



Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Utkast till lagrådsremiss - Uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå

Ert diarienummer Ju2016/08546/L7

1. Sammanfattning

Förvaltningsrätten avstyrker förslaget av i huvudsak följande skäl. Förslaget innebär att utlänningslagen utvidgas genom att nya regler om uppehållstillstånd införs i lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen). Lagrådsremissen saknar vidare tillräcklig utredning och konsekvensanalys rörande flera centrala punkter. Det går inte att utläsa om någon behovsbedömning av aktuellt förslag har gjorts och syftet anges i svepande ordalag. Det framgår inte av förslaget vilka utlänningar som i praktiken kan komma att omfattas av förslagets bestämmelser. Förslaget innebär vidare att avsteg från svensk lagstiftningstradition görs. I det följande utvecklar förvaltningsrätten anförda invändningar mot förslaget.

2. Utvidgning av utlänningslagen genom den tillfälliga lagen

Förslaget innebär att en särreglering i den tillfälliga lagen införs för ungdomar mellan 17 och 25 år som studerar på gymnasiet. En konsekvens av förslaget är bl.a. att en helt ny grund för uppehållstillstånd införs och att möjligheten för ungdomar att få stanna i Sverige på grund av att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet blir mer generös än vad som följer av gällande lagstiftning. Förslaget innebär således att utlänningslagen utvidgas genom bestämmelser i den tillfälliga lagen. Förvaltningsrätten ifrågasätter om detta är lämpligt med hänsyn till den tillfälliga lagens syfte och funktion. Om det bedöms finnas ett behov av en särreglering för den aktuella gruppen bör detta ske på annat sätt än vad som föreslås genom lagrådsremissen.

3. Lagförslagets övergripande syfte

Av lagrådsremissen framgår att syftet med de föreslagna reglerna är att främja integrationen av unga nyanlända. Det anges att det finns en risk att en person som fått ett uppehållstillstånd som tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen avstår från att studera eftersom han eller hon i vissa fall inte kan veta om studierna kommer kunna avslutas. Denna slutsats har inte närmare utvecklats.

Det är vidare svårt att, utifrån det presenterade materialet, avgöra om förslaget är ändamålsenligt eftersom det inte har skett någon analys av i vilken omfattning samt med avseende på vilka grupper som reglerna kan väntas få betydelse. Av vad som framgår av lagrådsremissen anser dock förvaltningsrätten, av anledningar som framgår i det följande, att det finns skäl att ifrågasätta om det angivna syftet uppnås genom att föreslagna regler införs i den tillfälliga lagen.

Utlänningar som har eller har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats med stöd av den tillfälliga lagen

Av lagrådsremissen framgår att i princip alla nyanlända som påbörjar gymnasiestudier gör det på ett introduktionsprogram och att sådana studier i genomsnitt pågår i två år. Med beaktande av det samt med hänsyn till att den tillfälliga lagen ska gälla i två eller tre år framstår det som troligt att bestämmelserna om förlängt uppehållstillstånd enligt 16 a § kommer att få ett mycket begränsat genomslag. Det saknas motivering till varför ett förlängt uppehållstillstånd inte kan meddelas för den som studerar på ett introduktionsprogram när uppehållstillstånd för studier vid sådant program kan beviljas därefter.

När det gäller uppehållstillstånd för studier har frågan om på vilken grund ett uppehållstillstånd ska beviljas betydelse för förslagets genomslagskraft och ändamålsenlighet. Om förutsättningarna för uppehållstillstånd på grund av studier enligt 16 d § är uppfyllda samtidigt som grunden för det första tillståndet också är det ska bestämmelserna om förlängning gälla för utlänningar som studerar på ett nationellt gymnasieprogram. Uppehållstillstånd för studier gäller således för utlänningar som saknar annan rätt att stanna i Sverige. Eftersom det inte är troligt att ett konstaterat skyddsbehov, annat än i undantagsfall, har upphört under tiden för den tillfälliga lagens tillämpningstid, kan det ifrågasättas i vilken omfattning förslaget kan väntas aktualiseras. Av lagförslaget framgår vidare inte varför denna grupp omfattas. I dessa fall skulle uppehållstillstånd beviljas för att främja integrationen av utlänningar som saknar andra självständiga skäl för att få stanna i landet. Detta avviker från principerna för svensk utlänningsrätt.

