



Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för Migrationsrätt
103 33 Stockholm
Ju.l7@regeringskansliet.se

Stockholm 2018-02-20

Remissvar över erhållet utkast till lagrådsremiss "Ny möjlighet till uppehållstillstånd"

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar tillstyrker lagförslaget.

Allmän bakgrund

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar (i det följande Rådgivningsbyrån) har i 27 år verkat för en rättssäker migrationsprocess genom att bland annat tillhandahålla kostnadsfri juridisk rådgivning samt driva processer i nationella och internationella fora. Rådgivningsbyrån har lång erfarenhet av att agera som ombud och offentligt biträde åt såväl asylsökande vuxna individer som barn samt omfattande erfarenhet av granskning och analys av lag och rättstillämpning.

Rådgivningsbyrån är av uppfattningen att en förståelse för den historiska bakgrunden till nu aktuellt förslag är en förutsättning för att inte fastna i en allt för djup analys av förslagets eventuella brister och otydligheter.

Vår historieskrivning börjar de sista månaderna under 2015 då regering och riksdag gjorde bedömningen att Sverige nått sin förmåga avseende mottagande av asylsökande.

Beslut fattades om inre utlänningskontroll, identitetskontroller inför resa till Sverige och den 24 november aviserade en förändring av reglerna för bl.a. asyl och familjeåterförening. Målet var att vår svenska lagstiftning skulle hamna på EU:s miniminivå.

På mycket kort tid arbetades fram förslag till en "tillfällig lag". Förslaget fick omfattande kritik från en mängd remissinstanser. Trots att regering och riksdag hade förståelse för viss del av kritiken ansåg man sig tvungen att besluta om lagen.

Den "tillfälliga lagen" trädde i kraft 2016-07-20.

Migrationsverket valde, under andra delen av 2016 och hela 2017, att prioritera enkla ärenden för att nå ett av regeringen önskat antal fattade beslut. Man valde aktivt att lägga, mer svårbedömda, barnärenden på hög, med extremt långa handläggningstider som resultat.

När sedan "gymnasielagen" presenterades i början av 2017 redogjordes för att Migrationsverket, kort före det att den "tillfälliga lagen" trädde i kraft, genom ett rättsligt ställningstagande, ändrat förutsättningarna för att uppehållstillstånd beviljas barn där det, vid en verkställighet av ett utvisningsbeslut, saknats ett ordnat mottagande.

När den "tillfälliga lagen" presenterades vårvintern 2016 så angavs att barn som kommit till Sverige före 2015-11-24 i möjligaste mån skulle undantas från att omfattas av lagen. Deras ärenden skulle i stället handläggas enligt utlänningslagen.

En stor del av dem som kom till Sverige som barn, före 2015-11-24, har nu blivit vuxna och fått avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd. Många av dem hade troligen beviljats uppehållstillstånd om deras ärende avgjorts under tiden de fortfarande var barn.

Det förslag vi nu har att ta ställning till gäller således ett visst antal unga som kom till Sverige före 2015-11-24 och som då, i huvudsak, var barn men blivit vuxna under handläggningstiden.

Rådgivningsbyrån hade gärna sett att problemet kunnat angripas på annat sätt än genom nu aktuellt förslag, men kan tyvärr inte hitta någon annan lösning.

För en framtid kan vi dock påtala behovet av i lag angivna handläggningstider för asylärenden och detta med särskild reglering i de ärenden som rör barn. I samband med ett pågående lagstiftningsarbete borde därtill Migrationsverket avisera lagstiftaren om myndighetens planerade förändringar av tillämpning som kan få betydelse för lagstiftningsarbetet.

Vi befinner oss nu i aktuell situation och bedömer att om det som lagstiftaren lovade barn, tidigt under våren 2016, skall ha något värde så måste nu aktuellt lagförslag bifallas.

Rådgivningsbyråns allmänna inställning till lagförslaget

Intentionen med det lagförslag som föreslås i utkastet till Lagrådsremiss är enligt Rådgivningsbyrån tydlig och välmotiverad; de personer som drabbats av långa handläggningstider bör inte komma i ett sämre läge än som varit fallet om handläggningen inte dragit ut på tiden. Enligt lagförslaget skulle många av de ungdomar som omfattas av de nu föreslagna bestämmelserna beviljats ett uppehållstillstånd om deras asylansökan prövats medan de fortfarande var barn. Då samtliga som omfattas av lagförslaget fått ett utvisningsbeslut kan därmed en slutsats dras om att denna grupp *de facto* hamnat i ett sämre läge till följd av långa handläggningstider hos Migrationsverket.

