

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

En långsiktigt hållbar migrationspolitik, SOU 2020:54 (Dnr Ju2020/03215)

Innehåll

Övergripande utgångspunkter	2
Avsnitt 4 Faktorer som påverkar var människor söker asyl.....	4
Avsnitt 4.4 Lärdomar av Migrationsverkets prognoser	4
Avsnitt 6 Uppehållstillståndens längd.....	6
Avsnitt 7 Permanenta uppehållstillstånd.....	7
Avsnitt 7.4.1 Krav för permanenta uppehållstillstånd	7
Avsnitt 7.4.2 Undantag från kraven	8
Avsnitt 7.4.3 Ansökan och överklagande m.m.	10
Avsnitt 7.4.4 Personer som redan har tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige	12
Avsnitt 7.4.5 Personer som omfattas av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå	14
Avsnitt 8 Anhöriginvandring	15
Avsnitt 8.3.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning.....	15
Avsnitt 8.3.2 Tillståndstidens längd.....	18
Avsnitt 8.3.3 Möjlighet att vägra uppehållstillstånd vid anknytning ...	26
Avsnitt 9 Försörjningskrav vid anhöriginvandring	27
Avsnitt 9.4.1 Försörjningskravets utformning	27
Avsnitt 9.4.2 Undantag från försörjningskravet.....	29
Avsnitt 10 Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl.....	33
Avsnitt 11 Övriga skyddsbehövande	33
Avsnitt 12.2 Uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet efter laga kraft	34
Avsnitt 12.3 Varaktigt bosatta.....	35
Avsnitt 15 Konsekvensanalys	36
Övriga synpunkter.....	40

Övergripande utgångspunkter

En hållbar migrationslagstiftning är en viktig förutsättning för långsiktig planering och prioritering av Migrationsverkets verksamhet och framtida systemutveckling. Det är mot denna bakgrund positivt att ansatsen i betänkandet är att skapa en utlänningslagstiftning som är långsiktigt hållbar.

Det finns dock ett flertal externa faktorer som kan ha en påverkan på hållbarheten i lagstiftningen. Det finns till exempel pågående lagstiftningsarbete som rör förutsättningarna för uppehållstillstånd på grund av arbete. Inom EU pågår också framtagande av nytt EU-rättsligt regelverk för asyltagstiftningen. Båda dessa lagstiftningsprojekt kan ha påverkan på betänkandets förslag. Regeringen har också den 4 december 2020 remitterat en kompletterande promemoria till betänkandet. Förslagen i den kompletterande promemorian kan ha stor påverkan på förslagen i betänkandet, men har inte beaktats i utformningen av detta remissvar.

Att utlänningslagstiftningen nu samlas i en lag, som blir permanent, ökar visserligen förutsättningarna för en hållbar lagstiftning. Det kan också förväntas förenkla tillämpningen. Ambitionen att lagstiftningen i sig ska svara mot, eller ligga över, miniminivåerna i Sveriges internationella åtaganden minskar komplexiteten. Dessa omständigheter ökar förutsättningarna för att lagstiftningen ska bli långsiktigt hållbar.

Övergången till tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel innebär dock ett systemskifte i svensk utlänningsrätt. För vissa sökandegrupper, framför allt skyddsbehövande och deras anhöriga, har detta systemskifte redan skett genom införandet av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, tillfälliga lagen. Betänkandets förslag utvidgar detta systemskifte till att gälla för samtliga sökande, förutom vidarebosatta. För vissa grupper, framför allt för de som är anhöriga till andra än skyddsbehövande innebär detta en omfattande förändring.

Bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning är skrivna med utgångspunkten att sökanden beviljas permanent uppehållstillstånd vid första prövningstillfället, alternativt att permanent uppehållstillstånd beviljas vid första förlängningstillfället. Betänkandets lagförslag innebär att den som inte uppfyller de tillkommande förutsättningarna för att beviljas permanent uppehållstillstånd kan komma att vistas i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd under långa perioder. Genom betänkandets förslag görs få ändringar i bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning, och det saknas en djupare analys av vilka lagtekniska konsekvenser övergången till tidsbegränsade uppehållstillstånd får för tillämpningen av bestämmelserna. Det saknas också en analys av vilka omständigheter som blir relevanta att beakta vid en förlängningsprövning. Det finns en risk att dessa bestämmelser inte längre kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt vid

prövningen av en ansökan om förlängt uppehållstillstånd. Detta kan ha en påverkan på hur långsiktigt hållbart förslaget är.

Migrationsverket kommer i allt större grad gå över till att pröva frågan om förlängt uppehållstillstånd. Förlängningsprövningen för skyddsbehövande – som genom sin statusförklaring har en principiell rätt till uppehållstillstånd i Sverige – kan inte fullt ut jämföras med förlängningsprövningen för den som har uppehållstillstånd på grund av anknytning. För den som har tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning kan ändrade förhållanden – t.ex. att barn blir vuxna eller att parförhållanden upphör – göra förlängningsprövningen mer komplicerad och osäker över tid.

Avsaknaden av övergångsbestämmelser gör att de tillkommande kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd kommer att tillämpas vid alla ansökningar om permanent uppehållstillstånd som prövas efter den 20 juli 2021. Det saknas i betänkandet en analys kring hur förslaget påverkar vissa grupper, t.ex. den som har uppehållstillstånd på grund av arbete. För att förslaget inte ska få oförutsedda konsekvenser i enskilda ärenden är det därför viktigt att det i god tid är tydligt vilka tillkommande krav som ska vara uppfyllda vid en prövning efter den 20 juli 2021, och hur den sökande ska kunna visa att han eller hon uppfyllt dessa.

Migrationsverket kan också konstatera att det finns flera bestämmelser i förslaget som innehåller ett betydande bedömningsutrymme, och där det inte är klart hur dessa ska tolkas, eller förhåller sig till varandra. Hela det offentliga Sverige, inklusive Migrationsverket, strävar efter att transformera verksamheten genom digitalisering som kännetecknas av hög effektivitet genom automatisering. En både begränsande och möjliggörande faktor för automatisering är de regelverk som styr myndighetens beslutsfattande.

Möjligheten att utnyttja digitaliseringens fulla potential är starkt kopplad till hur entydigt regelverket är utformat. Ju fler bedömningar som finns i regelverket, desto svårare blir det att nå en hög grad av automatisering eftersom bedömningar inte går att programmera (eller kräver mycket avancerad och kostsam teknik). De förutsätter manuella åtgärder som är tidskrävande och kostsamma. Beslutsfattande i enskilda ärenden innebär givetvis alltid ett visst mått av individuell bedömning. Hållbarheten i lagstiftningen kan dock förväntas öka om detta förbehålls de situationer där det verkligen är nödvändigt med en individuell bedömning. Det vore därför av värde om lagstiftaren i det framtida lagstiftningsarbetet beaktade dessa frågor och utformade kraven i lagstiftningen så tydligt som möjligt i de fall det är möjligt. Exempel på sådana situationer kan vara bedömningen av när en sökande haft tre år med uppehållstillstånd, bedömningen av när ett språk- och samhällskunskapskrav är uppfyllt, eller bedömningen av när sökanden uppfyller ett försörjningskrav.

