

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-04-23

Närvarande: F.d. justitieråden Eskil Nord och Lena Moore samt justitierådet Erik Nymansson

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

Enligt en lagrådsremiss den 11 april 2019 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, dels ändring i samma lag,
2. lag om ändring i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå,
3. lag om ändring i lagen (2017:354) om ändring i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå,
4. lag om ändring i lagen (2017:355) om ändring i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå,

5. lag om ändring i lagen (2018:755) om ändring i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå,
6. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
7. lag om ändring i lagen (2017:356) om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Charlotte Appelgren och Christiana Lyrestam.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Beredningskravet

I lagrådsremissen föreslås att lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige ska fortsätta att gälla till och med den 19 juli 2021, dvs. i ytterligare två år. Vidare föreslås att lagen ska kompletteras med ytterligare bestämmelser som krävs för att uppfylla svenska konventionsåtaganden. Dessa ändringar föranleder nödvändiga följdändringar i utlänningslagen och ett uppskjutet ikraftträdande av den tidsbegränsade lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå och ändringslagar till den lagen. Slutligen innefattas i remissen också förslag i materiellt hänseende beträffande möjligheten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande. Lagrådet har i tidigare ärenden framfört synpunkter på regleringen i de tillfälliga lagarna och bl.a. anfört att de är mycket svårtillgängliga. De av Lagrådet påtalade problemen kvarstår i huvudsak med de remitterade förslagen. I lagrådsremissen anges att det på migrationsområdet kommer att tillsättas en parlamentariskt sammansatt kommitté.

I 7 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs vissa krav på beredningen av regeringsärenden. Behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också inhämtas från kommuner i den omfattning som behövs. Även sammanslutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs.

Beredningskravets faktiska innehåll bestäms av det aktuella regeringsärendets natur. I fråga om lagstiftningsärenden är det normala att ett förslag till lag med tillhörande motiv skickas på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Remisstiden måste bestämmas så att remissinstanserna får tillräcklig tid för att sätta sig in i förslaget, bilda sig en uppfattning om det och avfatta ett remissvar. Beträffande kommuner och många privata organisationer måste därvid beaktas att beslutsordningen kan vara sådan att den kräver viss tid. I Propositionshandboken (Ds 1997:1), som har utarbetats inom Statsrådsberedningen och innehåller riktlinjer för regeringsarbetet, anges att remisstiden som huvudregel inte bör sättas kortare än tre månader. Det material som remissinstanserna ska yttra sig över måste vara så utformat att det kan utgöra underlag för fullödiga analyser och bedömningar.

Remissen bygger på ett utkast till lagrådsremiss som har utarbetats i Justitiedepartementet. Utkastet remitterades den 13 februari med en sista svarstid den 18 mars. Remissinstanserna fick alltså drygt fyra veckor på sig att besvara remissen. Vissa migrationsdomstolar har anmärkt på remisstiden.

För att godta en avvikelse från det gängse beredningskravet genom en så kort remisstid som det nu är fråga om måste krävas alldeles särskilda skäl. Några sådana har inte anförts i ärendet.

I den del som remissen enbart avser en förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (med åtföljande följdändringar och nödvändiga anpassningar till konventionsåtaganden), har det krävts en förkortad remisstid för att möjliggöra att lagen fortsatt gäller efter den 19 juli 2019.

I fråga om förslaget om familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande med åtföljande undantag från försörjningskravet, har det inte på motsvarande sätt varit nödvändigt med en förkortad remisstid. Det förhållandet att det träffats en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet De Gröna om att en proposition i denna del ska överlämnas till riksdagen under våren 2019 innebär inte att beredningskravet kan eftersättas. Förslaget i denna del är dock av lagtekniskt begränsad omfattning och komplexitet (ändringar i två paragrafer och upphävande av en) och har i sig föranlett få invändningar från remissinstanserna.

Mot den nu angivna bakgrunden får beredningen av lagstiftningsärendet anses godtagbar.

Lagförslagen

Lagrådet lämnar lagförslagen utan erinran.