Avseende Migrationsverkets långa handläggningstider anser Rådgivningsbyrån att det är av relevans att påpeka att vi erfarit att dessa, för aktuell grupp, till stor del är beroende av att myndigheten prioriterat handläggning av enkla ärenden (som avseende medborgare från Syrien och Eritrea) för att uppnå ett önskat antal avgjorda ärenden. Detta har skett till priset av att de mer svårbedömda ärendena som rör barn blivit liggande utan åtgärd, vilket i många fall kan ha lett till att det sökande barnet uppnått 18-årsdagen innan ett första beslut fattats.

Vi vill därtill påminna om den kritik som framförts i fråga om Migrationsverkets bevisvärderingar vid bedömning av om den sökande gjort sannolik sin underårighet. Näst intill enbart har myndigheten fäst avseende vid den av vetenskapen starkt kritiserade svenska modellen för medicinska åldersbedömningar. Migrationsverket har även i sina interna kvalitetsuppföljningar uppmärksammat brister i de bedömningar som görs avseende såväl skyddsbehov som underårighet, vilket Rådgivningsbyrån anser bör beaktas. Det har även förekommit att utgången varit felaktig eller diskutabel i ett relativt stort antal ärenden (Jfr. *Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus*, 2017-12-19, DNR. 1.3.4-2017-125150 och *Tematisk kvalitetsuppföljning av åldersbedömning i samband med beslut om uppehållstillstånd*, 2016-11-28, DNR 1.3.4-2016-178414).

Lagförslaget redogör för att den grupp som omfattas av de nu föreslagna bestämmelserna är ungdomar som har vistats i Sverige under lång tid utan sin familj och under den tiden gått i skola och rotat sig i Sverige. Den långa väntan på ett beslut från Migrationsverket och osäkerheten om ett beslut ska hinna fattas innan 18-årsdagen har i många fall gjort att vistelsetiden i Sverige har präglats av stor oro och ovisshet på ett sätt som gjort denna grupp särskilt utsatt. Mot bakgrund av detta är det enligt lagförslaget angeläget att det görs lagändringar som innebär att så många som möjligt av denna grupp vuxna kan beviljas uppehållstillstånd för gymnasiestudier. Rådgivningsbyrån delar den uppfattningen men vill för att ytterligare motivera behovet av en särreglering för gruppen hänvisa till vad som ovan anförts om såväl Migrationsverkets prioritering av ärenden som bevisvärdering av medicinska åldersbedömningar samt den bristande kvalitativa handläggning som myndigheten själv redovisat i sin kvalitetsuppföljning.

Rådgivningsbyrån välkomnar således denna nya möjlighet till uppehållstillstånd för den föreslagna gruppen ungdomar och har inga invändningar mot varken den utgångspunkt eller intention som lagförslaget ger uttryck för. Vidare anser Rådgivningsbyrån att de ytterligare studieformer som föreslås vara tillståndsgrundande vid övriga bestämmelser är välmotiverade.

Sammanfattning av Rådgivningsbyråns synpunkter

- Rådgivningsbyrån anser att det finns flera skäl som motiverar ett avsteg från beviskravet avseende identiteten för den grupp som föreslås kunna beviljas uppehållstillstånd enligt 16 f §. Detta då Rådgivningsbyrån gör bedömningen att dessa skäl, som i detalj presenteras under nästa avsnitt, gör att gruppens intresse av uppehållstillstånd väger tyngre än Sveriges intresse att kunna fastställa deras identitet.

