänning som inte har lämnat landet i tid ska meddelas ett sådant förbud. Om utlänningen är kvar i Sverige när tidsfristen för frivillig avresa löper ut på grund av att beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas ska något återreseförbud inte kunna meddelas. Så är fallet om beslutet om avvisning eller utvisning har inhiberats. (prop. 2011/12:60 s. 49).

2.4 Praxis

I MIG 2015:16 prövade Migrationsöverdomstolen bl.a. om Migrationsverkets beslut att inte meddela en tidsfrist för frivillig avresa kan överklagas. Domstolen uttalar bl.a. följande. Ett fastställande av tidsfrist för frivillig avresa är att anse som en del av själva avlägsnandebeslutet, till skillnad från ett beslut om återreseförbud som är ett från avlägsnandebeslutet separat beslut. Det finns stöd för denna uppfattning även i återvändandedirektivet, som talar om att tidsfristen ska fastställas "i" återvändandebeslutet (artiklarna 3.8 och 7.1).

3. Migrationsöverdomstolens bedömning

3.1 MM, BS, AM, AAM och MAM.

Den 7 januari 2020 fick familjens utvisningsbeslut laga kraft och då började även tidsfristerna för frivillig avresa på fyra veckor att löpa. Den 24 januari, när tidsfristen för frivillig avresa fortfarande löpte, beslutade Migrationsverket att inhibera verkställigheten av utvisningsbesluten. Frågan är om tidsfristerna för frivillig avresa fortsatte att löpa under den tid som utvisningsbesluten var inhiberade eller om inhibitionsbesluten även omfattade tidsfristerna.

Utlänningslagen saknar reglering om hur en tidsfrist för frivillig avresa påverkas av att avlägsnandebeslutet inhiberas. Av 12 kap. 15 a § framgår dock att ett återreseförbud inte får meddelas om beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition. Av ovan redovisade förarbetsuttalanden framgår att detta tar sikte på situationer där en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut under tiden som beslutet om avvisning eller utvisning är inhiberat. Detta kan ge stöd för uppfattningen att tidsfristen för frivillig avresa inte inhiberas tillsammans med beslutet om avvisning eller utvisning.

I MIG 2015:16 har Migrationsöverdomstolen med hänvisning till ordalydelsen i lagtext och återvändandedirektivet slagit fast att tidsfristen för frivillig avresa är en del av beslutet om avvisning eller utvisning. I nu aktuellt mål har Migrationsverket beslutat att tillsvidare avbryta verkställigheten av beslutet att utvisa klagandena. Eftersom tidsfristen för frivillig avresa är en del av utvisningsbeslutet anser Migrationsöverdomstolen att Migrationsverkets inhibitionsbeslut även omfattar tidsfristerna för frivillig avresa. Fristerna har därför inte fortsatt att löpa under den tid som avlägsnandebeslutet varit inhiberat. Migrationsöverdomstolen anser vidare att det framstår som otillfredsställande om en enskild skulle riskera att påföras ett återreseförbud genom att inte lämna landet i en situation när Migrationsverket av någon anledning anser att avlägsnandebeslutet inte bör verkställas.

Migrationsverket har invänt att en sådan tolkning står i strid med återvändandedirektivet. Direktivet innehåller ingen bestämmelse om hur en tidsfrist för frivillig avresa påverkas av att verkställigheten av avlägsnandebeslutet inhiberas. Artikel 7.2 ålägger dock medlemsstaterna att förlänga fristen för frivillig avresa när så är nödvändigt med beaktande av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare ska direktivet enligt artikel 4.3 inte påverka medlemsstaternas rätt att anta och behålla bestämmelser som är förmånligare för de personer som det är tillämpligt på, förutsatt att dessa förmånligare bestämmelser är förenliga med detta direktiv. Denna möjlighet till förmånligare bestämmelser har t.ex. använts för att redan i beslut om avvisning eller utvisning kunna bestämma en längre tidsfrist än vad som bestämts i direktivet (prop. 2011/12:60 s. 34). Ett beslut om inhibition av ett avlägsnandebeslut medför att utlänningen kan förväntas stanna kvar i landet under en längre tid än vad som annars vore fallet. Migrationsverket har därför vid beslutet om inhibition beaktat omständigheterna i det enskilda fallet samt om det finns några skäl som talar emot att beslutet ska inhiberas. Migrationsöverdomstolen anser mot denna bakgrund att en tolkning som innebär att en inhibition av ett beslut om avvisning eller utvisning även omfattar tidsfristen för frivillig avresa är förenligt med återvändandedirektivet.

De tidsfrister för frivillig avresa som meddelats familjen har omfattats av Migrationsverkets beslut om inhibition av utvisningsbesluten. Tidsfristerna var därför inhiberade under perioden den 24 januari–23 juli 2020. Tidsfristerna hade alltså inte löpt ut när Migrationsverket den 27 juli 2020 fattade beslut om återreseförbud. Verket saknade därför stöd för att påföra klagandena återreseförbud. De överklagade besluten MM, BS, AM, AAM och MAM ska därmed upphävas.

3.2 SM

SM meddelades en tidsfrist för frivillig avresa på två veckor. Beslutet fick laga kraft den 7 juli 2020 och har inte varit föremål för inhibition. Fristen hade därmed löpt ut när Migrationsverket beslutade om återreseförbud för honom den 27 juli 2020. Med anledning av principerna om familjens enhet samt barnets bästa anser dock Migrationsöverdomstolen att även återreseförbudet för SM ska upphävas.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen bifaller överklagandet och upphäver migrationsdomstolens dom och Migrationsverkets beslut.

Sökord:

Litteratur: Prop. 2011/12:60 s. 34, 49 och 96-97
