

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

ju.17@regeringskansliet.se

Remissyttrande över utkast till lagrådsremiss Ny möjlighet till uppehållstillstånd

Ert diarienummer Ju2018/00750/L7

Sammanfattning

Förvaltningsrätten avstyrker förslaget av i huvudsak följande skäl. Förslaget, som innebär att regeringen nu för andra gången överväger långtgående ändringar i en tidsbegränsad författning som är avsedd att begränsa möjligheterna till uppehållstillstånd i Sverige, medför att ytterligare en grund för uppehållstillstånd införs i svensk utlänningsrätt. Den föreslagna grunden kan enligt förvaltningsrättens mening betraktas som en förtäckt amnesti för en begränsad grupp. Förslaget innebär att uppehållstillstånd i många fall kan komma att beviljas den som vid en tidigare prövning inte har bedömts ha skyddsbehov och som har valt att inte efterfölja ett avlägsnandebeslut från myndighet och/eller domstol. En sådan ordning står i strid med den utlänningsrätt som sedan länge har varit gällande i Sverige. Bestämmelser som så kraftigt avviker från gällande rätt bör därför vara tydligt motiverade. Förvaltningsrätten anser inte att utkastet till lagrådsremiss uppfyller detta krav. I dess nuvarande skick anser förvaltningsrätten att förslaget undergräver legitimiteten i den svenska utlänningslagstiftningen.

Förvaltningsrätten ser vidare en rad tillämpningssvårigheter med de föreslagna bestämmelserna. Dessa är i några fall inte förenliga med fastslagen praxis på området. På grund av de komplexa regler som remissen innehåller och den korta remisstid som getts, har förvaltningsrätten emellertid inte haft möjlighet att i detalj granska och kommentera samtliga förslag.

Förvaltningsrätten konstaterar att förslaget innebär att mycket av det arbete som till stora kostnader utförts på migrationsdomstolarna, men även hos Migrationsverket, i mål och ärenden som rör personer i de utpekade grupperna, nu ska upprepas till ytterligare kostnader.

Förvaltningsrättens tidigare synpunkter

Förvaltningsrätten har i remissyttrande den 9 januari 2017 (FMA 2016/477-2) avgett synpunkter på utkastet till lagrådsremiss – Uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå (Ju2016/08546/L7). Förvaltningsrätten, som i detta yttrande har att utgå från den införda lagstiftningen på området, konstaterar att flertalet av de kritiska synpunkter som då framfördes har bärighet även på de förslag som nu lämnats. Förslagen är alltså svåröverblickbara. De framstår i flera avseenden som omotiverat komplicerade och flera av distinktionerna är svårförståeliga och inte tillräckligt analyserade. Förvaltningsrätten konstaterar exempelvis att flertalet av de föreslagna lagreglerna alltså utgår från en fastställd ålder för att kunna tillämpas, vilket kan antas medföra svårigheter.

Syftet med förslaget

En grundläggande bevekelsegrund för förslaget sägs uttryckligen vara att den aktuella gruppen i de flesta fall hade beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande (jfr MIG 2017:6) eller på grund av särskilt ömmande omständigheter om de hade fått sin asylansökan prövad som minderåriga. Förvaltningsrätten vill inledningsvis poängtera att uppehållstillstånd till minderåriga enligt det avgörande som regeringen hänvisat till huvudsakligen beviljas personer som vuxit upp utanför Afghanistan och som saknar anknytning och socialt nätverk i landet, eller som har ett konstaterat skyddsbehov på hemorten och som inte kan fly till en annan del av landet eftersom de är minderåriga. Det finns således en relativt stor grupp asylsökande som med gällande rätt inte beviljas uppehållstillstånd och som utvisas, trots att de bedöms som minderåriga. Som förvaltningsrätten kommer att utveckla i det följande, berör förslaget åtskilliga personer som även vid en snabb handläggning av deras asylansökningar hade ansetts som vuxna.