- Rådgivningsbyrån är av uppfattning att beräkningen av handläggningstiden vid vissa situationer bör förtydligas. Dels gällande den situation där en person erhållit ett avvisningsbeslut med anledning av att en överföring i enlighet med Dublinförordningen aktualiseras, men ansvaret utan den sökandes förskyllan därefter övergått till Sverige som provat personens asylansökan i sak och fattat ett utvisningsbeslut. Vid denna situation anser Rådgivningsbyrån att beräkningen av handläggningstiden bör sträcka sig fram till datumet för utvisning. Det andra förtydligandet rör den situation där migrationsdomstolen återförvisar ett ärende till Migrationsverket för fortsatt handläggning. För det fall en återförvisning sker anser Rådgivningsbyrån att beräkningen av handläggningstiden bör sträcka sig fram till det datum då Migrationsverket fattar beslut på nytt, dvs. efter återförvisningen.
- Rådgivningsbyrån har vidare erfarit att det förekommer fall där en person som skrivs upp i ålder tilldelas en flera år högre ålder än 18 år utan uppenbara skäl. Då detta går stick i stäv med Migrationsverkets instruktion avseende åldersuppskrivningar och det därutöver kan få konsekvenser för en persons möjlighet att beviljas uppehållstillstånd för fortsatta studier, anser Rådgivningsbyrån att det bör framgå av lagförslaget att Migrationsverket vid en sådan situation bör korrigera åldern i efterhand, om det inte är uppenbart att personen blev tilldelad rätt ålder i samband med åldersuppskrivningen.
- Rådgivningsbyrån anser även innebörden av att varaktigt ha rest ut ur landet bör preciseras samt efterfrågar ett tydliggörande av om detta uttryck avser resor som gjorts ut ur landet innan ansökan om uppehållstillstånd enligt lagförslaget lämnas in, eller om det är resor efter inlämnad ansökan som avses.
- Rådgivningsbyrån ser positivt på förslaget att det är tillräckligt att den sökande har för avsikt att studera. Rådgivningsbyrån anser dock att det bör framgå av lagförslaget att de fall som uttrycket avser att omfatta sträcker sig längre än de situationer som exemplifieras, så att även den som aldrig påbörjat studier men nu har för avsikt att studera omfattas. Detta då det inte kan uteslutas att det finns de som av olika skäl varit förhindrade att påbörja studier tidigare.
- Rådgivningsbyrån efterfrågar vidare ett klagörande av att yrkesinriktade utbildningar som ges inom ramen för ett introduktionsprogram i gymnasieskolan bör kunna ligga till grund för uppehållstillstånd enligt 16 b §.
- Rådgivningsbyrån anser att det bör framgå av lagförslaget hur ansökningsförfarandet ska hanteras om personen fortfarande befinner sig i asylprocessen, dvs. de situationer där en person omfattas, eller kan komma att omfattas, av lagförslaget men där ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut ännu inte finns. Rådgivningsbyrån är av uppfattning att prövningen av uppehållstillstånd enligt föreslagna 16 f § ska ske efter att ett utvisningsbeslut vunnit laga kraft och framhåller att det kan vara motiverat att ta bort den begränsade tidsfrist då ansökan måste lämnas in. Vidare anser Rådgivningsbyrån att det bör framgå av lagförslaget att det är omständigheterna vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut enligt föreslagna 16 f § som ska vara föremål för prövning, och således inte omständigheterna vid den tidpunkt då ansökan lämnades in.

- Rådgivningsbyrån anser att förutsättningarna för återkallelse av ett uppehållstillstånd som beviljats enligt föreslagna 16 f § bör preciseras. Detta mot bakgrund av att den person som beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf inte omfattas av skyldigheten att rapportera studieaktivitet samt att påbörjade studier inte är ett krav för uppehållstillstånd. Vidare framhåller Rådgivningsbyrån i detta sammanhang att den sökande bör få hela tillståndstiden om 13 månader på sig att påbörja sina studier.
- Rådgivningsbyrån är vidare av uppfattning att ett förtydligande av befintligt regelverk avseende återkallelse enligt 21 § TutL fordras gällande 16 b och e §§. Rådgivningsbyrån ser en risk att uppehållstillstånd enligt dessa bestämmelser kan återkallas om personen fullföljer sin utbildning innan uppehållstillståndet löper ut. Detta då personen inte kan redovisa aktivt deltagande vid en utbildning som fullföljts. Rådgivningsbyrån anser att det bör förtydligas att ett uppehållstillstånd enligt dessa bestämmelser inte får återkallas efter fullföljd utbildning, då det skulle innebära att avsikten med det fyraåriga uppehållstillståndet går förlorad.

Detaljerad genomgång av Rådgivningsbyråns synpunkter

Beviskravet avseende identiteten

Som nämnts ovan välkomnar Rådgivningsbyrån detta lagförslag och delar uppfattningen att det av flera skäl är motiverat att en ny möjlighet till uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå bör regleras för den föreslagna gruppen.

Rådgivningsbyrån är emellertid oroad över den bristande tydlighet som lagförslaget ger uttryck för avseende beviskravet gällande den sökandes identitet. Vår bedömning är att denna otydlighet riskerar att medföra att ett för högt beviskrav tillämpas vilket får till konsekvens att endast ett mindre antal av dem som tillhör målgruppen för förslaget kommer att kunna beviljas uppehållstillstånd.

Vid tillämpning av utlänningslagen (och "den tillfälliga lagen") kan ett uppehållstillstånd på grund av exempelvis skyddsbehov eller synnerligen ömmande omständigheter beviljas trots att en person inte gjort sin identitet sannolik. Den grupp som omfattas av lagförslaget har inte bedömts gjort sannolikt att de är i behov av skydd eller uppehållstillstånd på annan grund, eftersom de fått ett utvisningsbeslut. Rådgivningsbyrån ser därför att möjligheten att beviljas uppehållstillstånd för den grupp som omfattas av de nu föreslagna lagändringarna riskerar att bli avhängig om hen uppfyller beviskravet avseende identiteten.