Avsnitt 4 Faktorer som påverkar var människor söker asyl

Vad gäller fördelningen av asylsökande i Norden så lyfts inga förklaringsmodeller fram till att Sverige fortsätter att ha så hög andel av det totala antalet sökande. Det kan framhållas att lagstiftningen hos våra nordiska grannar rört sig i en restriktiv riktning, vilket tillsammans med signalpolitik minskat attraktiviteten för dessa länder (även i jämförelse med den åtstramning av migrationspolitiken som skett i Sverige). Det bör också nämnas att Sverige ofta har betydligt större diaspora än vad våra nordiska grannar har, vilket påverkar i sammanhanget. Sammansättningen av migranter skiljer sig också något mellan de nordiska länderna, där framför allt Finland utmärker sig med en hög andel irakiska asylsökande.

I betänkandet saknas också en närmare beskrivning av en av de viktigaste faktorerna bakom var människor söker asyl, nämligen sekundära rörelser inom Europa, något som ligger bakom en stor andel av det totala antalet asylansökande inom EU+. Hur många asylansökningar som lämnas in i ett land spelar mindre roll om inte de sökande stannar där, särskilt om ansökningarna inte prövas materiellt. Då det dessutom finns länder som inte tillämpar Dublinförordningen¹ så spelar en inlämnad asylansökan i dessa länder ännu mindre roll. Rädslan för att handläggas enligt Dublinförordningen kan i många fall spela endast en begränsad roll för hur den enskilde migranten väljer att röra sig. Utöver detta finns även möjligheten att invänta, eller hålla sig undan, överföringsfristen och på så sätt få materiell prövning i det land man befinner sig. Vid en beviljad visering går det också att vänta ut tidsfristen för att Dublinförordningen ska kunna tillämpas. Sekundära rörelser kan också handla om personer med beviljad skyddsstatus i olika länder, som sedan söker asyl i något annat land.

Även möjligheten att vistas och försörja sig illegalt i olika länder är en faktor som påverkar fördelningen av asylsökande. Det finns ett antal grupper av asylsökande i Europa som vistas irreguljärt i olika länder innan de lämnar in en första asylansökan.

Utvecklingen av antalet asylsökande i Europa över tid är också en pusselbit man måste ha med sig i diskussionen om olika länders andelar av det totala antalet asylsökande i EU, särskilt som antalet sökande har varierat kraftigt över tid.

Avsnitt 4.4 Lärdomar av Migrationsverkets prognoser

Omvärldsanalysen i Migrationsverkets prognoser har varierat i omfattning över tid, och bedömningarna om vad som påverkar var människor söker asyl

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning)

har varierat utifrån det då aktuella omvärldsläget. Förenklat går det dock att dela in bedömningarna utifrån förhållandena före och efter den så kallade migrantkrisen, och de restriktiva åtgärder som infördes i samband med denna. Fram till hösten 2015 låg fokus på hur drivkrafterna förändrades i de största ursprungsländerna, samt hur trafiken på de olika migrationsrutterna över Medelhavet såg ut (och vilka nationaliteter som anlände på respektive rutt). Under denna tid var Sveriges andel av det totala antalet asylsökande i EU+ relativt konstant (8-12 procent), även om det kunde ske skiften i vilka destinationsländer som vissa migrantgrupper sökte sig till utifrån ny praxis, handläggningstider, etc. Under denna tid var framkomligheten på de stora migrationsrutterna generellt relativt god, och de hinder som fanns var inte lika omfattande och effektiva som idag. Möjligheten att transitera Europa mot sitt tilltänkta destinationsland var också relativt god, ofta utan att behöva lämna fingeravtryck i Eurodac i de länder man passerade.

Efter migrantkrisen infördes ett stort antal restriktiva åtgärder som syftade till att minska antalet irreguljära migranter som anländer till Europa och till att försvåra sekundära rörelser. EU-Turkietuttalandet är den enskilda åtgärd som fick störst påverkan på antalet asylsökande i Sverige. Gränskontroller och andra restriktiva åtgärder kom sammantaget att innebära ett skifte mot fler asylsökande i Italien, Grekland och Spanien, men även Frankrike, och färre asylsökande i bland annat Sverige. De irreguljära migranter som anlände till Italien, Grekland och Spanien började söka asyl i dessa länder, och kunde inte på samma sätt röra sig till andra länder i Europa utan att bli Dublinärenden.

Som ett svar på denna restriktiva utveckling har det även skett en anpassning, och de grupper som söker asyl i Sverige och Europa har till viss del förändrats. Det är idag en relativt hög andel sökande i både Sverige och EU som har rest in lagligen, antingen från ett land som är viseringsfritt mot EU eller med en beviljad visering eller ett beviljat uppehållstillstånd. Detta gäller exempelvis sökande från Latinamerika, Ukraina, Mongoliet och Uzbekistan. Särskilt i Sverige har sökande från de tre sistnämnda grupperna ökat i betydelse, men även sökande från Latinamerika har ökat. Flyget har också ökat i betydelse där irreguljära migranter reser in med oriktiga handlingar (falska eller look-alike). Samtidigt fortsätter sökande från de traditionellt stora ursprungsländerna att komma (Syrien, Iran, Irak Afghanistan), men de dominerar inte på samma sätt som tidigare.

Sammantaget har bilden av vad som påverkar var man söker asyl blivit mer komplex över tid. Från ett förhållandevis öppet system (för de som kan finansiera sin resa och är beredd att ta risken) till ett mer restriktivt och stängt system med större hinder. Nu är vägarna in i Europa också mer diversifierade, och man får bara en begränsad del av bilden om man tittar på de stora migrationsrutterna. Sveriges andel av det totala antalet asylsökande i EU har minskat till cirka 3 procent. Detta beror främst på att EU-Turkietuttalandet har minskat den östra Medelhavsruttens betydelse, och därmed kommer det helt enkelt färre sökande från de länder som traditionellt i stor utsträckning har sökt sig till Sverige. Samtidigt har andra rutter ökat i betydelse, men som ofta domineras av andra nationaliteter som

inte alltid söker sig till Sverige på samma sätt. Gränskontrollerna runt om i Europa har också gjort att det blivit svårare att nå Sverige utan att bli upptäckt på vägen, vilket ofta leder till en asylansökan i det land där man blir upptäckt. I ett sådant läge blir det inte lika attraktivt att försöka ta sig vidare till Sverige från andra EU-länder. Sedan är det sannolikt så att Sveriges attraktionskraft som mottagarland helt enkelt har minskat sedan 2015.

Avsnitt 6 Uppehållstillståndens längd

I 5 kap. 1 a § utlänningslagen (2005:716) finns en möjlighet att ompröva tillståndstidens längd för en sökande som beviljas statusförklaring under gällande tillståndstid. Paragrafen infördes i syfte att tydliggöra att giltighetstiden för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan behöva omprövas för att kraven i skyddsgrundsdirektivet ska uppfyllas (prop. 2009/10:31 s. 42). I betänkandets lagförslag föreslås att denna paragraf upphävs. Migrationsverket bedömer att det även vid en övergång till tidsbegränsade uppehållstillstånd finns behov av att kunna ompröva tillståndstiden, och att de motiveringar som fanns när paragrafen infördes fortfarande är aktuella. Under tiden som den tillfälliga lagen tillämpats har 5 kap. 1 a § t.ex. använts för att ompröva tillståndstiden för alternativt skyddsbehövande som av domstol beviljats flyktingstatusförklaring efter överklagande.

