

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-02-17

Närvarande: F.d. justitieråden Leif Thorsson och Marianne Eliason samt justitierådet Erik Nymansson.

Kompletteringar av den tillfälliga lagen för uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå

Enligt en lagrådsremiss den 2 februari 2017 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige,
2. lag om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå,
3. lag om ändring i lagen (2017:000) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå,
4. lag om ändring i lagen (2017:000) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå,
5. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
6. lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
7. lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Christina Blomberg och departementsrådet Alexandra Wilton Wahren.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

I lagrådsremissen lämnas förslag som syftar till att uppmuntra ungdomar som nyligen kommit till Sverige att studera på gymnasial nivå.

Lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) trädde i kraft den 20 juli 2016. Den ska gälla framför utlänningslagen (2005:716) i den utsträckning som den tillfälliga lagens bestämmelser avviker från utlänningslagen. Den tillfälliga regleringen innebär i korthet bl.a. att uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen inte ska beviljas en utlänning som är "övrig skyddsbehövande". Tillstånd som beviljas flyktingar och "alternativt skyddsbehövande" ska vara tidsbegränsade. Möjligheten till anhöriginvandring begränsas kraftigt. Vid förlängning av ett tidsbegränsat tillstånd ska permanent uppehållstillstånd kunna beviljas om utlänningen kan försörja sig genom anställning eller näringsverksamhet. För den som är under 25 år gäller detta endast om personen har fullföljt en gymnasieutbildning eller motsvarande. Lagen gäller t.o.m. den 19 juli 2019.

I den proposition som föregick den tillfälliga lagen (prop. 2015/16:174) aviserade regeringen att den skyndsamt skulle ta fram och remittera ett förslag som innebär att förlängt uppehållstillstånd kan beviljas till ungdomar som studerar på gymnasial nivå och sköter sina studier (s. 59).

Det är detta förslag som nu remitterats till Lagrådet. Förslaget innebär bl.a. att ytterligare ett antal paragrafer förs in i den tillfälliga lagen. Ungdomar som omfattas av den tillfälliga lagen ska kunna få ett uppehållstillstånd med en längre giltighetstid. Det är fråga om fyra olika situationer beroende på om grunden för tillståndet kvarstår eller ej, om det föreligger verkställighetshinder, vilken typ av studier det är fråga om, m.m. De tidsperioder som ett tillstånd ska gälla varierar beroende på grunden för tillståndet.

Dessutom införs ytterligare en tidsbegränsad lag i vilken regleras vad som ska gälla sedan den tillfälliga lagen upphört. Den ska träda i kraft den 20 juli 2019 och upphöra att gälla den 20 januari 2023. Därutöver läggs det fram två separata förslag till ändringar i den ny-tillkommande lagen genom vilka särskilt angivna paragrafer ska upphöra att gälla tidigare än den 20 januari 2023. Skälet för detta redovisas i remissen s. 71.

Av det som nu redovisats framgår att det är fråga om en mycket komplex reglering. Många remissinstanser har också framfört att författningsändringarna är svårtillgängliga och kan leda till tillämpningssvårigheter och påverka rättssäkerheten. Bland dessa ingår Kamrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Migrationsverket och Sveriges advokatsamfund. Det är alltså fråga om instanser som är väl förtrogna med regelverket.

Lagrådet framförde i sitt yttrande med anledning av den tillfälliga lagen (se prop. 2015/16:174 s. 156) att den valda tekniken – att en tillfällig lag ska gälla i stället för en gällande lag under en begränsad tid – gör regelverket mycket svårtillgängligt. Denna uppfattning gäller i än högre grad när regelverket nu kompliceras ytterligare. De olika

situationer som ska regleras och de ytterligare tidsgränser som kommer till gör regelverket ännu mer svårtillgängligt.

Till detta kommer att en ordning med flera på varandra följande tidsbegränsade tillstånd kommer att generera ett stort antal ärenden. Detta medför en uppenbar risk för att det kommer att bli fråga om långa handläggningstider, ibland kanske längre än den tidsperiod som ett nytt tillstånd avses gälla. Det kommer också att ligga flera kontrollfunktioner på Migrationsverket, t.ex. om studierna bedrivits aktivt, att den sökande inte är ett hot mot allmän ordning och säkerhet, m.m. Det kommer sannolikt att krävas kompletteringar i många ärenden, vilket också förlänger handläggningstiden. Det kan befaras att en kaotisk situation kommer att uppstå som innebär osäkerhet för en utsatt grupp.

Ambitionen är att en återgång ska ske till utlänningslagens regelsystem så fort som möjligt. Men det bör framhållas att de valda begränsningarna av giltighetstiden inte föranleds av förhållanden som kan förutses upphöra en viss dag. Tvärtom framstår giltighetstiden för den tillfälliga lagen som relativt godtyckligt vald. Det påpekas också i propositionen till den tillfälliga lagen att regeringen, när lagen varit i kraft i två år – den 19 juli 2018 – kommer att bedöma behovet av att lagen gäller även under det sista året av giltighetstiden. Det är då något märkligt att det nu läggs fram lagförslag som ska börja gälla den 20 juli 2019. Det väcker frågan om det inte vore enklare att låta regelverket gälla tills vidare men med den uttalade ambitionen att det ska förändras så snart flyktingsituationen har återgått till en mer hanterlig nivå eller ett nytt system för flyktingmottagande beslutats inom Europeiska unionen.