Mot bakgrund av att många av de som skrivs upp i ålder inte förmått göra sin identitet sannolik i grundärendet har de svåra utsikter att även efter en ny utredning vid bedömning enligt föreslagen bestämmelse göra sin identitet sannolik. Förutom att personerna i den föreslagna gruppen var ensamkommande barn när de kom till Sverige, vilket i sig försvårar möjligheten att få tillgång till identitetshandlingar, så kommer många från länder där det inte utfärdas några, enligt Migrationsverket, godtagbara ID-handlingar och de som finns att tillgå bedöms inte sällan ha ett för lågt bevisvärde för att

de ensamma kan göra identiteten sannolik. Även om den sökande samarbetat med Migrationsverket för att söka göra sin identitet sannolik och lämnat in alla de handlingar hen förfogar över, dvs. gjort allt i sin makt för att uppfylla sin bevisbörda, är det inte alltid tillräckligt.

Rådgivningsbyrån vill även uppmärksamma att det i lagförslaget framförs att de personer som kan komma i fråga för uppehållstillstånd enligt de nu föreslagna bestämmelserna skulle, om prövningen skett medan de fortfarande var barn och de då hade beviljats uppehållstillstånd, i de flesta fall beviljats ett uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller på grund av särskilt ömmande omständigheter. Det är således möjligt att många av dessa ungdomar hade beviljats ett uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller på grund av särskilt ömmande omständigheter utan att de gjort sin identitet sannolik. Då lagförslaget, som nämnts ovan, framhåller att många av de ungdomar som omfattas av de nu föreslagna bestämmelserna skulle beviljats uppehållstillstånd om deras asylansökan prövats medan de fortfarande var barn, vill Rådgivningsbyrån framhålla att detta således rör sig om ett stort antal ungdomar som på grund av långa handläggningstider får presumeras inte ha fått den skyddsstatus de annars hade haft rätt till.

Rådgivningsbyrån vill i detta sammanhang lyfta att regeringen tidigare uttalat att regelverket med uppehållstillstånd för gymnasiestudier, etablering på arbetsmarknaden och försörjning utgör ett sammanhängande system som är tillgängligt för personer som tidigare fått eller kunnat få uppehållstillstånd på annan grund eller ett beslut om av- eller utvisning med uppskjuten verkställighet. Det är därför rimligt att Migrationsverket vid sin bedömning behandlar regelkomplexet som en helhet och tillämpar samma beviskrav beträffande personers identitet som gällt i övrigt beträffande samma person. Samtliga i den nu aktuella gruppen har endast ett utvisningsbeslut, men ska enligt förarbeten behandlas på samma sätt som personer som får uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande och på grund av särskilt ömmande omständigheter. I förarbeten till den tillfälliga lagen uppställs inget krav på att den sökande måste göra sin identitet sannolik för att kunna omfattas av bestämmelserna rörande etablering på arbetsmarknaden och försörjning (Jfr. Prop. 2015/16:174, s. 55–61), och som nämnts ovan kan ett uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller synnerligen ömmande omständigheter beviljas trots att en person inte gjort sin identitet sannolik.

Mot bakgrund av detta, i synnerhet med beaktande av att regelverket med uppehållstillstånd för gymnasiestudier, etablering på arbetsmarknaden och försörjning ska utgöra ett sammanhängande system där regelkomplexet behandlas som helhet anser Rådgivningsbyrån att det är omotiverat att det i tillämpningen av dessa båda regelverk uppstår en avgörande skillnad där det inom det ena regelverket finns en grupp vars möjlighet att beviljas uppehållstillstånd enligt det aktuella lagförslaget blir avhängig deras möjlighet att uppfylla beviskravet avseende identiteten. Detta då det inom det andra regelverket inte finns något sådant krav för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas vid etablering på arbetsmarknaden och försörjning. Därutöver får det anses oförenligt med lagförslagets syfte om den som de facto uppfyller lagens kriterier ändå inte kan beviljas uppehållstillstånd om hen inte förmår göra sin identitet sannolik. Rådgivningsbyrån anser att det med hänsyn till intentionen med detta lagförslag och med beaktande av de konsekvenser som Migrationsverkets prioritering av ärenden, bristande kvalitativa handläggning och bevisvärdering av medicinska åldersbedömningar haft för den aktuella gruppen, är angeläget att det inte uppställs något krav på att denna grupp ska nå upp till beviskravet

sannolikt avseende identiteten för att ett uppehållstillstånd ska beviljas. Detta i synnerhet då många skulle varit att betrakta som exempelvis skyddsbehövande om de hade prövats som barn.

Vidare anser Rådgivningsbyrån att ett sådant avsteg från beviskravet avseende identiteten är rimligt då det råder en tillfällig lag i Sverige och det enligt detta lagförslag är fråga om en grupp som under en avsevärt mer begränsad tid än giltighetstiden för den tillfälliga lagen kan ansöka om uppehållstillstånd på den föreslagna grunden. Vid bedömning av behovet av att med säkerhet kunna fastställa identiteten på dem som med förslaget som grund ska kunna beviljas ett uppehållstillstånd beaktar vi att denna tydligt avgränsade grupp vistats i Sverige under nästan tre år vid den föreslagna lagens ikraftträdande, var att betrakta som barn vid ankomsten till Sverige samt har identifierats som en särskilt utsatt grupp. Rådgivningsbyrån anser att dessa omständigheter ytterligare motiverar att ett undantag från beviskravet avseende identiteten görs för den föreslagna gruppen då deras intresse av att beviljas ett uppehållstillstånd, med beaktande av vad som ovan angivits, väger tyngre än Sveriges intresse av att kunna fastställa deras identitet.