En övergång till tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel kan påverka bedömningen av vem som har hemvist i Sverige. Detta kan t.ex. ha betydelse ur ett barnperspektiv i faderskapsutredningar², men även i fråga om folkbokföring. Det kan finnas behov av klagörande kring hur övergången till tidsbegränsade uppehållstillstånd påverkar frågan om hemvist.

² Jfr 2 kap. 1, 8 a och 9 §§ föräldrabalken och 7 kap. 2 § lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap (IÄL). Se även 13 kap. 15 § utlänningslagen. Uppgifterna i folkbokföringen eller motsvarande utländska befolkningsregister är relevanta, men varken nödvändiga eller tillräckliga faktorer vid fastställande av hemvist enligt 7 kap. 2 § IÄL. Migrationsverket får bevilja uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 13 § utlänningslagen för ett barn eller en man, om barnets eller mannens närvaro i Sverige är nödvändig för att en faderskapsutredning ska kunna genomföras. Uppehållstillstånd ska endast beviljas om det finns svensk domsrätt enligt lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor. Det innebär i regel att det krävs att antingen barnet eller den presumtive fadern har hemvist i Sverige. Av 13 kap. 15 § utlänningslagen framgår det att det bara är i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 och 3 a § första stycket 2-4 samt tredje stycket 2 och 3 som Migrationsverket ska erbjuda en dna-analys om den övriga utredningen inte är tillräcklig. I övriga fall när det biologiska släktskapet kan ifrågasättas exempelvis barn i asylsökande familjer eller barn som söker till en arbetstagarare har inte Migrationsverket samma möjlighet att erbjuda en dna-analys.

Avsnitt 7 Permanenta uppehållstillstånd

Avsnitt 7.4.1 Krav för permanenta uppehållstillstånd

Språk och samhällskunskapskrav

Migrationsverket instämmer i kommitténs bedömning i att det finns fördelar att bedömningen av språkravet kopplas till befintliga språkkurser, och att omständigheten att det förekommer nationella prov i sfi steg C bör leda till en mer rättssäker bedömning. Möjligheten att göra en prövning³ av kunskaperna bör också underlätta för den som av olika skäl inte deltar i sfi-studier, t.ex. på grund av att han eller hon arbetar på heltid.

Migrationsverket instämmer också i bedömningen att kontrollen av kunskaper i samhällskunskap bör ske genom ett kunskapsprov. Det vore givetvis önskvärt om detta skulle kunna prövas genom redan befintliga system. Om det inte är möjligt bör ansvaret för att utforma och betygssätta sådana prov ligga hos en samhällsinstitution med sådan expertkompetens. Detta ligger inte inom Migrationsverkets expertkompetens.⁴

För att prövningen av svenska och samhällskunskap ska bli rättssäker och effektiv bör de krav som ska ha uppnåtts vara tydligt definierade i lagstiftningen. Det bör också vara tydligt vilka bevismedel en sökande kan använda sig av för att visa att kraven är uppfyllda. Om detta inte tydligt anges gäller principen om fri bevisföring, vilket betyder att Migrationsverkets tjänstemän själva behöver göra en bedömning av om sökandens kunskaper i svenska eller samhällskunskap är på en sådan nivå att permanent uppehållstillstånd kan beviljas. Detta kan leda till en prövning som blir resurskrävande och osäker, och som dessutom kräver omfattande utbildningsinsatser av verkets handläggande personal.

Prövningen underlättas vidare om Migrationsverket får möjlighet till direktåtkomst till betygshandlingar eller liknande som förvaras hos utbildningsanordnare, eller om det finns ett enkelt sätt för Migrationsverket att kunna ta del av dessa från utbildningsanordnaren. Detta bidrar till en säkrare och mer effektiv handläggning. När kraven är definierade bör förutsättningarna i denna del därför ses över.

Försörjningskrav

Det finns ett stort antal försörjningskrav i utlänningslagen, vilka tolkas och tillämpas på delvis olika sätt. Att Migrationsverket hanterar flera olika försörjningskrav med liknande formuleringar men med delvis olika innebörd ökar risken för sammanblandning och tillämpningssvårigheter. Om utformningen och tolkningen av det nu föreslagna försörjningskravet tydligt anges ökar förutsättningarna för en förenklad, och i vissa fall digitaliserad handläggning.

³ Jfr 20 kap. 40 § skollagen (2010:800).

⁴ Denna fråga är också föremål för utredning i utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (dir. 2019:70)

Av förslaget framgår att inkomsterna som kan ligga till grund för att försörjningskravet ska vara uppfyllt ska komma från anställning eller näringsverksamhet, eller en kombination av dessa. Migrationsverket tolkar detta som att det ställs högre krav på varifrån inkomsterna kommer än vid tillämpning av försörjningskravet i anknytningshänseende, där även sökandens förmögenhet eller vissa ersättningar från socialförsäkringssystemet kan tillgodoräknas. I anknytningshänseende kan också vissa inkomster som står till sökandens förfogande tillgodoräknas.⁵ Migrationsverket tolkar förslaget i denna del som att inkomster som andra familjemedlemmar har inte kan tillgodoräknas vid en tillämpning av försörjningskravet i 5 kap. 7 § utlänningslagen.

Det saknas resonemang i betänkandet kring om det ställs krav på varaktigheten av inkomsterna vid en tillämpning av 5 kap. 7 § utlänningslagen, eller om det är tillräckligt att sökanden har tillräckliga inkomster vid prövningstidpunkten.

Vandelskrav

Vandelskravet i den nu föreslagna 5 kap. 7 § utlänningslagen har samma formulering som det vandelskrav som tidigare funnits i 5 kap. 7 § utlänningslagen. Av författningskommentaren (s. 462) framgår att detta gör att tidigare förarbetsuttalanden och praxis kan ge vägledning. Motiveringen på s. 220 kan dock ge intryck av att en skärpning är avsedd i förhållande till tidigare förarbetsuttalanden som rör 5 kap. 7 § utlänningslagen.⁶

Vid en tillämpning av 5 kap. 17 och 17 a §§ utlänningslagen görs en proportionalitetsavvägning där de skäl som åberopas för tillståndet vägs mot de skäl som talar mot att uppehållstillstånd ska beviljas. Liknande proportionalitetsavvägningar har gjorts i praxis vid en tillämpning av 5 kap. 7 § utlänningslagen.⁷ Det vore av värde om det framgick om en sådan proportionalitetsbedömning ska göras också vid en tillämpning av den nu föreslagna 5 kap. 7 § utlänningslagen. En särskild fråga är också hur brottslighet begången utomlands ska påverka bedömningen av om vandelskravet är uppfyllt.

Avsnitt 7.4.2 Undantag från kraven

Barn

Enligt förslaget ska barn undantas från försörjningskravet och från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Kraven ska dock gälla från den dag då barnet blivit vuxet, dvs. fyllt 18 år. Vårdnadshavarna är fortfarande försörjningsskyldiga för den som är under 21 år och som t.ex. studerar på

⁵ Jfr Migrationsverkets rättsliga ställningstagande Försörjningskravet i 9 § tillfälliga lagen ([RS/011/2020](#)).

⁶ Jfr prop. 1994/95:179 s. 49 och 50, och prop. 2004/05:170 s. 282. Se dock även MIG 2010:19.

