

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt
103 33 Stockholm

Utkast till lagrådsremissen Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Dnr Ju2019/00509/L7

Förvaltningsrätten har, utifrån de aspekter som domstolen har att beakta, följande synpunkter på utkastet till lagrådsremiss.

Sammanfattning

- Förvaltningsrätten konstaterar att beredningen av förslaget inte har följt den sedvanliga gången för lagstiftningsprocessen, att yttrandetiden varit kort och att detta medför att relevanta omständigheter riskerar att förbises.
- Förvaltningsrätten anser att det till stöd för tillämpningen är särskilt viktigt med utförliga förarbeten då det handlar om tillfällig lagstiftning. Förslaget saknar även nu den djupare analys som efterfrågades i samband med att den tillfälliga lagen infördes. Bristen på analys riskerar att leda till minskad förutsägbarhet och enhetlighet i rättstillämpningen.
- Förvaltningsrätten anser att någon tillräcklig analys av orsakerna till att antalet asylsökande i Sverige gått ner inte gjorts. Det kan inte dras någon säker slutsats om vilken påverkan den tillfälliga lagen haft, och en förlängning av denna skulle ha, på antalet asylsökande. De omprövningar som behövs göras, och de mer komplicerade bedömningar lagen innebär, leder till ökade kostnader. En förlängning av den tillfälliga lagen leder därför, i motsats till vad som konstateras i förslaget, sannolikt till ökade kostnader för domstolarna.
- Förvaltningsrätten anser att det är angeläget att det görs en teknisk översyn av utlänningslagstiftningen och tillskapas ett regelverk som är mer lättöverskådligt och som kan tillämpas på mer än kort sikt.

Allmänna synpunkter

Beredningen av ärendet

Förvaltningsrätten noterar att återigen har arbetet med ett lagförslag på migrationsområdet inte följt den normala gången för lagstiftningsprocessen, att tiden för remissyttrande återigen har varit kort och att möjligheterna för remissinstanserna att granska förslaget på sedvanligt sätt därigenom har begränsats. Med den skyndsamhet med vilken förslaget tagits fram finns en risk för att relevanta omständigheter förbises och att många överväganden som normalt sett bör göras inte görs.

Bestämmelserna i den tillfälliga lagen

Vad förvaltningsrätten yttrar sig om i denna del

Förvaltningsrätten konstaterar att en detaljerad genomgång av de specifika bestämmelserna i den tillfälliga lagen gjordes i samband med remissförfarandet vid införandet av lagen. Det finns därför inte anledning att på nytt göra en sådan detaljerad genomgång. De synpunkter som då lämnades kvarstår i den mån bestämmelserna inte justerats vid införandet av lagen eller i det aktuella förslaget. En del områden i det aktuella förslaget bör emellertid kommenteras, vilket görs nedan.

En allmän brist på analys

Redan när den tillfälliga lagen infördes saknades i förarbetena en djupare analys av flera områden och begrepp som innefattades i lagen. Denna brist kvarstår även i det aktuella förslaget. Eftersom lagen endast är tillfällig kommer inte mycket praxis att hinna bildas under den tid lagen är giltig. Det är då i stället mycket viktigt att förarbetena till lagen ger den vägledning som behövs i dömandet. Om utförliga förarbeten saknas kan detta leda till minskad förutsägbarhet och enhetlighet i rättstillämpningen.

En tillräcklig analys rörande EU:s miniminivå saknas fortsatt

Förvaltningsrätten konstaterar att förslaget fortfarande saknar en genomgång av relevant praxis från EU-domstolen och Europadomstolen och därmed också en grundligare analys av vad som kan anses vara EU:s miniminivå.

Även om det finns en ventil för att säkerställa att brott mot konventionsåtaganden inte sker innebär lagstiftningen t.ex. fortsatt att flyktingar och alternativt skyddsbehövande med tillfälliga uppehållstillstånd som huvudregel bara ska kunna återförenas med kärnfamiljen. En djupare analys av om detta är förenligt med Europarätten där familjebegreppet fått en vidare betydelse, och vissa fall kan omfatta även andra personer såsom icke-biologiska barn, vuxna

barn, syskon, ålderstigna föräldrar och far- och morföräldrar¹ saknas i förslaget.