Rådgivningsbyrån anser även att det mot bakgrund av att lagförslaget gäller en så tydligt avgränsad grupp som kan ansöka om uppehållstillstånd under en mycket begränsad tid inte fordras någon lagreglering för att frånga beviskravet avseende identiteten för den föreslagna gruppen, utan är tillräckligt att det på ett tydligt sätt framgår av förarbeten till lagen.

Migrationsverkets handläggningstid

Enligt lagförslaget krävs det att handläggningstiden i det enskilda ärendet hos Migrationsverket uppgår till 15 månader eller längre för att en sökande ska omfattas av förslaget. Beräkningen av handläggningstiden bör enligt lagförslaget utgå från datumet för beslut om utvisning.

Rådgivningsbyrån efterfrågar emellertid ett förtydligande av hur beräkningen av handläggningstiden skall göras vid ett antal situationer. Detta för att undvika skillnader i tillämpningen vid prövning av uppehållstillstånd enligt det nu aktuella förslaget.

Den första situationen rör ungdomar som skrivs upp i ålder och får ett avvisningsbeslut med stöd av 5 kap. 1 c § Utlänningslagen, dvs. då en överföring till en annan medlemsstat i enlighet med Dublinförordningen aktualiseras. Om en ungdom erhåller ett avvisningsbeslut prövas hans asylansökan inte i sak, utan den prövning som sker avser endast frågan om ansvarig medlemsstat. Om en överföring inte genomförs inom rådande tidsfrist övergår ansvaret för att pröva ungdomens ansökan alltjämt till Sverige. De personer som därefter inte beviljas ett uppehållstillstånd får ett utvisningsbeslut.

Enligt lagförslaget ska beräkningen av handläggningstiden omfatta tiden fram till datum för beslut om utvisning. Då de personer i ovan nämnd situation först får ett avvisningsbeslut och därefter ett utvisningsbeslut efterfrågar Rådgivningsbyrån ett tydliggörande av hur beräkningen av handläggningstiden skall göras i dessa fall. Det kan inte uteslutas att det finns personer som omfattas av detta lagförslag om beräkningen av handläggningstiden ska utgå från beslutet om utvisning och inte beslutet om avvisning. För det fall överföringen inte genomförts inom rådande tidsfrister utan den

sökandes förskyllan har hen drabbats av en längre handläggningstid än om asylansökan prövats i sak från början. Rådgivningsbyrån anser att beräkningen av handläggningstiden vid situationer där ett avvisningsbeslut och därefter ett utvisningsbeslut fattats bör omfatta tiden fram till datumet för beslutet om utvisning, och anser således att detta bör framgå av lagförslaget.

Det andra klagörandet som Rådgivningsbyrån efterfrågar avseende handläggningstidens beräkning rör den situation där migrationsdomstolen återförvisar ett ärende till Migrationsverket för fortsatt handläggning. Även om handläggningstiden hos Migrationsverket fram till datumet för första beslutet inte skulle överstiga 15 månader har det, enligt migrationsdomstolen, funnits brister i Migrationsverkets handläggning av ärendet, exempelvis för att det inte varit tillräckligt utrett för att ett första beslut skall kunna fattas. Sådana brister från Migrationsverket bör inte läggas den sökande till last. Mot bakgrund av detta anser Rådgivningsbyrån att det är rimligt att det förtydligas i lagförslaget att beräkningen av handläggningstiden i ärenden där en återförvisning aktualiserats ska sträcka sig fram till det datum då Migrationsverket fattar beslut på nytt.

