



**Remiss av utkastet till lagrådsremiss Uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå**

(Ju2016/08546/L7)

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter. Fakultetsnämnden ställer sig positiv till ambitionen att uppmuntra studier på gymnasial nivå i integrationssyfte och tillstyrker förslaget principiellt sett. Det föreliggande utkastet till lagrådsremiss i ärendet är emellertid betjänt av ett antal förändringar och förtydliganden. Fakultetsnämnden lämnar härmed följande synpunkter.

*Övergripande synpunkter*

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet vill påpeka att innehållet i utkastet och dess förslag inte är alltigenom lättillgängligt, vilket får till följd att det är svårt att överblicka och bedöma de olika åldersgränser och längden på de olika formerna av uppehållstillstånd som föreslås kunna beviljas pga. studier på gymnasial nivå. Det är önskvärt med en tydligare beskrivning av skillnaderna mellan de olika kategorier av utlänningar som berörs, längden på de olika tillstånd som kan beviljas dem, den totala tid som de kan få uppehållstillstånd för studier samt motiven till de skillnader som föreslås.

*Uppfyller förslaget sitt syfte?*

Syftet med förslaget sägs vara att ”uppmuntra till studier på gymnasial nivå”. Det sägs vara av stort värde ur integrationssynpunkt och att det är positivt för både individen och arbetsmarknaden om ungdomar fullföljer en gymnasieutbildning. Trots det saknas i utkastet till lagrådsremiss en analys över förväntad effekt ifråga om antal utlänningar som träffas av förslaget och därigenom förväntas fullgöra en gymnasieutbildning till följd av den föreslagna lagändringen. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet ställer sig positiv till en ambition att uppmuntra gymnasiestudier, men saknar en analys av i vilken utsträckning förslaget leder till att nyanlända fullföljer en gymnasieutbildning. Det saknas även en analys av hur många som över huvud taget förväntas ansöka om längre uppehållstillstånd för studier, uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, uppehållstillstånd för fortsatta studier och uppehållstillstånd efter fullföljd utbildning.

I konsekvensavsnittet konstateras att den som har skyddsskäl kommer att beviljas ett permanent uppehållstillstånd till följd av att den tillfälliga lagen



gäller i högst tre år och att utlänningslagens bestämmelser därefter gäller. Den enskilde kan därmed få ett permanent uppehållstillstånd oavsett om den faktiskt fullföljt studier på gymnasial nivå och ökat sina chanser att få ett arbete. Den grupp som inte förväntas få permanent uppehållstillstånd genom utlänningslagen anges vara mycket liten. Även i denna del saknas information om hur stor andel av den aktuella gruppen som förväntas fullfölja utbildningen och komma ifråga om att få ett permanent uppehållstillstånd genom att därefter få ett arbete.

#### *Aktivt deltagande i utbildningen*

I 16 g § utkastet till lagrådsremiss anges att det krävs aktivt deltagande i utbildningen för att utlännen ska kunna beviljas uppehållstillstånd för fortsatta studier och i 20 § och 21 § ställs krav på att utlännen varje år redovisar att han eller hon aktivt deltar i utbildningen med risk för att uppehållstillstånd annars återkallas. I utkastet anges att regeringen ska meddela verkställighetsföreskrifter om vad som avses med att aktivt delta i en utbildning. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet efterlyser ett principiellt klargörande av hur kravet på aktivt deltagande i utbildningen ska fastställas. Tre sätt anges som exempel på vad som skulle kunna användas för att uppfylla denna skyldighet. Ett sätt sägs vara att man kan lämna in utdrag ur betygskatalogen, ett annat att man visar närvaro i undervisningen och ett tredje sätt att man följer sin individuella studieplan eller motsvarande planeringsdokument. Hur bedömningen av vad som ska räknas som aktivt deltagande överläts till regeringen eller annan myndighet att besluta. I detta ligger dock en principiell fråga; måste man klara kurserna för att räknas som aktiv – eller räcker det med att man är närvarande i skolan? Detta är två ytterligheter och fakultetsnämnden anser att ett principiellt ställningstagande bör framgå redan i remissen. I det förstnämnda exemplet (utdrag ur betygskatalogen) framgår om man klarat kurser (och hur väl man gjort det), men en elev kan ha deltagit aktivt i utbildningen, utan att klara kurserna. Ett utdrag ur betygskatalogen visar således inte de faktiska förhållandena ifråga om aktivt deltagande i utbildningen. Det motsatta alternativet, att visa närvaro i skolan, ger inte heller underlag för att visa att man varit aktiv i utbildningen. Närvaroregistreringen anger enbart om man varit i skolan eller inte, inte vad man gjort när man var där. Det tredje sättet, dvs. huruvida eleven följer sin individuella studieplan (eller motsvarande), synes vara det sätt som bäst anger om man deltagit aktivt i undervisningen, men då uppkommer frågan om förutsättningarna för eleven att få en skriftlig uppföljning av studieplanen. Läraren för visserligen fortlöpande dokumentation om elevens prestationer, men det innebär inte att den är sammanställd på ett sådant sätt att det framgår var eleven befinner sig i förhållande till sina mål. Förväntas läraren göra en sammanställning och uppföljning när eleven ber om den eller är tanken att inlämning av uppföljningen av studieplanen sker i samband med de återkommande utvecklings-samtalen? Kan detta påverka elevens möjligheter att redovisa hur väl den följer sin individuella studieplan? Det saknas redogörelse för dessa frågor.