⁷ Jfr MIG 2010:19.

gymnasieskola.⁸ I samband med att den tillfälliga lagens regler om permanent uppehållstillstånd infördes konstaterade lagstiftaren att det ur integrationssynpunkt är av stort värde att unga nyanlända genomgår utbildning på gymnasial nivå (prop. 2015/16:174 s. 59). Ett strikt försörjningskrav för den som är nyss fyllda 18 år kan medföra att det blir mindre attraktivt att slutföra en utbildning på gymnasial nivå. Det kan också leda till att denna grupp får svårt att uppfylla försörjningskravet, och att de inte kan beviljas permanent uppehållstillstånd vid samma tidpunkt som övriga familjemedlemmar.

Personer som uppbär allmän pension eller garantipension

Tillämpningen av undantaget för personer som uppbär allmän pension eller garantipension underlättas om de begrepp som används i utlänningslagen överensstämmer med de begrepp som används i socialförsäkringsbalken, alternativt om det tydligt framgår vad som avses med begreppen i förarbetena. Inkomstgrundad ålderspension kan enligt socialförsäkringsbalken lämnas från den månad den försäkrade fyller 62 år (jfr 56 kap. 3 § socialförsäkringsbalken). Garantipension kan enligt socialförsäkringsbalken tas ut från och med den månad den försäkrade fyller 65 år (jfr 67 kap. 4 § socialförsäkringsbalken). Regleringen kompliceras ytterligare av den koppling till riktålder som beskrivs i betänkandet.

Om avsikten är att undantaget från försörjningskravet ska inträda vid olika tidpunkter beroende på vilken sorts pension sökanden har rätt till är det önskvärt att detta tydligt framgår av förarbetena. En annan fråga är om Migrationsverket i sin bedömning av om sökanden har rätt att uppbära pension endast ska titta på sökandens ålder, eller om det därutöver också finns andra omständigheter som ska beaktas.

Synnerliga skäl ska krävas för undantag

Risken för att lagstiftningen medför orimliga konsekvenser i enskilda ärenden minskar med möjligheten att göra undantag från försörjningskravet och kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap om det finns synnerliga skäl. En fråga i detta sammanhang är dock om synnerliga skäl för att göra undantag från försörjningskravet ska tolkas på samma sätt vid tillämpningen av den föreslagna 5 kap. 7 a § utlänningslagen som vid tillämpningen av 5 kap. 3 e § utlänningslagen. Migrationsverket tolkar förslaget som att det är lättare att göra undantag från försörjningskravet vid en tillämpning av 5 kap. 3 e § utlänningslagen. Av författningskommentaren till den föreslagna 5 kap. 3 e § utlänningslagen framgår t.ex. att det kan finnas skäl att medge undantag från försörjningskravet om anknytningspersonen är arbetsoförmögen på grund av sjukdom, och att det kan finnas skäl att delvis efterge försörjningskravet vid delvis arbetsoförmåga. Det kan således behöva förtydligas om tolkningen av vad som utgör synnerliga skäl skiljer sig åt beroende på om det är 5 kap. 3 e § eller 5 kap. 7 a § utlänningslagen som ska tillämpas.

⁸ 7 kap. 1 § andra stycket föräldrabalken.

I författningskommentaren till 5 kap. 7 a § utlänningslagen framgår att det finns goda skäl att äldre personer och personer som har funktionsnedsättning inte ska behöva uppfylla försörjningskravet. Det kan finnas behov av att förtydliga hur möjligheten att göra undantag från kraven vid synnerliga skäl för äldre personer förhåller sig till undantaget från kraven för den som har rätt att uppbära pension.

Så som författningskommentaren till 5 kap. 7 a § utlänningslagen är utformad framstår det också som att en funktionsnedsättning *i sig* medför att det finns synnerliga skäl att göra undantag från försörjningskravet. Det finns behov av klargörande av om detta är avsikten, eller om endast den som på grund av sin funktionsnedsättning saknar försörjningsförmåga ska vara undantagen försörjningskravet (jfr författningskommentaren till 5 kap. 3 e § utlänningslagen). Det finns vidare behov av klargörande för hur denna bedömning ska göras, om Migrationsverket ska göra en egen bedömning, eller om denna ska kopplas till bedömning från t.ex. Försäkringskassan.

Det framgår också att undantag från de tillkommande kraven kan göras i de fall som sökanden haft tidsbegränsat uppehållstillstånd under en lång period utan att kunna uppfylla kraven i 5 kap. 7 § utlänningslagen. Här vore det av värde om det förtydligades vilka perioder med tidsbegränsat uppehållstillstånd som kan räknas in i bedömningen.

Avsnitt 7.4.3 Ansökan och överklagande m.m.

Ansökan

I svensk utlänningsrätt gäller principen att saken är uppehållstillstånd (jfr MIG 2007:31) och att samtliga grunder för uppehållstillstånd ska prövas inom en och samma process. Migrationsverket har i ett rättsligt ställningstagande gjort bedömningen att permanent uppehållstillstånd och tidsbegränsat uppehållstillstånd också är samma sak i processuellt avseende. Det betyder t.ex. enligt Migrationsverkets uppfattning att den som redan innehar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte kan beviljas ett permanent uppehållstillstånd förrän det tidsbegränsade uppehållstillståndet har löpt ut.⁹

Som Migrationsverket tolkar lagförslaget kommer det ske parallella ansökningar om permanent och tidsbegränsat uppehållstillstånd (jfr s. 457 i betänkandet). Däremot kommer grunden för uppehållstillståndet fortfarande vara densamma oavsett om sökanden beviljas ett tidsbegränsat eller ett permanent uppehållstillstånd. Det parallella ansökningssystemet väcker frågor kring om permanent och tidsbegränsat uppehållstillstånd ska anses vara samma eller olika saker.

Av betänkandet framgår vidare att en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska prövas först. En grundläggande förutsättning för att

⁹ Se avsnitt 3.5 i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående hanteringen av ansökningar om uppehållstillstånd på flera grunder och ansökningar om uppehållstillstånd som görs av en person som redan har uppehållstillstånd ([SR 01/2020](#)).

permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas är dock att den ursprungliga tillståndsgrunden fortfarande är uppfylld. Det kan därför ifrågasättas om det är processekonomiskt lämpligt att pröva om förutsättningarna för permanent uppehållstillstånd är uppfyllda innan en prövning skett av själva grundförutsättningarna för tillståndet.

Migrationsverket instämmer i betänkandets förslag att det är lämpligt att frågan om permanent uppehållstillstånd prövas i samband med en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det kommer finnas sökande som uppfyller kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd under tiden som det tidsbegränsade uppehållstillståndet löper och som därför kommer att vilja ansöka om permanent uppehållstillstånd under löpande tillståndstid. Det vore lämpligt att en sådan ansökan kunde avvisas. Att sådana ansökningar avvisas underlättar också i uppföljningssyfte. Det kan därför övervägas att tydligt ange att sådana ansökningar inte kan sakprövas.

I dagsläget är Migrationsverkets ärendehanteringssystem uppbyggt så att det endast går att ha en öppen ansökan om uppehållstillstånd vid varje givet tillfälle. Om man ska ha parallella ansökningar för tidsbegränsat och permanent uppehållstillstånd behöver Migrationsverket således utveckla sitt ärendehanteringssystem.

Överklagande

Möjligheten att överklaga ett avslag på en ansökan om permanent uppehållstillstånd skapar förutsättningar för Migrationsöverdomstolen att kunna ge vägledning i för rättsutvecklingen viktiga frågor vilket bidrar till att öka rättssäkerheten i processen.