Åldersuppskrivningar

Om en asylsökande som uppger att hen är under 18 år inte förmår göra sin underårighet sannolik ska den sökandes födelsedatum ändras till 18 år vid dagen för beslutet, dvs. det mest förmånliga datumet för den sökande. Att så ska vara fallet framgår av såväl Migrationsverkets rättsliga ställningstagande SR 42/2017 som Kvalitetschefens instruktion om initialprocessen för barn utan vårdnadshavare i skyddsprocessen (I-41b/2017). Rådgivningsbyrån har emellertid erfarit ärenden där Migrationsverket ändrat den sökandes ålder till flera år över 18 år i samband med beslutet, utan att korrigeringen till den högre åldern förefaller uppenbar. Att detta förfarande är mer ett undantag än regel ifrågasätter inte Rådgivningsbyrån, men oaktat gruppens storlek finns det skäl att lyfta denna problematik. Om det förekommer att personer som kan komma i fråga för uppehållstillstånd enligt de nu föreslagna bestämmelserna fått sin ålder korrigerad till exempelvis 24 år vid beslutstillfället riskerar syftet med lagförslaget gå förlorat, dvs. att personen ska få möjlighet att fullfölja en utbildning i Sverige och etablera sig på arbetsmarknaden. Detta då ett uppehållstillstånd för fortsatta studier enligt nuvarande regelverk endast kan beviljas om personen är under 25 år. Mot bakgrund av detta anser Rådgivningsbyrån att det bör framgå av lagförslaget att för det fall den sökande blivit uppskriven i ålder mot kvalitetschefens instruktioner om den mest förmånliga åldern vid beslutstillfället, bör Migrationsverket korrigera åldern i efterhand om det inte är uppenbart att personen blev tilldelad rätt ålder i samband med åldersuppskrivningen.

Medan personen befinner sig i Sverige

Av lagförslaget framgår att en ansökan om uppehållstillstånd enligt 16 f § ska göras medan personen befinner sig i Sverige (s. 31). Om det kan konstateras att personen varaktigt har rest ut ur landet ska ett uppehållstillstånd emellertid inte beviljas. Rådgivningsbyrån efterfrågar ett tydliggörande av hur begreppet *varaktigt* ska tolkas och om kriteriet avser resor som gjorts ut ur landet innan ansökan om

uppehållstillstånd enligt ovan nämnd bestämmelse lämnas in, eller om det är resor efter inlämnad ansökan som avses.

Uttrycket "har för avsikt att studera"

Rådgivningsbyrån ser positivt på att det i den föreslagna lagändringen är tillräckligt att den sökande har för avsikt att studera för att uppehållstillstånd enligt 16 f § ska kunna beviljas, om övriga kriterier är uppfyllda. Detta i synnerhet då det inte finns någon lagstadgad rätt att påbörja eller återuppta studier på gymnasial nivå efter 18-årsdagen. Uttrycket "har för avsikt att studera" avser enligt lagförslaget såväl de fall då den sökande har avbrutit sina gymnasiestudier i förtid och har för avsikt att återuppta dessa studier som de fall då den sökande har studerat i grundskolan och har för avsikt att påbörja gymnasiestudier (s. 30, 46). Rådgivningsbyrån vill utgå från att detta är en exemplifiering av de situationer som avses med uttrycket och att det därmed kan omfatta även de som exempelvis aldrig påbörjat studier, men nu har för avsikt att studera. Enligt Rådgivningsbyrån kan det inte uteslutas att det finns personer som varit förhindrade att påbörja studier över huvud taget, exempelvis pga. sjukdom. Därför anser Rådgivningsbyrån att det bör framgå av lagförslaget att uttrycket "har för avsikt att studera" sträcker sig längre än de ovan nämnda situationerna.

Studier vid en yrkesinriktad utbildning som ges inom ramen för ett introduktionsprogram

Paragraferna 16 b och 16 e skiljer sig till viss del åt från de övriga bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå. De är i grunden avsedda att vara generösare än övriga bestämmelser, varför ett uppehållstillstånd som beviljas enligt någon av dessa paragrafer har en giltighetstid om fyra år. Till skillnad från övriga bestämmelser kan ett uppehållstillstånd enligt dessa paragrafer även beviljas *både* när den sökande studerar på ett introduktionsprogram eller nationellt program i gymnasieskolan.

I lagförslaget görs ett tillägg vid 16 e §, där heltidsstudier på en sammanhållen yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen eller den särskilda utbildningen för vuxna föreslås utgöra ytterligare en grund för uppehållstillstånd. Rådgivningsbyrån välkomnar detta förslag.

Mot bakgrund av att uppehållstillstånd enligt 16 b § beviljas ensamkommande barn som saknar ordnat mottagande faller det sig naturligt att inget liknande tillägg fordras vid denna paragraf, eftersom den som kan komma i fråga för uppehållstillstånd enligt 16 b § inte är av tillräckligt hög ålder för att studera på den kommunala vuxenutbildningen.

Enligt lagförslaget har det emellertid uttryckligen klarlagts i författningskommentaren till 16 e § att yrkesinriktade utbildningar som ges inom ramen för ett introduktionsprogram, motsvarande de sammanhållna yrkesutbildningarna inom komvux eller sårvux, omfattas av första stycket 3 a.

Mot bakgrund av att 16 b och 16 e §§ i väsentliga delar liknar varandra förutsätter Rådgivningsbyrån att ett uppehållstillstånd även bör kunna beviljas enligt 16 b § om den sökande studerar vid en yrkesinriktad utbildning som ges inom ramen för ett introduktionsprogram i gymnasieskolan. Rådgivningsbyrån

efterfrågar därmed ett klagörande av att så är fallet för att undvika oklarheter vid tillämpningen av denna bestämmelse, i synnerhet då 16 b § inte återfinns i nuvarande lagförslags författningskommentar.

