



REMISSYTTRANDE

Datum
2018-02-20

Dnr
995-18-8.1
Aktbilaga

2

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt
103 33 STOCKHOLM
[ju.17@regeringskansliet.se]

Utkast till lagrådsremiss Ny möjlighet till uppehållstillstånd (Departementets diarienummer Ju2018/00750/L7)

Sammanfattning

De förslag som presenteras i utkastet till lagrådsremiss har kommit till för att ge barn som på grund av Migrationsverkets långa handläggningstider hunnit bli vuxna vid beslutstillfället, och som därför inte omfattas av övergångsbestämmelserna i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen), en ny möjlighet att söka uppehållstillstånd. Detta är i sig vällovligt. Att fler unga asylsökande ges möjlighet att få uppehållstillstånd för att studera och därigenom i förlängningen ett permanent uppehållstillstånd vid försörjning är något som bör gagna både dessa enskilda och samhället. Det framlagda förslaget har emellertid sådana brister att Justitiekanslern avstyrker att det i sin nuvarande utformning genomförs.

Allmänna synpunkter

I Justitiekanslerns remissvar i mars 2016 över det utkast till lagrådsremiss som föregick införandet av den tillfälliga lagen (dnr 1053-16-80) angavs ett antal kritiska synpunkter på förslaget som pekade på oklarheter och frågor som enligt Justitiekanslern behövde analyseras närmare. Det nu framlagda förslaget inger samma typ av betänkligheter. Utformningen är lagtekniskt mycket komplicerad och de nu föreslagna tilläggen och ändringarna gör lagstiftningen ännu mera svåröverskådlig. Detta försvårar för de myndigheter och domstolar men också för de företrädare för asylsökande som förväntas förstå och kunna tillämpa bestämmelserna. För de enskilda som är närmast berörda torde det knappast ens vara möjligt att ta till sig lagens innehåll.

Justitiekanslern har under arbetet med detta yttrande tagit del av Migrationsverkets remissyttrande och instämmer i allt väsentligt i de synpunkter som där framförs. Justitiekanslern har även tagit del av skrivelser från enskilda som har hört av sig hit med anledning av att Justitiekanslern är en remissinstans.

Mot bakgrund av de svårigheter som i många fall finns att fastställa asylsökandes identitet och de problem som också finns när det gäller bedömningen av asylsökandes ålder är det enligt Justitiekanslern högst osäkert om ett genomförande av det nu framlagda förslaget kommer att få avsedda effekter. Justitiekanslern anser även att det finns frågetecken kring förslaget ur ett rättssäkerhets- och likabehandlingsperspektiv.

18-årsgränsen

En förutsättning för att omfattas av den nya möjligheten till uppehållstillstånd är att avslagsbeslutet har fattats eller skulle ha fattats när utlänningen är 18 år eller äldre. Någon bedömning av om utlänningen skulle ha fått uppehållstillstånd eller ej om hans ansökan hade prövats före 18 års ålder kommer inte att göras. En person som fått sin ansökan prövad vid 17 års ålder och då fick avslag kan därmed hamna i en sämre situation än den som ansökte om uppehållstillstånd vid 17 års ålder men får sin ansökan prövad först efter det att hen fyllt 18 år. Även Migrationsverket har i sitt remissyttrande pekat på denna inkonsekvens av förslaget.

Migrationsverket har i sitt remissyttrande även redogjort för verkets registrering och handläggning av uppehållstillståndsärenden samt pekat på de svårigheter som finns för en asylsökande att visa eller göra sin ålder sannolik. Den slutsats Migrationsverket kommer fram till är att det även med beviskravet "sannolikt" kommer att saknas förutsättningar att bevilja uppehållstillstånd för en övervägande del av de sökande som omfattas av förslaget. Justitiekanslern delar verkets bedömning.

Som Migrationsverket påpekat innebär förslaget samtidigt, mot bakgrund av de rutiner verket tillämpar, att personer som kan vara flera år äldre än vad som anges i beslutet om uppehållstillstånd kan komma att beviljas uppehållstillstånd och möjlighet att studera på gymnasiet. Justitiekanslern ser även en risk att två personer i samma situation och som har ansökt om asyl samtidigt behandlas olika, enbart beroende på när Migrationsverket har registrerat deras ansökan och fattat beslut. Under den fortsatta beredningen behöver det mot den bakgrunden analyseras hur förslaget förhåller sig till bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF om att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Justitiekanslern instämmer även i Migrationsverkets bedömning att frågan vilket beviskrav som ska tillämpas när det gäller att fastställa identiteten måste beredas och klarläggas ytterligare.