Att en del av Migrationsverkets beslut får laga kraft medan en annan del överklagas förekommer även idag, t.ex. då Migrationsverkets beslut om statusförklaring överklagas. Ett överklagandeförfarande där frågan om permanent uppehållstillstånd får överklagas samtidigt som frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd får laga kraft blir dock mer processrättsligt komplicerat. Det väcker t.ex. frågor om vad som händer om migrationsdomstolen efter överklagande beviljar en sökande ett permanent uppehållstillstånd samtidigt som sökanden fortfarande har ett löpande tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ska Migrationsverket i en sådan situation se det som att domstolens beslut om permanent uppehållstillstånd konsumerar beslutet om tidsbegränsat uppehållstillstånd? Detta är av betydelse t.ex. för frågan om hur ett uppehållstillstånd kan återkallas.

Ett överklagandeförfarande kan också påverka förlängningsprövningen, där Migrationsverket kan få in ansökningar om förlängt uppehållstillstånd medan frågan om permanent uppehållstillstånd är föremål för överprövning. Frågan är om det i en sådan situation ska vara möjligt att pröva en ansökan om permanent uppehållstillstånd på nytt. Konsekvensen skulle kunna bli att frågan om permanent uppehållstillstånd blir föremål för prövning i två instanser samtidigt. Frågan blir också hur domstolens prövning av ansökan om permanent uppehållstillstånd påverkas av omständigheten att det redan beviljade tidsbegränsade uppehållstillståndet har löpt ut, eller av att

förutsättningarna för tillstånd inte längre är uppfyllda, då en förutsättning för att beviljas permanent uppehållstillstånd är att förutsättningarna för grundtillståndet är uppfyllda.

Avsnitt 7.4.4 Personer som redan har tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige

Avsikten med förslaget är att det ska krävas att utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i tre år för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas (jfr s. 215 och 216 i betänkandet). Av avsnitt 7.4.4 framgår att den tid som en sökande haft tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen ska kunna tillgodoräknas vid ansökan om permanent uppehållstillstånd. Det bör klargöras om den tid som en sökande haft uppehållstillstånd som tidsbegränsats med stöd av utlänningslagen innan ikraftträdandet också ska kunna tillgodoräknas i beräkningen av om treårskravet är uppfyllt. Av avsnitt 12.2 framgår att den tid som en sökande haft tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av icke-bestående verkställighetshinder inte ska kunna räknas in i bedömningen av om treårskravet är uppfyllt, men det framgår inte om det finns fler perioder med uppehållstillstånd som ska bortses från i beräkningen.

Tillämpningen av treårskravet förenklas om det tydligt framgår hur det ska beräknas. Krävs det t.ex. att sökanden haft tre års uppehållstillstånd i följd¹⁰ för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas, eller kan permanent uppehållstillstånd beviljas trots att det finns ett glapp i tillståndstiden? En annan fråga är om endast den tid som sökanden vistats i Sverige med tillståndstid ska kunna tillgodoräknas, eller om även den tid som sökanden haft tidsbegränsat uppehållstillstånd innan han eller hon rest in i Sverige ska kunna beaktas vid beräkningen av treårskravet.

I vissa av paragraferna i utlänningslagen har det införts hänvisningar till 5 kap. 7 § utlänningslagen, och förtydligats att det krävs att sökanden haft uppehållstillstånd i tre år för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Någon motsvarande ändring har inte gjorts i 5 kap. 5 § utlänningslagen, som reglerar rätten till permanent uppehållstillstånd bl.a. för den som har haft uppehållstillstånd för arbete, studier på forskarnivå eller för egen näringsverksamhet i Sverige. I dagsläget har den som har uppehållstillstånd för egen näringsverksamhet i Sverige möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd redan efter två års tidsbegränsat uppehållstillstånd. Motsvarande gäller för de som beviljas uppehållstillstånd i egenskap av fristadskonstnär. Om avsikten är att kravet på tre års tidsbegränsat uppehållstillstånd ska gälla för samtliga sökande som ska beviljas

¹⁰ Migrationsverket beviljar i nuläget som huvudregel förlängt uppehållstillstånd från dagen efter det att det tidigare tillståndet upphör att gälla. När ansökan kommit in efter det att det tidigare tillståndet löpt ut beviljas det nya tillståndet istället från och med ansökningsdagen.. Det uppstår alltså i dessa fall ett glapp i tillståndstiden. Se s. 8 i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående när ansökan om förlängt uppehålls- och/eller arbetstillstånd som görs efter det att ett tidigare tillstånd upphört att gälla ([SR 38/2019](#)).

permanent uppehållstillstånd, förutom kvotflyktingar, bör alltså ett sådant krav införas i samtliga paragrafer som grundar rätt till permanent uppehållstillstånd. Ett alternativ kan vara att göra även kravet på tre års tidsbegränsat uppehållstillstånd till ett tillkommande krav som regleras direkt i den föreslagna 5 kap. 7 § utlänningslagen. Det finns annars en risk att det finns sökande som kan ha rätt till permanent uppehållstillstånd tidigare än andra sökande. För det fall permanent uppehållstillstånd ska kunna ges tidigast efter tre år även för de som bedriver egen näringsverksamhet eller är fristadskonstnär finns det även behov av förtydligande kring tillståndstider och vilka omständigheter som ska beaktas vid en eventuell förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I betänkandet resoneras framför allt kring hur de tillkommande kraven påverkar personer som har uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, anknytning, humanitära skäl eller bestående verkställighetshinder. De tillkommande kraven för permanent uppehållstillstånd ska dock inte gälla enbart för dessa grupper av sökande, utan även för andra grupper, t.ex. den som ska beviljas permanent uppehållstillstånd på grund av arbete. För denna grupp är huvudregeln att sökanden efter fyra års uppehållstillstånd behöver uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd. Annars kan sökanden komma att utvisas. Fortsatt tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas endast om det finns särskilda skäl. För denna grupp blir därför de tillkommande kraven för permanent uppehållstillstånd av särskilt stor betydelse.

Avsaknaden av övergångsbestämmelser innebär att de tillkommande kraven ska gälla för alla ansökningar om permanent uppehållstillstånd som prövas efter den 20 juli 2021. Det kommer finnas sökande vars ansökningar om permanent uppehållstillstånd kommer omfattas av de tillkommande kraven omedelbart i samband med att den nya lagstiftningen träder i kraft. För att de ska ha möjlighet att anpassa sig till det nya regelverket är det därför viktigt att det i god tid är tydligt vilka krav som kommer att ställas för att få permanent uppehållstillstånd. Om detta inte är tydligt, eller om det inte redan innan ikraftträdandet finns möjlighet att dokumentera kunskaper i svenska och samhällskunskap, finns risken att det vid ikraftträdandet finns personer som haft uppehållstillstånd på grund av arbete i fyra år som inte har haft en reell möjlighet att kunna uppfylla de tillkommande kraven för permanent uppehållstillstånd och därför kan komma att utvisas. Precis som för den som har uppehållstillstånd på grund av arbete är det inte ovanligt att studenter på forskarnivå (doktorander) och forskare rör sig i miljöer som är internationella och där svenska inte är arbetsspråket. Som uppmärksammas i betänkandet (s. 400) kan det innebära ett hinder vad gäller möjligheterna att få permanent uppehållstillstånd. Detta kan i sin tur minska Sveriges attraktionskraft för dessa grupper.¹¹

¹¹ Lagstiftaren har i andra sammanhang ansett att det finns ett behov av att attrahera dessa grupper till Sverige. Se t.ex. SOU 2018:78, Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige.