Ansökningsförfarandet i förhållande till öppna grundärenden

Av lagförslaget framgår att ansökan om uppehållstillstånd enligt den föreslagna 16 f § endast får göras vid ett tillfälle under en begränsad tid. Vidare redogör lagförslaget för att det finns ett fåtal personer som kan komma i fråga för detta uppehållstillstånd som ännu inte fått ett beslut från Migrationsverket när de föreslagna lagändringarna träder i kraft. Rådgivningsbyrån vill uppmärksamma att det även kan finnas de som fått ett utvisningsbeslut från Migrationsverket, men fortfarande har ett öppet ärende i domstol under perioden då ansökan om uppehållstillstånd enligt 16 f § ska lämnas in. Vidare går det inte att utesluta att det bland det fåtal som ännu inte erhållit ett beslut från Migrationsverket kan finnas de som under perioden då denna ansökan ska lämnas in ännu inte fyllt 18 år. Det får dock anses möjligt att personen senare, vid tidpunkten då Migrationsverket fattar ett eventuellt utvisningsbeslut hunnit fylla 18 år eller i samband med beslutet blir ålderssuppskriven. Mot denna bakgrund anser Rådgivningsbyrån att det bör förtydligas i lagförslaget att det inte är omständigheterna vid tidpunkten då ansökan lämnades in som ska vara föremål för prövning, utan rådande omständigheter vid tidpunkten för Migrationsverket beslut om uppehållstillstånd enligt 16 f §.

Vid de scenarion som beskrivs ovan finns det ännu inte ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut. Då en ansökan enligt föreslagen bestämmelse endast kan inlämnas en gång under en begränsad tid anser Rådgivningsbyrån att det bör framgå av lagförslaget hur prövningen ska ske under ovan nämnda förhållanden. Enligt Rådgivningsbyrån är det angeläget att prövningen sker efter att utvisningsbeslutet vinner laga kraft. Detta för att i så vid utsträckning som möjligt säkerställa att frågan om skyddsbehov eller särskilt/synnerligen ömmande omständigheter prövas i första hand. Även om Migrationsverket skulle fatta ett utvisningsbeslut är det möjligt att detta senare ändras i domstol. Att ta bort den begränsade tidsfrist då ansökan ska lämnas in helt och hållet skulle enligt Rådgivningsbyrån vara motiverat, dels av det faktum att ansökan endast får lämnas in vid ett tillfälle och vidare då det framgår av lagförslaget att den grupp som kan beviljas uppehållstillstånd enligt 16 f § redan är tydligt avgränsad samt att det bör vara relativt enkelt att ta ställning till om en person uppfyller vissa av kraven för uppehållstillstånd (s. 32, 39). Oaktat om tidsfristen tas bort eller inte bör det framgå av lagförslaget att prövningen av uppehållstillstånd enligt de nu föreslagna bestämmelserna ska ske efter att utvisningsbeslutet vunnit laga kraft.

Återkallelse av uppehållstillstånd

Lagförslaget redogör för att ett uppehållstillstånd enligt 16 f § bör kunna återkallas i samma utsträckning som uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå som beviljas enligt nuvarande regelverk (s. 32). Enligt nuvarande regelverk får ett uppehållstillstånd som beviljats enligt paragraf 16 b-16 h §§ återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda, om personen trots påminnelse inte uppfyller sin skyldighet att redovisa studieaktivitet eller om personen inte aktivt deltar i utbildningen (21 § TutL).

Rådgivningsbyrån motsätter sig inte att det i vissa fall kan finnas grund att återkalla ett uppehållstillstånd som beviljas enligt föreslagna 16 f §. Enligt lagförslaget omfattas emellertid inte den som beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf av skyldigheten att redovisa sin studieaktivitet, vilket regleras i nuvarande 20 §. Att så skulle vara fallet är rimligt, inte minst då påbörjade studier inte är ett krav för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas enligt denna paragraf. Vidare omfattas inte heller den som beviljas uppehållstillstånd enligt nuvarande 16 c och g § av denna skyldighet då uppehållstillståndet, i likhet med föreslagna 16 f §, har en giltighetstid om 13 månader.

Mot denna bakgrund drar Rådgivningsbyrån slutsatsen att möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd som beviljas enligt föreslagna 16 f § uppstår när förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda. I förarbeten till nuvarande 21 § TutL kan detta vara fråga om att det i efterhand visar sig att förutsättningarna för att erhålla tillståndet inte fanns eller senare brustit, exempelvis om den studerande inte längre bedriver studier på heltid, har avbrutit sina studier eller inte följer sin individuella studieplan (Prop. 2016/17:133, s. 62-63, 93). Då påbörjade studier, som nämnts ovan, inte är ett krav för att uppehållstillstånd enligt föreslagna 16 f § ska beviljas, efterfrågar Rådgivningsbyrån ett förtydligande av när ett uppehållstillstånd enligt denna paragraf kan återkallas.