Ansökan inom tre månader

Enligt förslaget ska de nya bestämmelserna träda i kraft den 1 juni 2018. En ansökan om uppehållstillstånd enligt den nya 16 f § i den tillfälliga lagen ska ha kommit in till Migrationsverket senast den 31 augusti 2018. Förslaget innebär alltså att de personer som omfattas av den nya möjligheten till uppehållstillstånd har tre månader på sig att komma in med en sådan ansökan. Som skäl för att begränsa ansökningstiden till tre månader anges att det är

viktigt att ansökan görs i nära samband med att lagen träder i kraft för att tiden fram till ett beslut om uppehållstillstånd ska bli så kort som möjligt. Det anförs även att många som kan komma i fråga för ett uppehållstillstånd enligt de nya bestämmelserna kommer att ha ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut när förslaget träder i kraft.

Migrationsverket har haft, och har fortfarande, stora problem med långa handläggningstider. Migrationsverkets beslut överklagas även till Migrationsdomstolen. Det är därför i dagsläget oklart hur stor del av de berörda personerna som faktiskt kommer att ha hunnit få ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut när lagen träder i kraft. Det framstår som verklighetsfrämmande att en person som ännu inte har fått ett lagakraftvunnet beslut om avslag på sin ansökan ska känna till och förstå vikten av att hen ändå måste göra en ny ansökan, på en annan grund, för att få del av den nya möjligheten till uppehållstillstånd. Även för den som faktiskt har hunnit få ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut framstår tre månader som en kort tid om avsikten är att ge de berörda en reell möjlighet till en ny prövning.

Vidare får enligt förslaget en ansökan enligt 16 f § i den tillfälliga lagen endast göras vid ett tillfälle.

Migrationsverket konstaterar att förslaget kan tolkas som att Migrationsverket ska kunna avgöra ansökan på befintligt underlag och avslå en ansökan med hänvisning till bristande underlag, trots att bristerna skulle kunna läkas genom vidtagna utredningsåtgärder från Migrationsverkets sida. Eftersom den enskilde endast har möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd vid ett tillfälle är det som verket anför nödvändigt att lagstiftaren tydligare klargör omfattningen av Migrationsverkets utredningsskyldighet i dessa ärenden.

Avsikt att studera

Enligt förslaget är en förutsättning för att beviljas uppehållstillstånd enligt 16 f § i den tillfälliga lagen att utlänningen studerar eller har för avsikt att studera. Det framgår att den som har för avsikt att studera ska intyga detta i sin ansökan om uppehållstillstånd. Enligt information på det remissmöte som hölls den 6 februari 2018 är avsikten att några närmare kontroller inte ska göras utan att intygandet på blanketten ska godtas. Det finns inte heller någon möjlighet att återkalla ett beviljat uppehållstillstånd om det visar sig att någon faktiskt inte studerar. Konsekvensen kan då istället bli att personen när frågan ska prövas på nytt inte beviljas fortsatt uppehållstillstånd.

En ordning utan närmare kontroller innebär att kravet att den sökande ska studera eller ha för avsikt att studera framstår som meningslöst. Med tanke på den vikt som denna omständighet haft vid utformningen av förslaget är detta svårförståeligt och torde inte ha varit avsikten. Justitiekanslern ifrågasätter dock generellt konstruktionen med kopplingen till studier som även är problematisk av andra skäl. Vilket ansvar som ska ligga på skolan när det gäller att avgöra om den enskilde faktiskt studerar, svårigheten att definiera vad som ska anses vara ett godtagbart resultat och risken för påtryckningar

eller till och med hot riktat mot skolledare är frågor som har diskuterats i detta sammanhang.

Migrationsverkets handläggning

Det anges i utkastet till lagrådsremissen att ca 9 000 personer kan komma att omfattas av förslaget om ny möjlighet till uppehållstillstånd. Mot bakgrund av Migrationsverkets sedan länge kända och alltjämt existerande problem med långa handläggningstider bör det närmare klarläggas om verket kommer att ha tillräcklig beredskap och resurser för att med den skyndsamhet som förslaget förutsätter kunna hantera dessa ca 9 000 ytterligare ansökningar, i vilka ytterligare utredning angående identiteten kan krävas. Detta särskilt mot bakgrund av de nu pågående stora personalneddragningarna.

Ärendet har föredragits av Helen Ziobro. I beredningen har även byråchefen Olof Simonsson deltagit.


Anna Skarhed