Idag kan munkar och nunnor i etablerade klosterordnar beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 5 § andra stycket utlänningslagen efter fyra års vistelse med uppehållstillstånd. Missionärer kan beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av samma lagrum efter tre års vistelse.¹² Dessa grupper saknar anställning och har därmed ingen inkomst och kan potentiellt ha svårt att uppfylla kravet på försörjning i 5 kap. 7 § utlänningslagen.

I 5 kap. 16 a § utlänningslagen finns också en bestämmelse om permanent uppehållstillstånd som beviljas personer som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete efter ansökan från Polismyndigheten. Liknande bestämmelse återfinns i 5 kap. 16 b § utlänningslagen gällande barn som placerats i landet och som under vissa förutsättningar kan beviljas permanent uppehållstillstånd. Det saknas en analys av hur dessa grupper påverkas av de tillkommande förutsättningarna för att få permanent uppehållstillstånd.

Migrationsverket anser mot denna bakgrund att det måste göras en djupare analys av hur betänkandets förslag påverkar andra sökandegrupper än de som uttryckligen tas upp i betänkandet. Annars finns en risk att förslagen får oförutsedda konsekvenser i enskilda ärenden.

Avsnitt 7.4.5 Personer som omfattas av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå

Som Migrationsverket förstår förslaget är avsikten att de tillkommande kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd inte ska gälla för permanenta uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 5 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå. Detta eftersom deras uppehållstillstånd är avhängigt att de ska bedriva gymnasiestudier. Det stämmer att de uppehållstillstånd som gör att sökandena kan omfattas av 5 § är avhängiga av att sökandena studerar, men 5 § är en självständig grund för att beviljas permanent uppehållstillstånd på grund av att sökanden kan försörja sig. Tillståndsgrunden kan alltså i detta avseende liknas vid permanent uppehållstillstånd på grund av arbete.

Möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av denna paragraf är inte heller förbehållen den som har haft uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå. Även den som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 § utlänningslagen men fått ett längre uppehållstillstånd med stöd av 16 a § tillfälliga lagen omfattas av paragrafen. Detsamma gäller för den som har fått ett uppehållstillstånd som tidsbegränsats med stöd av t.ex. 5 § tillfälliga lagen, och som har studerat på ett introduktionsprogram. För dessa grupper kommer det således finnas parallella möjligheter att ansöka om och beviljas permanent uppehållstillstånd. Det är önskvärt att det

¹² Se mer i avsnitt. 4.1 och 4.3. i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående personer som vistas i Sverige och utför religiös och annan ideell verksamhet ([RS/006/2020](#)).

tydliggörs hur prövningen av de konkurrerande grunderna för permanent uppehållstillstånd ska göras för dessa grupper.

Avsnitt 8 Anhöriginvandring

Det systemskifte från permanenta uppehållstillstånd till tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel som föreslås i betänkandet kommer få stora konsekvenser för prövningen av ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Regelverket för anhöriginvandring är till stor del utformat utifrån antagandet att prövningen i princip sker vid ett tillfälle och med permanent uppehållstillstånd som huvudregel¹³. Tyngdpunkten av prövningen kommer framöver att i viss mån förskjutas från det första ansökningstillfället till ett eller flera förlängningstillfällen och som redogörs för mer nedan skiljer sig prövningen vid förstagångstillfället från förlängningstillfället.

Avsnitt 8.3.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Vem kan utgöra anknytningsperson?

I betänkandet föreslås att uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1-2 utlänningslagen ska kunna beviljas en familjemedlem till en skyddsbehövande med tidsbegränsat uppehållstillstånd och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Enligt Migrationsverket kan bedömningen framöver till viss del komma att skilja sig från den bedömning som görs av välgrundade utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd vid prövningen av 6 § tillfälliga lagen. Detta eftersom begreppet varaktigt uppehållstillstånd följer av artikel 3 i familjeåterföreningsdirektivet¹⁴ och i egenskap av ett gemenskapsrättsligt begrepp och främst kommer följa rättsutvecklingen från EU-domstolen.

Därtill utökas tillämpningsområdet så att det framöver även föreslås omfattas familjemedlemmar till personer som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § och 12 kap. 18 §§ utlänningslagen, grupper vars grund för tillstånd skiljer sig från flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Det kan därför förväntas att bedömningen av om anknytningspersonen kan anses ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd i vissa fall kan bli komplicerad.

Av den föreslagna 5 kap. 3 § utlänningslagen framgår att den som har fått uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder med stöd av 12 kap. 18 § samma lag kan utgöra anknytningsperson om han eller hon har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd. Förslaget omfattar således såväl den som har uppehållstillstånd på grund av icke bestående verkställighetshinder som den som har uppehållstillstånd på grund av bestående verkställighetshinder. Det kan ifrågasättas om det finns

¹³ Med undantag för reglerna om s.k. uppskjuten invandringsprövning.

¹⁴ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

situationer där den som har fått uppehållstillstånd på grund av ett icke bestående verkställighetshinder kan anses ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd. Det vore välkommet med mer stöd kring hur denna bedömning i så fall ska göras.

Tidigare beviljades permanent uppehållstillstånd vid bestående verkställighetshinder, vilket medförde att avlägsnandebeslut upphörde att gälla. När man nu övergår till att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer avlägsnandebeslutet att fortsätta gälla under tillståndstiden, och åter bli verkställbart när tillståndstiden löper ut. Det kan därför finnas behov av särskilt stöd kring hur ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut ska påverka bedömningen av om en sökande har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.

Vidare tolkar Migrationsverket formuleringen i 5 kap. 3 § utlänningslagen som att andra personer som har tidsbegränsade uppehållstillstånd, t.ex. den som har tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av exempelvis gymnasiestudier eller arbete, inte kan utgöra anknytningsperson, och att detta gäller även om de i ett enskilt fall skulle ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.

I sammanhanget vill Migrationsverket också uppmärksamma att det finns en risk för att barnets bästa inte kan beaktas vid prövningen av uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall. Det rör de fall där ett barn ansöker uppehållstillstånd på anknytning till en vårdnadshavare eller annan person nära barnet som tidigare är dömd för brottslighet mot närstående. I en familj där de vuxna har ingått äktenskap kan ett barn (men även en vuxen) beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person vars brottshistorik ger skäl för bedömningen att det finns en påtaglig risk att barnet kan utsättas för våld och/eller annan kränkning av sin frihet och frid.

Vilka anhöriga ska omfattas?

Anknytning för personer som inte tillhör kärnfamiljen

Migrationsverket välkomnar att det skapas en reglering som svarar mot miniminivån i de internationella åtagandena och att man går ifrån den lagstiftningsteknik med generella ventiler där uppehållstillstånd kan beviljas vid brott mot Sveriges internationella åtaganden som finns i tillfälliga lagen (13 §). Det förväntas leda till en enklare prövning och en mer förutsebar tillämpning. Det ställer dock höga krav på att lagstiftningen är förenlig med Sveriges internationella åtaganden.