Enligt 8 kap. 22 § 4 regeringsformen ska Lagrådets granskning avse om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts.

Ett övergripande syfte med förslagen i lagrådsremissen är att främja integrationen av unga nyanlända. De ska uppmuntras till och få möjlighet att genomgå utbildning på gymnasial nivå för att därefter kunna försörja sig genom arbete eller näringsverksamhet och därigenom kunna få ett permanent uppehållstillstånd.

Huruvida förslagen är utformade så att lagen kan antas tillgodose detta syfte är för Lagrådet mycket svårt att bedöma mot bakgrund av att det i lagrådsremissen inte har gjorts någon analys av i vilken omfattning samt med avseende på vilka grupper som reglerna kan väntas få betydelse. Det framgår t.ex. inte hur många som kan förväntas beviljas de nu föreslagna uppehållstillstånden, hur många som kan förväntas studera på ett nationellt program respektive på introduktionsprogram eller hur många som kan antas helt, eller näst intill helt, sakna tidigare skolgång och således ställas inför särskilda utmaningar när det gäller att klara gymnasiala studier.

I den situation där frågan nu befinner sig – med en gällande tillfällig lag – är dock Lagrådet medvetet om att det förhållandet att riksdagen beslutat lagen med den förutsättningen att regeringen skulle återkomma med förslag till reglering av vad som ska gälla för ungdomar som studerar på gymnasial nivå och som sköter sina studier, innebär att det är angeläget att ett sådant förslag nu läggs fram. Lagrådet anser sig därför inte böra avstyrka lagförslagen.

Förslaget till lag om ändring i lagen om tillfälliga begränsningar av
möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Ett övergripande syfte med förslagen i lagrådsremissen är, som nämnts, att främja integrationen av unga nyanlända. De ska uppmantras till och få möjlighet att genomgå utbildning på gymnasial nivå för att därefter kunna försörja sig genom arbete eller näringsverksamhet och därigenom kunna få ett permanent uppehållstillstånd.

Ett permanent uppehållstillstånd får dock enligt 17 a § vägras om utläningen

1. utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet, eller
2. har gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet.

Vad gäller kravet under punkten 2 anförs i lagrådsremissen följande.

”Vid prövning av om uppehållstillstånd ska beviljas enligt utlänningslagen görs också en vandelsprövning i vissa fall, se 5 kap. 17 § utlänningslagen. En sådan prövning bör kunna göras även vid prövning av om permanent uppehållstillstånd ska beviljas enligt den tillfälliga lagen. Det bör alltså finnas en möjlighet att vägra permanent uppehållstillstånd om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet.”

Vad gäller de olika förslagen om längre uppehållstillstånd för studier, uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, m.fl. förslag i 16 a–16 h §§, förutsätter alla dessa tillstånd i likhet med kravet i 17 a § 1 att utläningen inte utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Någon möjlighet att förvägra en utläning sådana tillstånd på grund av att han eller hon gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i

förening med annan misskötsamhet motsvarande 17 a § 2 föreligger inte.

Vissa remissinstanser har påtalat denna olikhet mellan 16 a–16 h §§ och 17 a §. Förvaltningsrätten i Göteborg noterar att förslaget saknar överväganden i fråga om möjligheten att vägra uppehållstillstånd om utlänningen gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i föreningen med annan misskötsamhet. Enligt Kammarrätten i Stockholm, som erinrar om att hot mot allmän ordning och säkerhet inte omfattar alla former av brottslighet, borde man överväga att införa en motsvarighet till 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen.

I lagrådsremissen behandlas inte dessa remissynpunkter. Det motiveras inte varför det i 16 a–16 h §§ har tagits in som en förutsättning för tillstånd att utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller varför sådana tillstånd inte får vägras i de fall utlänningen har gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet.

Det måste även ifrågasättas om det förhållandet att kraven i nu aktuellt avseende är olika och mindre långtgående i 16 a–16 h §§ främjar syftet att integrera unga nyanlända. Det kan vidare mot bakgrund av detta syfte ifrågasättas varför någon som sannolikt inte kommer att klara vandelsprövningen för permanent uppehållstillstånd ska uppmuntras till gymnasiestudier.

Frågan bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Förslaget till lag om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna är inte omfattande. Mot denna bakgrund och för att underlätta överblicken över när lagen i olika delar upphör att gälla, förordar Lagrådet att innehållet i förslagen till lagar om ändring i lagen (2017:000) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå tas in i dessa bestämmelser.

Förslagen till lagar om ändring i lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå

Se vad Lagrådet anfört om förslaget till lag om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.