När det gäller uppehållstillstånd för studier på ett introduktionsprogram föreslås, av vad som framgår av 16 c §, en annan ordning än vad som gäller vid övriga studier enligt 16 d §. I 16 c § anges att ett uppehållstillstånd för studier på ett introduktionsprogram ska gälla i 13 månader. Om utlänningen är alternativt skyddsbehövande eller annars skulle beviljas ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen ska uppehållstillståndet dock gälla i 24 månader. Prövningen av mål om uppehållstillstånd följer en etablerad ordning enligt vilken skyddsskäl alltid prövas först. Det saknas anvisningar i förslaget om denna ordning ska frångås. I sammanhanget noteras att tillståndstiden inte blir längre för dessa utlänningar än vad den blir vid en nyansökan enligt 5 §, varför det inte framstår som motiverat utifrån angivet syfte att gå vidare i prövningen efter att det konstaterats att personen är alternativt skyddsbehövande eller kan beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Ensamkommande barn som saknar ordnat mottagande i hemlandet

Förslaget kan antas få störst betydelse för barn och ungdomar som inte kan utvisas för att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet, eftersom bestämmel-

serna innebär en avsevärd förstärkning av deras möjlighet att stanna i Sverige. I remissförslaget anges att barn som saknar ordnat mottagande är särskilt utsatta och att dessa, vilka tidigare normalt fick permanent uppehållstillstånd, inte bör hamna i ett sämre läge än barn och ungdomar som omfattas av det aktuella lagförslaget. Det kan dock ifrågasättas om det är förenligt med det uppgivna syftet att denna grupp omfattas av de föreslagna reglerna. Dessa utlänningar har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd men har, på grund av föreliggande verkställighetshinder, fått ett tidsbegränsat tillstånd alternativt fått ett utvisningsbeslut med uppskjuten verkställighet. Utgångspunkten när uppehållstillstånd eller verkställighetsföreskrift meddelas med stöd av 5 kap. 11 § utlänningslagen är att utlänningen ska utvisas från Sverige när hindret mot avlägsnande upphört. Förslaget innebär att gymnasiestudier införs som en självständig grund för uppehållstillstånd för denna grupp.

Vilka gynnas av förslaget och varför?

Vid införandet av en särreglering bör det klart motiveras av vilka skäl personkretsen har begränsats på det sätt som skett. Förvaltningsrätten anser att det finns anledning att ifrågasätta den nedre åldersgränsen för de ungdomar som omfattas av förslaget. I vissa fall utesluts ungdomar under 17 år från reglernas tillämpningsområde och i andra fall är den nedre åldersgränsen 18 år. Av lagrådsremissen framgår att syftet med att inte inkludera yngre barn är att förhindra familjesplittring. Enligt förvaltningsrätten utgör denna motivering inte ett fullgott skäl för att utesluta yngre barn som studerar på gymnasial nivå från de gynnammare regler som föreslås. Det kan vidare inte anses förenligt med ett barnperspektiv att utesluta yngre barn från reglernas tillämpningsområde.

Ytterligare en utgångspunkt vid en särreglering av aktuellt slag bör vara att det klart motiveras varför vissa inom tillämpningsområdet gynnas framför andra. Enligt förslaget ska olika bestämmelser gälla beroende på grunden för utlänningsens aktuella eller tidigare uppehållstillstånd. Den största skiljelinjen går mellan de som har eller har haft ett uppehållstillstånd som har beviljats med stöd av 5 kap. 11 § och de vars uppehållstillstånd tidsbegränsats genom bestämmelser i den tillfälliga lagen. Förvaltningsrätten noterar bl.a. att ungdomar med tillfälligt verkställighetshinder i vissa avseenden behandlas mer fördelaktigt än t.ex. ungdomar med permanent verkställighetshinder eller alternativt skyddsbehov. För de som saknar ordnat mottagande kan t.ex. uppehållstillstånd direkt beviljas för studier vid ett introduktionsprogram och tillståndstiden är betydligt längre för vissa i denna grupp jämfört med vad som gäller för andra ungdomar. Enligt förvaltningsrätten framstår det inte som att dessa skillnader kan motiveras med hänsyn till lagens övergripande syften.