Ett område där Migrationsverket anser att det vore önskvärt med ett mer ingående resonemang kring hur de föreslagna författningsändringarna förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden är förslaget om att uppehållstillstånd för vissa anhöriga till en skyddsbehövande enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen enbart kan beviljas om anknytningspersonen har permanent uppehållstillstånd. Särskilt utifrån att aspekten att de bestämmelser som gällt tillfälligt enligt tillfälliga lagen nu föreslås bli

permanenta. Att det föreslås införas särskilda krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd kan också påverka bedömningen av Sveriges efterlevnad av internationella åtaganden i och med att det kan förväntas att fler personer kommer leva i Sverige med tillfälliga uppehållstillstånd under en längre tid framöver och att möjligheten för den anhöriga att beviljas uppehållstillstånd skjuts på framtiden under en lång tid. I vissa fall kommer uppehållstillståndsgrunden att hinna upphöra i och med att anknytningspersonen t.ex. fyller 18 år.

I betänkandet uppges att det förväntas röra sig om ett fåtal ärenden. Migrationsverket har svårt att göra några bedömningar i fråga om antalet ärenden som kommer att påverkas, bland annat med tanke på att reglernas tillämplighet är beroende av anknytningspersonens status. Men ju längre tid en person vistas i Sverige desto troligare är det att denne skapar sig nya anknytningar och relationer.

När det gäller efterlevnaden av Sveriges internationella åtaganden vill Migrationsverket särskilt lyfta upp Barnkonventionen vars tillämpning lämnades tämligen oreglerad när den inkorporerades som svensk lag. Det är därför inte helt tydligt vilket genomslag som konventionsbestämmelserna kommer att få. Barnkonventionslagen innehåller förstås ingen självständig ny regel för uppehållstillstånd, men med ett så fritt tolkningsutrymme bör dess bestämmelser kunna ges betydelse och tyngd i olika fall, även i migrationsärenden. 5 kap. 3 a § utlänningslagen är ingen tvingande bestämmelse, den är fakultativ med tydliga rekvisit. Förutsatt att dessa rekvisit är uppfyllda finns inget hinder för att väga in barnkonventionen i dessa bedömningar. Barnets bästa kan i dessa situationer bli avgörande för om en ansökan bifalles eller inte, men endast om rekvisiten i övrigt är uppfyllda. Det är inte uttalat i Barnkonventionen att det är framförallt kärnfamiljen som har störst betydelse för barnets hälsa och utveckling, utan det kan förstås finnas personer som har stor betydelse för barnet och som barnet har en särskild anknytning till utanför kärnfamiljen som enligt förslaget tillhör en sådan personkategori som inte beviljas uppehållstillstånd. Här syftas främst på bestämmelsens p. 2-4 och framförallt att det inte skulle finnas möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för en person som är förälder till och vårdnadshavare för ett barn, eller som ska utöva umgänge av icke-begränsad omfattning med ett barn.

Det strider inte mot barnets bästa att vara åtskild från ena föräldern om möjligheten finns att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna.¹⁵ Och vid bedömningen av uppehållstillstånd ska barnets rätt till och behov av umgänge med föräldern sättas i fokus.¹⁶ Ett barns behov av sina föräldrar varierar från individ till individ och även mellan olika perioder under uppväxten och det är oklart hur en individuell bedömning i det enskilda fallet skulle påverka utfallet om barnkonventionen ska vägas in, men det är alltså möjligt att utelämnandet

¹⁵ Artikel 9.3 Barnkonventionen.

¹⁶ MIG 2008:26.

av vissa personkategorier från 5 kap. 3 a § utlänningslagen i vissa fall skulle kunna hamna i konflikt med konventionsbestämmelserna.

Samboskap enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen och avsikt att inleda samboförhållande enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen
I betänkandet föreslås att uppehållstillstånd för den som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person i Sverige inte kan beviljas i de fall där anknytningspersonen har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats. Anknytningspersonen måste i sådana fall vara bosatt här utan att behöva tillstånd eller ha ett uppehållstillstånd för bosättning, dvs. ett permanent uppehållstillstånd.¹⁷ Förslaget innebär att frågan om vem som kan anses vara sambo eller vem som har för avsikt att ingå samboskap kan få avgörande betydelse för möjligheten att beviljas uppehållstillstånd på grund av ett återoppat samboförhållande.

Vad som avses med sambo regleras i 1 § sambolagen (2003:376) och avser två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har ett gemensamt hushåll. Enligt gällande praxis kan ett samboförhållande inte uppstå under vistelse i Sverige utan ogifta par som inte har sammanlevt utomlands, utan som bara har sammanbott i Sverige, får sin ansökan om uppehållstillstånd prövad enligt bestämmelsen i 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen, dvs. som personer som har för avsikt att inleda samboförhållande.¹⁸ Detta kan till exempel bli konsekvensen för en person som under sin tid med uppehållstillstånd för studier eller arbete inleder sammanboende med en person som vistas i Sverige med ett uppehållstillstånd som tidsbegränsats enligt 5 kap. 1 §, 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen.

Skillnaderna i kravet på bosättning för anknytningspersonen vid tillämpningen av 5 kap. 3-3 a §§ utlänningslagen kan därför få betydande konsekvenser för personer som inleder sitt förhållande och sammanboende i Sverige. Och med tanke på att förslagen i betänkandet förväntas leda till att fler utlänningar vistas i Sverige under längre tid med tidsbegränsade uppehållstillstånd kan denna fråga förväntas få förhöjd aktualitet. Migrationsverket anser därför att det vore önskvärt med ytterligare klargörande i fråga om hur sambobegreppet ska bedömas vid tillämpningen av 5 kap. 3-3 a §§ utlänningslagen.

Avsnitt 8.3.2 Tillståndstidens längd

Längden på ett första tillstånd

Av betänkandet framgår att ett uppehållstillstånd på grund av anknytning till en skyddsbehövande med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för den person som det återoppat anknytning till. Motsvarande bestämmelse återfinns idag i 8 § tillfälliga

¹⁷ Jfr MIG 2008:1.

¹⁸ Se MIG 2011:17 och MIG 2008:30.

lagen. Migrationsverket anser att det finns risk att denna bestämmelse kan komma att strida mot familjeåterföreningsdirektivet i de fall anknytningspersonens uppehållstillstånd har kortare giltighetstid än ett år när beslut fattas i familjemedlemmens ärende. Av artikel 13.2 i direktivet framgår att det första uppehållstillståndet *ska* ha en minsta giltighetstid på ett år. Bestämmelsen är således obligatorisk och ovillkorlig och därtill klar och precis. Möjligheten att begränsa tillståndets längd utifrån anknytningspersonens tillståndstid följer av artikel 13.3 i samma direktiv där det framgår att giltighetstiden för familjemedlemmens uppehållstillstånd *i princip* inte får sträcka sig längre än anknytningspersonens uppehållstillstånd. Risken för en konflikt i förhållande till familjeåterföreningsdirektivet förstärks av att den föreslagna ordningen i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen, till skillnad från 8 § tillfälliga lagen, dels är permanent till skillnad från en tillfällig lösning och dels av att det kan förväntas bli vanligare att personer kommer vistas i Sverige med tidsbegränsade tillstånd under längre perioder, på grund av de tillkommande kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd.

I betänkandet har resonemanget kring tillståndstidernas längd vid anhöriginvandring delvis utgått ifrån Migrationsverkets handläggningstider. Verkets handläggningstider varierar dock mycket beroende på skeenden i världen. Allt fler ansökningar sker numera digitalt, vilket innebär att för vissa ärenden är det långa handläggningstider medan det för andra, oftast kompletta ärenden, inte är lika lång handläggningstid.