En ny möjlighet till uppehållstillstånd på gymnasial nivå för vissa utlänningar som väntat länge på beslut

Begränsning avseende åldersgrupper och ansökningstid

Förslaget är begränsat på så sätt att det endast omfattar en viss grupp personer under en viss tid. Förvaltningsrätten konstaterar att en sådan rigid detaljstyrning inte är förenlig med hur utlänningsärenden för närvarande hanteras hos myndigheter och i domstol. Enligt domstolens erfarenhet är det väsentligt att det finns ett visst utrymme för individuella bedömningar i det enskilda fallet. Det synes svårt att motivera att en person som exempelvis väntat på sitt beslut i fjorton månader och tre veckor inte skulle omfattas av den föreslagna nya möjligheten till uppehållstillstånd. Förvaltningsrätten konstaterar också att med den föreslagna regleringen kommer ensamkommande, som har bedömts fortfarande vara minderåriga men som ändå fått beslut om utvisning, inte att omfattas. Det framgår inte av lagrådsremissen varför denna grupp utestängs från den nya möjligheten att få uppehållstillstånd. Det kan inte heller uteslutas att det kommer att finnas personer som i och för sig skulle omfattas av förslaget men vars beslut om

utvisning inte har fattats senast den 31 augusti 2018. Förvaltningsrätten anser att det är oklart vad som avses gälla i dessa fall och att detta bör klargöras.

Lång handläggningstid

Att under en begränsad tid låta långa handläggningstider utgöra ett självständigt skäl för uppehållstillstånd för en viss grupp trots att grund för sådant tillstånd inte annars skulle anses föreligga strider mot grundläggande tankar om att lika fall bedöms lika över tid. Det strider också mot principen om förutsebarhet och rimlighet i lagstiftningen. Den EU-förordning som förslaget baseras på har ännu inte trätt i kraft och hade ännu mindre trätt i kraft när de personer förslaget gäller kom till Sverige. Med tanke på den stora mängd ärenden som remissen förutspår att förslaget kommer att generera, kan det inte heller uteslutas att även om taget av den enskildes ärende kommer att dra ut på tiden. Även om den uttalade ambitionen är att samtliga personer som omfattas av förslaget ska få uppehållstillstånd i Sverige, kan det inte uteslutas att vissa av dem, och då efter ännu längre handläggningstider, kommer att få avslag på sin förnyade ansökan.

Den sökande ska ha varit minderårig när ansökan gavs in och vara vuxen när frågan om uppehållstillstånd avgörs

Förvaltningsrätten ser mycket stora tillämpningssvårigheter när det gäller denna del av förslaget.

Som förslaget nu kan tolkas innebär det att det är tillräckligt att den asylsökande vid registreringen av sin ansökan *uppgav* sig vara minderårig och att Migrationsverket vid samma tillfälle inte ansåg sökanden vara *uppenbart* över myndighetsåldern. Detta innebär att Migrationsverkets rutiner och hantering av ärenden under en pressad situation i kölvattnet av den stora flyktingströmmen 2015 ges avgörande betydelse för om utlänningen uppfyller kravet på minderårighet vid ansökan. Erfarenhetsmässigt kan konstateras att det är en mycket stor andel asylsökande, som vid ankomsten uppgav sig vara minderåriga, som skrivs upp i ålder vid beslutstillfället. Det är ofta omöjligt att fastslå exakt ålder på dessa personer. Det går därmed med andra ord inte heller att fastslå att bara för att en persons ålder skrivs upp i beslutet, var han eller hon minderårig när han eller hon kom till Sverige. Förslaget innebär en omkastning av bevisbördan när det gäller ålder i förhållande till vad som gäller i den sedvanliga asylprövningen. Det har sedan länge slagits fast att den enskilde har bevisbördan för bl.a. sin identitet, vari ålder ingår som en komponent.

Förslaget kan i vissa fall dessutom antas ställa den enskilde, som i fråga om skyddsbehov hävdar sin minderårighet, i en situation där han eller hon för att få uppehållstillstånd enligt den nya möjligheten kan antas ha mer att vinna på att hävda att han eller hon är vuxen.

Förvaltningsrätten saknar ett klargörande i frågan om regeringen ser den nu föreslagna grunden för uppehållstillstånd som baserad på skyddsskäl eller om den ska jämföras med andra tidsbegränsade uppehållstillstånd, såsom exempelvis uppehållstillstånd på grund av studier, arbete eller anknytning. Detta har väsentlig betydelse för frågan om vilka krav på identiteten som uppställs i nuvarande lagstiftning och praxis.

