

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt
103 33 Stockholm

Utkast till lagrådsremiss Uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå

(Ju2016/08546/L7)

Förvaltningsrätten har, utifrån de aspekter som domstolen har att beakta, nedanstående synpunkter på förslaget. Yttrandet inleds med en sammanfattning i punktform. Därefter redovisas de delar som förvaltningsrätten särskilt vill belysa.

Sammanfattning

Ny grund för uppehållstillstånd

- Förvaltningsrätten tillstyrker att det införs en grund för uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå.

Likabehandlings- och familjerättsliga aspekter

- Förvaltningsrätten saknar överväganden om varför ungdomar som har tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av anknytning eller liknande inte omfattas av de föreslagna bestämmelserna.
- Förvaltningsrätten är kritisk till de åldergränser som föreslås som innebär bl.a. att ungdomar som börjar studier på gymnasienivå vid 16 års ålder inte omfattas av de föreslagna bestämmelserna.
- Förvaltningsrätten saknar överväganden om familjesplittring av unga vuxna och deras familjer som eventuellt inte får förlängda uppehållstillstånd.

Vandel

- Förvaltningsrätten noterar att förslaget saknar överväganden i fråga om möjligheten att vägra uppehållstillstånd om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet.

Lagtekniska frågor

- Förvaltningsrätten anser att den föreslagna lagtexten i 16 a–i §§ behöver förenklas för att göras mer begriplig.
- Förvaltningsrätten anser det önskvärt med mer enhetliga regler om åldersgränser och tider för beviljade uppehållstillstånd.

Processuella frågor m.m.

- Förvaltningsrätten saknar en konsekvent hantering av en ansökans s.k. suspensiva verkan.
- Förvaltningsrätten konstaterar att förslaget bygger på snabba handläggningstider som om de inte hålls leder till rättsförluster för den enskilde.

Ytterligare ändringar i begränsningslagen

- Förvaltningsrätten tillstyrker de ytterligare ändringar i den tillfälliga lagen som redovisas på s. 53–57 i lagrådsremissen.

Konsekvenser för migrationsdomstolarna

- Förvaltningsrätten delar inte uppfattningen att förslaget endast kommer att innebära en marginell ökning av antalet överklagade beslut.

Förvaltningsrättens synpunkter på förslaget

Ny grund för uppehållstillstånd

Förvaltningsrätten anser att det är angeläget att införa den reglering om uppehållstillstånd för studier som avviserades i samband med lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att beviljas uppehållstillstånd i Sverige (nedan kallad begränsningslagen).

Förslaget är en nödvändig följd av begränsningslagen. I nuläget finns enbart ett förbud i 17 § begränsningslagen att bevilja uppehållstillstånd om man är under 25 år och inte har fullföljt gymnasieutbildning eller motsvarande.

Förvaltningsrätten är positiv till att Migrationsverkets förändrade praxis om uppskjuten verkställighet för äldre barn som saknar ett ordnat mottagande har beaktats.

Likabehandlings- och familjerättsliga aspekter

Förslaget innebär bl.a. att ungdomar med tidsbegränsat uppehållstånd, på annan grund, t.ex. anknytning enligt utlänningslagen, inte får möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd för studier. Förvaltningsrätten efterfrågar grunderna för att särskilja personer i liknande situationer.

Enligt förslaget utesluts ungdomar som visserligen tillhör någon av personkategorierna men är under 17 år. Förvaltningsrätten är kritisk till en sådan nedre åldersgräns. Avgörande bör i stället vara om en person studerar på gymnasieutbildning eller motsvarande. Regeringens motivering till en nedre åldersgräns på 17 år är att undvika att en minderårig får rätt att stanna i Sverige medan övriga familjemedlemmar utvisas. Förvaltningsrätten anser att det finns anledning att i stället tillämpa principen om familjens enhet, dvs. övriga familjemedlemmar bör, normalt sett, få stanna när en av familjemedlemmarna har uppehållstillstånd.

Av praxis från Europadomstolen och Migrationsöverdomstolen följer att rätten till familjeliv kan aktualiseras mellan unga vuxna och deras föräldrar och syskon. Förvaltningsrätten saknar överväganden om riskerna för otillåten familjesplittring av unga vuxna som beviljas uppehållstillstånd för studier och deras familjer som eventuellt inte får förlängda uppehållstillstånd.

Vandel

I förslaget anges att en person för att beviljas uppehållstillstånd för studier inte får utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Vad avser vuxna utan skyddsbehov noterar förvaltningsrätten att förslaget saknar överväganden i fråga om möjligheten att beakta om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet jfr 5 kap. 17 § UtL.

Lagtekniska frågor

Den föreslagna lagtexten i 16 a–i §§ är svårbegriplig och behöver därför förenklas. Vissa förenklingar kan och bör göras genom att undvika upprepningar. Förvaltningsrätten efterlyser också mer enhetliga regler. Förslagets överskådlighet kompliceras av exempelvis skiftande åldersgränser och längden för uppehållstillstånd. Förslaget bör ytterligare ses över i denna del. Detta är särskilt angeläget med hänsyn till de mycket stora svårigheterna som finns med att fastslå en ungdoms ålder.

Processuella frågor m.m.

Enligt 16 e § i förslaget, som gäller vissa nyanlända ungdomar med uppskjuten verkställighet, ska ett avlägsnandebeslut inte få verkställas innan frågan om

uppehållstillstånd har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft. Förvaltningsrätten anser att en reglering som medför att ansökan och överklagandet har suspensiv verkan i förhållande till avlägsnandebeslutet är bra. Förvaltningsrätten noterar emellertid att motsvarande reglering om suspensiv verkan inte har förts in i den föreslagna lagtexten i övrigt.

Enligt bestämmelsen i 16 i § ska en utlänning som fullföljer en gymnasial utbildning kunna beviljas sex månaders uppehållstillstånd för att söka arbete. Tillståndet ska gälla i sex månader efter den dag då examensbevis eller motsvarande utfärdats. Förslaget ser ut att bygga på snabba handläggningstider hos Migrationsverket. Om dessa inte hålls är risken för rättsförluster för den enskilde påtaglig. En rimligare ordning är att tillståndstiden räknas från dagen för Migrationsverkets beslut i kombination med att ansökan ska göras inom en viss kortare tid efter den dag då examensbevis eller motsvarande utfärdats. En bestämmelse med sådan innebörd bör införas i stället för den nu föreslagna.

I förslaget anges att nyanlända i gymnasieåldern studerar i genomsnitt två år på introduktionsprogrammet. Mot den bakgrunden ifrågasätter förvaltningsrätten den tidsgräns om maximalt två år som satts för att klara introduktionsprogrammet.

Ytterligare ändringar i begränsningslagen

Förvaltningsrätten tillstyrker de ytterligare ändringar i begränsningslagen som redovisas på s. 53–57.

Konsekvenser för migrationsdomstolarna

Förvaltningsrätten delar inte regeringens uppfattning att förslaget endast kommer att innebära en marginell ökning av antalet överklagbara beslut. Enligt förvaltningsrättens mening kan det förväntas att Migrationsverket kommer att fatta ett stort antal överklagbara beslut om avslag på uppehållstillstånd för studier, återkallelse av uppehållstillstånd för studier och avslag på uppehållstillstånd för arbete efter fullföljd gymnasial utbildning.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Lena Stegeland samt rådmannen Maria Déhn och förvaltningsrättsfiskalen Josefine Natt och Dag med föredragande juristen John Panofsky som föredragande.

Lena Stegeland

/John Panofsky