En tillräcklig analys rörande försörjningskravet saknas fortfarande

Förvaltningsrätten konstaterar att frågan om försörjningskrav vid flera tillfällen har prövats av EU-domstolen. Av EU-domstolens domar framgår att reglerna inte får utformas på ett sätt som äventyrar familjeåterföreningsdirektivets syfte.² Familjeåterförening får inte nekas utan att en individuell bedömning av varje sökandes situation sker. Även om det i den tillfälliga lagen finns en ventil för att säkerställa att brott mot konventionsåtaganden inte sker, saknas fortfarande en analys av hur förslaget stämmer överens med denna praxis.

Begreppet ”svenskt konventionsåtagande” är fortsatt oprecist

Förvaltningsrätten anser att, även om vissa internationella konventioner nämns i förslaget och i den praxis som finns från Migrationsöverdomstolen, det fortfarande är oklart vilka konventionsåtaganden som omfattas. Några konventionsåtaganden nämndes specifikt vid införandet av lagen, men långt ifrån alla åtaganden som kan vara aktuella diskuterades. Som flera remissinstanser påpekade redan i samband med införandet av lagen riskerar detta att leda till minskad förutsägbarhet och enhetlighet i rättstillämpningen. Dessa farhågor kvarstår. Någon kartläggning och analys av vilka konsekvenser begreppet fått i rättstillämpningen görs inte heller i förslaget.

En analys av konsekvenserna av att tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel beviljas saknas fortfarande

Förvaltningsrätten hade i samband med remissförfarandet vid införandet av lagen vissa invändningar mot att lagen bland annat innebär att som huvudregel ett tidsbegränsat uppehållstillstånd – och inte som tidigare ett permanent uppehållstillstånd – ska beviljas om ett skyddsbehov finns. Dessa invändningar kvarstår. Vidare saknas fortfarande en närmare analys av om tidsbegränsade uppehållstillstånd är förenliga med barnets bästa som det stadgas i artikel 3.1 i barnkonventionen och artikel 24.2 i EU:s rättighetsstadga.

Förslaget innebär mer komplicerade proportionalitetsbedömningar

En förlängning av den tillfälliga lagen innebär t.ex. att vissa proportionalitetsbedömningar blir mer angelägna och komplicerade, speciellt vad gäller barn. En utgångspunkt när man i dag gör proportionalitetsbedömningen, där man väger den enskildes intresse av familjeåterförening mot statens intresse av en reglerad invandring i mål där barn riskerar att få leva åtskilda från sina föräldrar en tid, är att lagen har en begränsad giltighetstid. Om lagen förlängs leder detta till mera komplicerade bedömningar. Även om viss praxis tillkommit

¹ Se t.ex. A.A. mot Förenade kungariket, nr 8000/08 och Butt mot Norge, nr 47017/09. Jfr även Migrationsöverdomstolens avgöranden i MIG 2013:16, MIG 2013:23, UM 5966-13 och MIG 2015:21.

² se Chakroun C-578/08 och de förenade målen i O m.fl. C-356/11 och C-357-11.

(jfr MIG 2018:20) finns, utan tillräcklig vägledning i förarbetena, även här en risk för brist på enhetlighet i rättstillämpningen.

Kostnader och konsekvenser för domstolarna

Förvaltningsrätten anser att det finns starka skäl att ifrågasätta slutsatsen att förslaget innebär att statens kostnader kommer att minska.

Ett av huvudsyftena med den tillfälliga lagen var enligt förslaget att skapa ett andrum för svenskt flyktingmottagande och hålla ner antalet asylsökande genom att anpassa nivån i Sverige till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner. I förslaget konstateras också att Sverige fortfarande är ett av de länder i EU som tar emot flest asylsökande i förhållande till folk-mängd, att antalet asylsökande i Europa kan öka igen och att många asylsökande troligen då söker sig till länder med attraktiva asyl- och mottagnings-system.

