

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Ju.remissvar@regeringskansliet.se
Ju.L4@regeringskansliet.se

Dnr Ju2020/04275

Remissyttrande över promemorian Krav på tidsbegränsade anställningars varaktighet för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas enligt den tillfälliga lagen

Förvaltningsrätten i Stockholm (Migrationsdomstolen) har, utifrån de utgångspunkter som domstolen har att beakta, följande synpunkter och påpekanden på det förslag som läggs fram.

Kravet på tidsbegränsade anställningars varaktighet

Förvaltningsrätten har i tidigare remissyttrande fört fram att det bör övervägas om kravet på att det ska vara fråga om en varaktig anställning, som endast kommit till uttryck i förarbetena (se prop. 2015/16:174 s. 61) till 17 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen), bör anges i lagtext. Förvaltningsrätten anser att detta är särskilt angeläget för att den nu föreslagna bestämmelsen i andra stycket 2 § förordning (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den föreslagna bestämmelsen), som är avsedd att gälla som en "lättnad" i förhållande till kravet på varaktighet, ska kunna placeras i en kontext och för att skapa tydlighet. Förvaltningsrätten anser att den nu föreslagna bestämmelsen annars riskerar att framstå som en skärpning i förhållande till kraven på att kunna försörja sig enligt paragrafens första stycke och på att ha en anställning som gör det möjligt för utlänningen att försörja sig enligt 17 § andra stycket tillfälliga lagen.

Avsedd att vara under minst ett år

Enligt den föreslagna bestämmelsen krävs, om inkomsterna kommer från en tidsbegränsad anställning, att anställningen är "avsedd att vara under minst ett år". Uttrycket "avsedd att vara" tycks vara hämtat från Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående prövning av rätten till permanent uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen (RS/017/2020 s. 10). I propositionen till den nu gällande bestämmelsen används i fråga om anställningens varaktighet istället uttrycket "ska pågå under" (se prop. 2015/16:174 s. 61), vilket också används i rättstillämpningen.

Enligt förvaltningsrättens mening är uttrycket ”avsedd att vara” otydligt och riskerar att öppna upp för frågan om på vilket sätt avsikten ska ha kommit till uttryck. Vidare konstaterar förvaltningsrätten att formuleringar om en anställnings varaktighet redan finns i befintlig migrationslagstiftning, exempelvis i 5 kap. 15 a § första stycket 1 utlänningslagen (2005:716) där det bland annat anges att utlännningen ska ha en anställning som ”avser en tidsperiod” om minst ett år. Förvaltningsrätten anser att den föreslagna bestämmelsen bör utformas på samma sätt som det krav på en anställnings varaktighet som redan finns i migrationslagstiftningen och som redan används i rättstillämpningen för att skapa tydlighet och enhetlighet.

Ett år från beslutstillfället

Enligt den föreslagna bestämmelsen krävs, om inkomsterna kommer från en tidsbegränsad anställning, att anställningen är avsedd att vara under minst ett år ”från beslutstillfället”. Förvaltningsrätten önskar nedan belysa den problematik som enligt domstolens mening kan uppstå i tillämpningen och praktiken med anledning av detta.

Förslaget innehåller ingen närmare analys av rekvisitet ”beslutstillfället” eller redogörelse för dess innebörd. Det får, mot bakgrund av uttalandena i förslaget och dess syfte, antas att begreppet syftar på Migrationsverkets prövning när det tidigare uppehållstillståndet löpt ut. En sådan tolkning innebär emellertid en begränsning av möjligheten att i ett senare skede, exempelvis under pågående mål om uppehållstillstånd i migrationsdomstol, åberopa en ny anställning till grund för permanent uppehållstillstånd, vilket tillåtit i rättstillämpningen av nu gällande bestämmelser (se bland annat Migrationsdomstolen i Göteborgs mål nr UM 7596-20 och UM 5735-20 samt Migrationsdomstolen i Stockholms mål nr UM 7416-20). Förvaltningsrätten noterar i detta sammanhang att 17 § tillfälliga lagen endast innebär ett krav på att utlännningen ”har” en anställning, vilket har prövats utifrån förhållandena vid prövningstillfället, och inte en fast tidpunkt från vilken anställningen ska gälla under viss tid framåt. Det krävs därför ett klagörande av hur denna fråga ska hanteras utifrån den föreslagna bestämmelsen, och om en sådan ny anställning ska beaktas, från vilket beslutstillfälle anställningens varaktighet ska prövas.

Att tidpunkten för Migrationsverkets beslut, eller migrationsdomstolens avgörande, är avgörande för om kravet på ett års varaktighet är uppfyllt innebär också att det saknas förutsebarhet och att det i praktiken kan krävas olika minimilängd på anställningarna. Detta eftersom tidpunkten för Migrationsverkets beslut utifrån handläggningstiden kan komma att variera och inte alltid kan förväntas infalla när det tidigare uppehållstillståndet löper ut. Konsekvensen kan då bli att det i praktiken krävs en anställning som varar under minst ett år plus tiden för Migrationsverkets handläggning efter det att det tidigare uppehållstillståndet löpt ut. Det föreligger därmed en risk att de som berörs av förslaget inte kvalificerar sig för permanenta uppehållstillstånd. Detta gäller exempelvis om utlännningen fått en tidsbegränsad anställning om ett år och ansöker samma dag men Migrationsverket fattar beslut vid ett senare tillfälle.

Ett tänkbart alternativ till att bedöma anställningens varaktighet från beslutstillfället kan vara att istället pröva anställningens varaktighet från tidpunkten då det tidsbegränsade tillståndet löpt ut. Det skulle visserligen begränsa möjligheten att i ett senare skede, under handläggningen hos Migrationsverket eller migrationsdomstolen, åberopa en anställning som inte förelegat vid den tidpunkten utan som tillkommit först därefter till grund för permanent uppehållstillstånd. Det framstår dock som att detta skulle vara i linje med uttalandena i förslaget och dess syfte. Det bör i så fall förtydligas om det även vid andra anställningsformer än tidsbegränsad anställning eller vid flera anställningar krävs att inkomsterna kommer från anställning som förelegat redan vid den tidpunkten.

Sammanfattningsvis efterlyser förvaltningsrätten ytterligare resonemang och förtydliganden i fråga om vilken tidpunkt som ska gälla vid prövningen av om kravet på minst ett års varaktighet för tidsbegränsade anställningar är uppfyllt. Förvaltningsrätten efterlyser också ett resonemang om hur de ansökningar om permanent uppehållstillstånd ska hanteras som kommer in under tiden utlännings har ett öppet mål avseende uppehållstillstånd hos en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen.

Brist på analys avseende risken för missbruk

Förvaltningsrätten anser att förslaget saknar en tillräcklig analys av risken för missbruk av regler som rör tillstånd på grund av arbete och av regler på arbetsmarknaden samt om det kan komma att drabba en redan utsatt grupp människor. Förvaltningsrätten noterar i detta sammanhang att möjligheterna att kontrollera om erbjudna anställningsvillkor verkligen kommer att uppfyllas är begränsade, bland annat eftersom den kontroll som sker i samband med ansökningar om förlängning av tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av arbete inte blir aktuell efter beviljande av permanenta uppehållstillstånd.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Maria Ek Oldsjö efter föredragning av förvaltningsrättsfiskalen Amanda Andersson. I beredningen har även gruppchefen och rådmannen Sari Olausson deltagit.

Maria Ek Oldsjö

Amanda Andersson