Vidare vill Rådgivningsbyrån uppmärksamma att lagförslaget redogör för att det i den grupp som bör komma i fråga för uppehållstillstånd kan finnas de som avbrutit sina tidigare studier eller inte hunnit påbörja studier i gymnasieskolan. Då samtliga i den föreslagna gruppen kommer att ha fyllt 18 år har de inte rätt enligt skollagen att påbörja eller återuppta sina studier förrän ett eventuellt uppehållstillstånd beviljas. Det är mot denna bakgrund lagförslaget framhåller att det är tillräckligt att den sökande har för avsikt att studera, vilket Rådgivningsbyrån anser är en bra och välmotiverad lösning. Hur stor del av den föreslagna gruppen som för närvarande inte studerar framgår inte av lagförslaget, men då förslaget om ny möjlighet till uppehållstillstånd uppskattas omfatta 9000 personer kan det i teorin röra sig om en förhållandevis stor grupp ungdomar som har rätt att påbörja eller återuppta studier och därmed söker studieplats efter att ett eventuellt uppehållstillstånd beviljas. Enligt Rådgivningsbyrån är det av yttersta vikt att lagförslaget i så stor utsträckning som möjligt säkerställer att en eventuell brist på studieplatser inte ligger till grund för att uppehållstillståndet återkallas. Vidare bör det, med lagförslagets intention i åtanke, vara av intresse att de som beviljas uppehållstillstånd enligt den föreslagna paragrafen kan beviljas ett uppehållstillstånd för fortsatta studier därefter. Mot bakgrund av ovanstående anser Rådgivningsbyrån att det bör förtydligas att den sökande har hela tillståndstiden om 13 månader på sig att påbörja sina studier. Uppehållstillståndet bör således inte kunna återkallas enkom på den grund att den sökande inte hittat en studieplats under tiden som uppehållstillståndet fortfarande gäller.

I detta sammanhang vill Rådgivningsbyrån även efterfråga ett förtydligande i det nuvarande regelverket för återkallelse enligt 21 § TutL. Detta då Rådgivningsbyrån erfarit att vissa personer som beviljats uppehållstillstånd med en giltighetstid om fyra år enligt 16 b och e §§ nu fullföljt sin utbildning. Då uppehållstillstånd enligt dessa paragrafer kan återkallas i samma utsträckning som övriga uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå är det enligt Rådgivningsbyrån oklart huruvida ett uppehållstillstånd enligt 16 b och e §§ kan återkallas om utbildningen fullföljs innan tillståndet löper ut. Detta då dessa personer av naturliga skäl inte kan uppfylla sin skyldighet att rapportera aktivt deltagande

vid en utbildning som redan fullföljts. Det är enligt Rådgivningsbyråns uppfattning tydligt att en återkallelse inte är avsedd att komma i fråga vid ovanstående situation, i synnerhet då lagstiftaren haft för avsikt att låta regelverket vara generösare för dessa barn och ungdomar. De har befunnit sig i en särskilt utsatt situation, vilket motiverat uppehållstillståndets längre giltighetstid om fyra år. Att återkalla ett sådant uppehållstillstånd efter fullföljd utbildning skulle således motverka syftet med den längre tillståndstiden, då det i praktiken skulle innebära att tillståndstiden endast sträcker sig så långt som tiden för den individuella studieplanen likt övriga bestämmelser för studier vid nationella program i gymnasieskolan. Då tidigare uppehållstillstånd enligt ovan nämnda paragrafer inte heller kan ligga till grund för ett uppehållstillstånd efter fullföljd utbildning enligt nuvarande 16 h § får det anses vara ytterligare en indikation på att lagstiftaren inte haft för avsikt att ett sådant uppehållstillstånd ska kunna återkallas efter att utbildningen fullföljts. Rådgivningsbyrån efterfrågar med anledning av detta ett klagande om att uppehållstillstånd som beviljats enligt nuvarande 16 b och e §§ inte får återkallas efter fullföljd utbildning.

Avslutande ord

Avslutningsvis vill Rådgivningsbyrån framhålla att synpunkterna som framförts i detta remissvar främst är av förtydligande karaktär. Rådgivningsbyrån vidhåller vad som ovan anförts att vi till fullo delar lagförslagets uppfattning om att såväl en ny möjlighet till uppehållstillstånd för studier bör övervägas för den föreslagna gruppen som att ytterligare studieformer föreslås vara tillståndsgrundande vid övriga bestämmelser. Rådgivningsbyrån tillstyrker således lagförslaget och är i grunden positivt inställd till vad som föreslås i utkastet till denna lagrådsremiss.

Anders Sundquist

Chefsjurist