Antalet asylsökande har gått ned kraftigt sedan den tidpunkt regeringen först meddelade att ett förslag om en tillfällig lag skulle läggas fram. Något egentligt stöd för att den tillfälliga lagen i sig medfört att antalet sökande gått ned finns emellertid inte. Mycket tyder i stället på att de gränskontroller och ID-kontroller som redan hade införts innan lagen trädde i kraft, samt de åtgärder EU och andra länder vidtog under våren 2016 haft större betydelse för nedgången i antalet asylsökande i Sverige än vad den tillfälliga lagen haft. Bland annat stängdes färdvägarna till norra Europa via Turkiet och västra Balkan från och med februari och mars 2016, vilket medfört att det är mycket svårt för stora grupper av asylsökande att ta sig till Sverige. Någon djupare analys av vad som egentligen orsakat nedgången i antalet asylsökande görs inte i förslaget och några säkra slutsatser presenteras inte. Det kan mot denna bakgrund inte med någon säkerhet konstateras att den tillfälliga lagen i sig lett till en nedgång i antalet asylsökande och därmed inte heller att en förlängning av denna medför fortsatt sänkta kostnader.

Som konstaterades av flera remissinstanser redan i samband med införandet medför den tillfälliga lagen i flera avseenden en ökad arbetsbörda för både Migrationsverket och domstolarna. Att endast tillfälliga uppehållstillstånd som huvudregel beviljas innebär resursslukande omprövningar. Att flera olika lagstiftningar ska användas vid prövningen gör målen mer komplexa. Komplicerade bedömningar, vad avser proportionalitet och vad som innefattas i begreppet ”svenskt konventionsåtagande” leder också till ökad resursanvändning. Oförutsedda problem i tillämpningen, som t.ex. den oenighet som sommaren och hösten 2018 rörde rörande den s.k. gymnasielagens tillämplighet, riskerar också att fortsatt uppstå och ta resurser hos domstolarna. Förvaltningsrätten konstaterar därför att förslaget om en förlängning av lagen, i motsats till vad som konstateras i detta, troligtvis leder till ökade kostnader för domstolarna. I förlängningen medför det antagligen även ökade kostnader för Migrationsverket.

De konkreta ekonomiska konsekvenserna av förslaget för migrationsdomstolarnas är mycket svåra att bedöma. Migrationsdomstolarnas verksamhet har sedan 2015 till stor del hanterats med tillfälliga anslag. Domstolen har inte fått några andra signaler än att det tillfälliga anslaget upphör eller kraftigt minskar för 2020 och att verksamheten därför behöver krympa. Domstolens kostnader utgörs i allt väsentligt av personalkostnader och omställningstiderna är förhållandevis långa. Samtidigt är antalet balanserade migrationsmål fortsatt stort och regeringens verksamhetsmål för omloppstiderna uppnås inte. Att i detta läge förlänga den tillfälliga lagen, med de ändringar som föreslås, utan en djupare konsekvensanalys är problematiskt. Tillförs domstolarna inte nödvändiga medel för att avgöra befintliga balanser och ett ökat målinflöde riskerar detta att, för-utom att leda till onödiga väntetider och mänskligt lidande, även leda till en ineffektiv statlig medelsanvändning där kostnader övervältras på asylsystemet.

Behovet av en översyn av utlänningslagstiftningen.

Förvaltningsrätten konstaterar att utlänningslagstiftningen redan innan införandet av den tillfälliga lagen var relativt komplex. Som flera remissinstanser påpekade redan i samband med införandet av lagen medförde den tillfälliga lagen dessutom att parallella lagstiftningar ska tillämpas och att detta gör lagstiftningen svåröverskådlig och svår att tillämpa. Det vore lämpligt att göra en teknisk översyn av utlänningslagstiftningen och skapa ett regelverk som är mer lättöverskådligt och kan tillämpas på mer än kort sikt.

Mot bakgrund av att det inte kan förutsägas om de förhandlingar som pågår inom EU kommer att leda till några betydande resultat och medföra några avgörande förändringar i EU:s regelverk, eller när i dessa i så fall kommer att finnas på plats, finns inte skäl att invänta dessa förhandlingar innan en sådan översyn av lagstiftningen görs.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Anders Hagsgård (ordförande), chefsrådmannen Johan Sanner, rådmännen Lars Magnusson och Mikael Klint. Föredragande har varit rättslige experten Anders Bengtsson.

Anders Hagsgård

Anders Bengtsson