Det saknas även en redogörelse för vad som händer i det fall eleven inte får ut det efterfrågade material som den behöver för att redovisa sin studieaktivitet. I en kommunal skola torde det inte vara något större problem, eftersom de efterfrågade handlingarna är allmänna handlingar, men vad händer om huvudmannen för en fristående skola inte bistår den enskilde med efterfrågat material? Följden enligt förslaget är att utlänningen riskerar ett återkallat uppehållstillstånd. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet efterlyser därför klargöranden ifråga om elevens rättigheter och huvudmannens och skolpersonalens skyldigheter avseende redovisningen av elevens aktiva deltagande i utbildningen.

#### *Påminnelsebestämmelse om regeringens föreskriftsmakt*

I lagförslagets 20 § finns en "upplysningsbestämmelse" att "[r]egeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter ...". Det anges i utkastet att det är fråga om verkställighetsföreskrifter, men mot bakgrund av de oklarheter som råder ifråga om aktivt deltagande i utbildningen, kan ifrågasättas om det handlar om enbart verkställighetsföreskrifter. Därutöver är frågan vilket syfte denna regel har. Enligt regeringsformen 8 kap. 7 § har ju regeringen egen föreskriftsmakt. En påminnelsebestämmelse av detta slag riskerar att ge ett felaktigt intryck att det är fråga om delegation när så inte är fallet. Eftersom 8 kap. 7 § regeringsformen är oberoende av delegation från riksdagen och framgår direkt av regeringsformen, är den föreslagna regeln onödig. Den skapar inga nya befogenheter för regeringen.

Enligt regeringsformen 8 kap. 11 § får regeringen delegera sin normgivningsmakt enligt 8 kap. 7 § till statliga förvaltningsmyndigheter. Regeringens rätt enligt 8 kap. 7 § (och indirekt makten enligt 8 kap. 11 §) kan inskränkas genom lagstiftning enligt 8 kap. 8 § jämfört med 8 kap. 18 §. Det bör i lagstiftningsärendet övervägas om inte en regel av denna art ("*regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter ...*") mer riskerar att leda till missförstånd än vara till ledning för rättstillämpningen. Till exempel riskerar formuleringen "*den myndighet som regeringen bestämmer*" leda till oklarhet om detta öppnar upp för en möjlighet att delegera till kommunala myndigheter, vilket är uteslutet enligt 8 kap. 11 § regeringsformen.

#### *Nedre åldersgräns*

I utkastet anges på ett par ställen att för att "barn inte ska behöva riskera att bli ensamma kvar i Sverige" bör den nedre åldersgränsen vara antingen 17 eller 18 år (s. 36 och 41). Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet efterlyser en redogörelse för vilka skäl som ligger bakom detta synsätt, exempelvis en analys av och redogörelse för de överväganden som gjorts med hänsyn till barnets bästa. Om det är andra bakomliggande skäl, såsom de samhällskostnader som följer av att barn vistas i landet utan sina vårdnadshavare som motiverar ställningstagandena, bör dessa redovisas. Frågan är dessutom vem som bör besluta om eventuella risker för barnet och hur barnet skulle påverkas av de för- respektive nackdelar som det står inför om det stannar i landet



UPPSALA  
UNIVERSITET

REMISSYTTRANDE

4 (4)

2017-01-02

JURFAK 2016/92

utan sin familj. Bör det vara lagstiftaren eller barnet tillsammans med sina vårdnadshavare som avgör vad som är en risk för barnet och vad det bör skonas ifrån?

*Utformningen av lagtexten i förslaget – 16 d §*

I första stycket 16 d § anges villkoren för att bevilja uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå för utlänning som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 §, 12 § eller 15 § om vederbörande fyllt 18 men inte 25 år och uppfyller villkoren i första stycket 2-4. Den juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anser att en tydligare formulering bör väljas i den efterföljande meningen om ambitionen är att lagtexten ska vara så lättillgänglig som möjligt. Där anges att ”*Detsamma ska gälla* för en utlänning som uppfyller villkoren i 16 a § första stycket och som har haft ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § [...]”. Det finns en risk att formuleringen ”*Detsamma ska gälla* [...]” kan missförstås ifråga om syftning och uppfattas avse villkoren för uppehållstillstånd istället för rättsföljden. Fakultetsnämnden föreslår att det istället anges att ”*Ett uppehållstillstånd ska beviljas även ...*”.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av docent Lotta Lerwall. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg