



REMISSYTTRANDE

Datum
2016-12-27

Ert datum
2016-11-28

Dnr
FST 2016/330

Ert diariernr
Ju2016/08546/L7

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt
103 33 Stockholm

Uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå

Förvaltningsrätten i Stockholm lämnar följande synpunkter på rubricerat utkast till lagrådsremiss.

Regelverkets utformning

Inledningsvis konstaterar förvaltningsrätten att det föreslagna regelverket är komplicerat och svårt att överblicka vilket kan medföra tillämpningssvårigheter. Inte minst kan det bli svårt för den enskilde att förstå de föreslagna bestämmelserna.

Den 24 november 2015

Förvaltningsrätten ifrågasätter om det är motiverat att låta det få en avgörande betydelse om utlänningens första ansökan registrerats före eller efter den 24 november 2015 på det sätt som föreslås enligt 16 b, 16 e och 16 f §§ lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen). Datumet är relevant i förhållande till den tillfälliga lagen. Den föreslagna uppdelningen saknar dock något tydligt samband med den nämnda aviserade praxisändringen från Migrationsverket avseende ensamkommande barn. Den föreslagna regleringen leder till en olikbehandling av personer med i övrigt identiska omständigheter. Detta kan generellt sett ifrågasättas ur rättssäkerhetssynpunkt.

Längre uppehållstillstånd för studier

Den föreslagna 16 a § den tillfälliga lagen får förutsättas bli tillämplig endast



när det leder till en längre tillståndstid än vad som annars skulle vara fallet. Bestämmelsen skulle kunna förtydligas så att det uttryckligen framgår av dess lydelse att den endast ska tillämpas när det leder till en längre tillståndstid.

Uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå

Enligt förslaget kommer studier på gymnasial nivå i vissa fall att utgöra en grund för uppehållstillstånd. Eftersom de föreslagna bestämmelserna inte kommer att utgöra en del av utlänningslagens systematik skulle det behövas ytterligare klargöranden av hur de föreslagna tillståndsgrunderna förhåller sig till övriga grunder för uppehållstillstånd och i vilken ordning de ska prövas.

Förvaltningsrätten uppmärksammar särskilt att det av förslaget till 16 c § den tillfälliga lagen framgår att uppehållstillstånd ska kunna beviljas för studier på gymnasial nivå även i de fall när utlännen är alternativt skyddsbehövande. Enligt nu gällande ordning ska uppehållstillstånd i första hand beviljas på grund av skyddsbehov om förutsättningarna för det är uppfyllda. Ett klargörande av förhållandet till andra grunder för uppehållstillstånd vore i synnerhet av vikt för att denna bestämmelse ska kunna tillämpas korrekt.

Återkallelse av uppehållstillstånd

Enligt förslaget ska ett uppehållstillstånd kunna återkallas med stöd av 21 § den tillfälliga lagen respektive 9 § lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå bl.a. om utlännen inte uppfyller sin skyldighet att redovisa studieaktivitet eller inte aktivt deltar i utbildningen. Återkallelse ska vara möjligt även när studierna inte utgjort grunden för tillståndet, utan endast utgjort skäl för ett längre tillstånd. Av motiven framgår att bestämmelserna bör vara fakultativa för att Migrationsverket ska kunna avstå från att återkalla ett tillstånd när grunden för detta alltjämt föreligger. Enligt förvaltningsrätten kan det ändå ifrågasättas om det bör vara möjligt att återkalla ett tillstånd när grunden för detta kvarstår och de bristande förutsättningarna endast är hänförliga till tillståndstidens längd. Detta gäller inte minst ur ett rättssäkerhetsperspektiv och med hänsyn till intresset av förutsebarhet för den enskilde.

Domstolsprövning och rättssäkerhet

Förvaltningsrätten saknar en analys av möjligheten till domstolsprövning ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats av Migrationsverket är inte överklagbart (se rättsfallet MIG 2010:20) och Migrationsverkets ställningstagande avseende tillståndstidens längd går alltså inte att överklaga. Detta innebär att Migrationsverkets beslut att inte bestämma tillståndstiden enligt de föreslagna 16 a och 16 b §§ den tillfälliga lagen inte kommer att vara överklagbara, trots att dessa bestämmelser ger rätt till en betydligt längre tillståndstid i vissa fall. Förvaltningsrätten anser att denna ordning kan ifrågasättas ur ett rättssäkerhetsperspektiv, särskilt när det är fråga om helt nya bestämmelser.



I 2 kap. 1 a § utlänningsförordningen (2006:97) anges att en utlänning som kan beviljas eller har beviljats uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen inte behöver ha pass vid vistelse i Sverige. Förvaltningsrätten uppmärksammar att någon motsvarande reglering inte har föreslagits i förhållande till lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

Konsekvenser

Förvaltningsrätten har ingen anledning att ifrågasätta bedömningen i förslaget om att detta kan förväntas leda till en marginell ökning av antalet överklagade beslut, även om det finns betydande osäkerheter och inte har redovisats något egentligt underlag för bedömningen. Följande omständigheter får betydelse.

När Migrationsverket har avslagit en ansökan om uppehållstillstånd där studier på gymnasial nivå har åberopats som en grund för uppehållstillstånd kommer beslutet att kunna överklagas till domstol. Detta bör enligt förvaltningsrätten inte leda till någon ökning av måltillströmningen. Förslaget om att barn som redan har fått ett beslut om av- eller utvisning med uppskjuten verkställighet i vissa fall ska beviljas uppehållstillstånd för studier kan dock förväntas leda till viss ökning av antalet mål vid domstolarna.

Vidare kommer Migrationsverkets beslut om återkallelse av uppehållstillstånd att kunna överklagas. Enligt förslaget ska återkallelse kunna ske bl.a. om en årlig redovisningsskyldighet inte är uppfylld. Detta kan förväntas leda till att återkallelse aktualiseras i fler ärenden än vad som annars skulle vara fallet, vilket i sin tur påverkar antalet mål vid domstolarna.

Förslaget innebär att tillståndstiden i flera fall kommer att bli längre än vad som annars hade följt av den tillfälliga lagen, vilket kan antas leda till färre mål vid domstolarna. När den tillfälliga lagen upphört att gälla kommer emellertid tillfälliga uppehållstillstånd att kunna beviljas enligt lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå, vilket kan leda till fler överklagade beslut.

Förvaltningsrätten konstaterar att ändringarna i den tillfälliga lagen ska träda i kraft den 1 juni 2017 och att det inte föreslagits någon övergångsbestämmelse som särskilt reglerar vad som gäller vid ett överklagande till domstol. Det kommer därför att uppstå fall där ändringarna ännu inte trätt i kraft vid Migrationsverkets prövning men där bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier och längre uppehållstillstånd för studier ändå blir tillämpliga vid domstolens handläggning. I en sådan situation kommer domstolen att behöva ta ställning till om målet ska återförvisas eller om domstolen, som första instans, ska tillämpa de nya bestämmelserna.



Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Patrik Alm.
Förvaltningsrättsfiskalen Pauline Etemad har varit föredragande.

Patrik Alm

Pauline Etemad