Reglerna är vidare mer fördelaktiga för ensamkommande barn som saknar ordnat mottagande i hemlandet och som kommit till Sverige innan den 24 november 2015 än för de som kommit därefter. I lagrådsremissen anges att det var en utgångspunkt vid införandet av den tillfälliga lagen att regelverket inte skulle ändras för barn och barnfamiljer som kom till Sverige innan aviseringen av lagändringen. Uppehållstillstånd som meddelas med stöd av 5 kap. 11 § utlänningslagen har dock inte påverkats av införandet av den tillfälliga lagen. De betydligt mer fördelaktiga regler som gäller för dessa ungdomar saknar således tillräcklig motivering.

4. Åldersfrågan

Merparten av de ensamkommande barn och ungdomar som söker asyl i Sverige saknar hemlandspass eller andra identitetshandlingar. Detta innebär ett stort problem för Migrationsverket och migrationsdomstolarna bl.a. eftersom utlänningens ålder inte kan klargöras. Med hänsyn till ålderns, ofta helt avgörande, betydelse för handläggningen och prövningen av ett asylärende har regeringen också föreslagit nya regler om åldersbedömning som föreslås träda i kraft den 1 maj 2017 (Ds 2016:37).

I alla de fall där en utlänning inte kan göra sin uppgivna ålder sannolik måste Migrationsverket och migrationsdomstolarna pröva frågan om sökanden ska betraktas som barn eller vuxen i utlänningslagens mening, dvs. om sökanden är under eller över 18 år. Det är således inte en fråga om att fastställa sökandens ålder. De föreslagna reglerna i lagrådsremissen kan därför i många fall bli svåra att tillämpa. Även om Migrationsverket eller en migrationsdomstol har funnit att sökanden ska betraktas som underårig kan det fortfarande vara ovisst om utlänningen har fyllt 17 år. Om Migrationsverket eller en migrationsdomstol har funnit att sökanden ska behandlas som vuxen kan det vidare vara ovisst om utlänningen har fyllt 25 år eller inte. Förvaltningsrätten noterar att denna problematik inte har berörts i lagrådsremissen, trots att flertalet av de föreslagna lagreglerna utgår från en fastställd ålder för att kunna tillämpas.

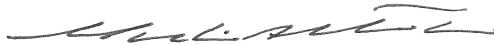
5. Synpunkter av lagteknisk karaktär

Förslaget innebär att en ny paragraf med nio separata detaljbestämmelser införs i en tidsbegränsad lag med ett fåtal korta och generella lagregler. Förslaget avviker från svensk lagstiftningstradition på området där öppna regler och vägledning i förarbetena är norm. Förvaltningsrätten anser att det kan ifrågasättas om denna lagstiftningsmetod är lämplig.

Förvaltningsrätten har vid flera tillfällen påpekat att det finns ett behov av en fullständig översyn av reglerna på utlänningsrättens område, bl.a. eftersom de många ändringarna medfört ett lapptäcke där effekterna av nya ändringar är svåra att överblicka. Förslaget fortsätter på den inslagna vägen och resultatet är en komplicerad lagstiftning med svåröverblickbara korsreferenser och övergångsbestämmelser inom och mellan de tillämpliga lagstiftningarna. Mot denna bakgrund samt med hänsyn till den knapphändiga vägledning som ges i lagrådsremissen, finns det enligt förvaltningsrätten en betydande risk för tillämpningsproblem och bristande förutsebarhet. Detta förstärks av att det, efter ett eventuellt ikraftträdande av lagförslaget, skulle komma att ta tid för Migrationsöverdomstolen att genom vägledande praxis besvara de frågor som kan antas uppstå.

När det gäller ungdomar som saknar ordnat mottagande i hemlandet synes en utgångspunkt för förslaget vara Migrationsverkets aviserade praxisändring som skedde kort innan den tillfälliga lagen trädde i kraft. Enligt förvaltningsrätten finns det skäl att ifrågasätta lämpligheten av att lagstiftningsarbetet på området styrs av (icke-etablerad) myndighetspraxis. Det normala hade varit att avvakta den rättspraxis som utvecklas av migrationsdomstolarna och framförallt Migrationsöverdomstolen.

Detta remissyttrande har beslutats av chefsrådmannen Martin Altenhammar. I handläggningen har även rådmannen Anna Billing samt förvaltningsrättsnotarien Ida Sandell (föredragande) deltagit.



Martin Altenhammar



Ida Sandell