Uppehållstillstånd som har sin grund i skyddsskäl förutsätter inte att identiteten görs sannolik. Den beskrivning av beviskravet i fråga om identitet som remissen innehåller överensstämmer således inte med gällande rätt på området. För det fall regeringens avsikt är att uppehållstillstånd enligt den föreslagna grunden ska jämföras med uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl, skulle därför någon förnyad utredning av identitetsfrågan inte vara nödvändig. Förvaltningsrätten erinrar också om att det enligt praxis i stort sett uteslutande är skriftlig bevisning som är relevant när det gäller bedömning av identitet.

Uppehållstillstånd som *inte* har sin grund i skyddsskäl kräver att identiteten är styrkt, vilket det kan antas att de utlänningar som omfattas av regeringens förslag inte har möjlighet att göra. Enligt praxis kan i vissa fall bevislättning medges avseende identiteten (jfr MIG 2011:11 och 2012:1). Ifrågavarande personer tillhör emellertid inte någon av de grupper där det är möjligt att sänka beviskravet. Om ett annat beviskrav ska gälla krävs därför en lagändring. En sådan ändring skulle dock innebära ett klart avsteg från en tydlig ordning som gällt sedan lång tid och som motiveras bl.a. av samhällets intresse att kontrollera utlänningars inresa och vistelse i landet, säkerhet och reglerad invandring.

Kravet på gymnasiestudier

När det gäller kravet på gymnasiestudier kan konstateras att detta nu sänkts till att omfatta alla som har *för avsikt* att studera. I förslaget ges ingen ledning i frågan hur denna avsikt ska kunna styrkas eller göras sannolik och om det är tillräckligt med ett blankt påstående. Det redogörs inte heller för hur avsikten ska kontrolleras och följas upp, för det fall avsikten exempelvis inte har manifesterats i faktiska studier. Det sänkta studiekravet förstärker enligt förvaltningsrättens mening intrycket av att förslaget i själva verket innebär en förtäckt amnesti.

Konsekvens- och kostnadsanalys

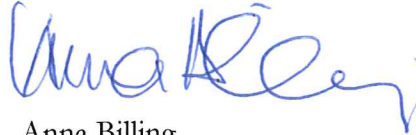
Remissens konsekvens- och kostnadsanalys är kortfattad och övergripande och inte tillräckligt väl genomarbetad. Förvaltningsrätten anser att antagandena är svåra att ha synpunkter på. Mot bakgrund av de genomsnittliga kostnaderna per mål (25 615 kr per avlägsnandemål) kan det förutses att den föreslagna ordningen kommer att medföra att kostnaderna för Sveriges domstolar kommer att öka i betydande omfattning.

För domstolarnas räkning konstaterar förvaltningsrätten att remissen inte är tydlig i fråga om hur regeringen anser att de tusentals mål som för närvarande är under handläggning i domstol ska hanteras. För det fall avsikten är att det är Migrationsverket som ska hantera ansökningar om uppehållstillstånd enligt de föreslagna reglerna, kan samtliga dessa mål, mot bakgrund av Migrationsöverdomstolens uttalanden i det refererade avgörandet MIG 2007:31 om saken i mål om uppehållstillstånd, då behöva återförvisas från domstolen till Migrationsverket. Även om en ny grund för uppehållstillstånd får framställas i ett pågående mål finns det skäl för återförvisning med hänsyn till instansordningsprincipen. Förslaget kan således medföra många beslut om återförvisning, vilket i sig förlänger förfarandet och medför ytterligare kostnader.

Förvaltningsrätten vill också framhäva att domstolen under de senaste arton månaderna har tvingats till stora omorganisationer, nyrekryteringar och övertidsinsatser för att hantera de många överklaganden som situationen under 2015 har föranlett. Förslaget innebär att mycket av detta arbete nu kommer att behöva upprepas. Detsamma torde gälla för Migrationsverket.

Detta remissyttrande har beslutats av lagmannen Lars Sjöström. I handläggningen har även chefsrådmännen Kerstin Hardgren och Fredrik Löndahl, rådmannen tillika enhetschefen Cecilia Hanö samt rådmannen Anna Billing (föredragande) deltagit.


Lars Sjöström


Anna Billing