Vad gäller förslaget på tillståndstider vid anhöriginvandring ser Migrationsverket att de skilda tillståndstiderna beroende på anknytningspersonens status kan innebära att vissa utlännningar kan hamna i ett bättre läge i och med att de kan ansöka om permanent uppehållstillstånd vid en tidigare tidpunkt. Anhöriga till svenska medborgare får två års uppehållstillstånd vid såväl första som andra prövningen, och kan därför generellt sett beviljas permanent uppehållstillstånd först efter fyra år medan en anhörig till en alternativt skyddsbehövande i teorin skulle kunna få permanent uppehållstillstånd efter tre år och en månad.

Möjligheten att begränsa tillståndets längd på grund av vandel

Begreppet tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen har sin grund i skyddsgrundsdirektivet¹⁹ och berör i princip endast skyddsbehövande. Detta innebär att den rättspraxis som finns kring tolkning av begreppet således enbart utgår från prövningen av att förkorta uppehållstillstånd för personer som har flyktingstatus eller alternativ skyddsstatus och de specifika omständigheter och överväganden som görs i dessa fall.²⁰

¹⁹ Se artikel 23.4 och 24.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.

²⁰ Se bland annat EU-domstolen avgörande C-373/13, H.T. mot Land Baden-Württemberg, dom den 24 juni 2015.

Migrationsverket saknar en djupare analys av konsekvenserna av i vilken mån det enligt gemenskapsrätten och EU-domstolens praxis är möjligt att tillämpa ett begrepp från skyddsgrundsdirektivet i en bestämmelse som är avsedd att genomföra familjeåterföreningsdirektivet på ett sätt som går utöver vad som krävs och i nationella bestämmelser om anhöriginvandring, och i så fall konsekvenserna av detta. Gruppen som förväntas omfattas av bestämmelsen framöver är väsentligt större än idag och det är enligt Migrationsverket tveksamt om den gemenskapsrättsliga praxisen är tillämpbar på flertalet sökanden.

Enligt Migrationsverket kan det även ifrågasättas om det är ändamålsenligt att ersätta nuvarande 5 kap. 7 § utlänningslagen med en möjlighet att tidsbegränsa ett uppehållstillstånd på grund av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. En ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen får vägras enligt 5 kap. 17 a § samma lag om utlänningsen utgör hot mot allmän ordning och säkerhet. Tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen är ett högre ställt krav än hot mot allmän ordning och säkerhet och sådana gärningar m.m. som anses innebära tvingande hänsyn till allmän säkerhet torde också inbegripa hänsyn till allmän säkerhet.²¹ Att göra tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen till grund för att bevilja ett kortare uppehållstillstånd när hot mot allmän ordning och säkerhet utgör grund för att vägra eller avslå en ansökan om tillstånd kan resultera i ett ytterst begränsat tillämpningsområde för bestämmelsen och en mer restriktiv tillämpning än idag.

Det föreslås även att längden på ett uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 5 kap. 3 a § utlänningslagen ska förkortas på grund av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Bestämmelsen är fakultativ, vilket bland annat innebär att Migrationsverket kan vägra uppehållstillstånd om den sökande bedöms utgöra ett säkerhetshot. Även här riskerar således den föreslagna möjligheten att begränsa tillståndstiden ha ett ytterst begränsat tillämpningsområde samt att det framöver inte kommer vara möjligt att begränsa tillståndstiden på grund av den sökandes vandel i samma utsträckning som idag.

Längden på uppehållstillståndet vid förlängning

Av föreslagna 5 kap. 3 § sjätte stycket och 3 a § åttonde stycket utlänningslagen framgår att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas när en utlänning haft uppehållstillstånd i minst tre år, om förutsättningarna är uppfyllda. Samtidigt framgår det av bestämmelserna att uppehållstillstånd inte får gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen. Migrationsverket efterfrågar klagörande kring hur dessa bestämmelser förhåller sig till varandra och om det är möjligt att en familjemedlem som vistats i Sverige i tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd och uppfyller

²¹ Se avsnitt 3.8 i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående vad som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet i anknytningsärenden ([SR 22/2019](#)).

de särskilda villkoren för permanent uppehållstillstånd kan beviljas ett permanent tillstånd även i de fall anknytningspersonen inte beviljats permanent uppehållstillstånd.

Förlängt uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen

Övergången från permanenta uppehållstillstånd till tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel kommer att ha flera konsekvenser. En tydlig konsekvens är att tyngdpunkten i prövningen framöver kommer att förskjutas från det första ansökningstillfället till ett eller flera förlängningstillfällen. Regelverket för anhöriginvandring är idag till stor del skrivet utifrån antagandet att prövningen i princip sker vid ett tillfälle och med permanent uppehållstillstånd som huvudregel. I de fall där tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljas sker förlängningsprövning, efter uppskjuten invandringsprövning, normalt sett vid ett tillfälle. Betänkandets förslag innebär för anknytningsprövningens del flera lagtekniska konsekvenser som kan påverka tillämpningen. Migrationsverket anser mot den bakgrunden att det hade varit önskvärt med en djupare analys och översyn av regelverket för att tillämpningen framöver ska bli så hållbar, effektiv, enkel och förutsebar som möjligt. Det finns annars en risk att regelverket om uppehållstillstånd på grund av anknytning inte längre kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt.

Detta är av särskild vikt eftersom den föreslagna ordningen innebär att sökanden kommer att vistas i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd under en längre tid. Det är troligt att vissa sökande kommer behöva förlänga sitt uppehållstillstånd vid flera tillfällen, beroende på den slutliga utformningen av förutsättningarna för att få permanent uppehållstillstånd.

Så som Migrationsverket tillämpar regelverket beviljas idag förlängt uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § utlänningslagen²². Av författningskommentaren till 5 kap. 3 § sjätte stycket utlänningslagen (s. 457) framgår att för att en utlänning ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd krävs utöver att de särskilda kraven i 5 kap. 7 § utlänningslagen är uppfyllda även att förutsättningarna för uppehållstillstånd i nu aktuell bestämmelse är uppfyllda. Som Migrationsverket tolkar detta innebär betänkandets förslag i detta avseende att även beslut om förlängt uppehållstillstånd ska beviljas med stöd av 5 kap. 3 § respektive 5 kap. 3 a § utlänningslagen. Detta är alltså en förändring från hur regelverket tillämpas i dag. Det bör göras en analys av vilka effekter detta har för anknytningsprövningen.

²² Detta gäller dock inte anhöriga till skyddsbehövande vars uppehållstillstånd tidsbegränsats enligt tillfälliga lagen och därmed inte omfattas av 5 kap. 16 § utlänningslagen. Eftersom det saknas reglering om förlängt uppehållstillstånd för denna grupp har Migrationsverket gjort bedömningen att i de fall relationen alltså består beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 § utlänningslagen och tillståndstidens längd regleras utifrån 8 § tillfälliga lagen

Skulle Migrationsverket tillämpa de föreslagna författningsändringarna utifrån hur regelverket tillämpas idag, dvs. att förlängt uppehållstillstånd beviljas med stöd av 5 kap. 16 § utlänningslagen, förutser Migrationsverket vissa tillämpningsproblem. Det finns därför anledning att särskilt uppmärksamma förhållandet mellan bestämmelserna i 5 kap. 3 och 3 a samt 5 kap. 16 §§ utlänningslagen, och möjligheten att få en ansökan om uppehållstillstånd beviljad efter inresa enligt 5 kap. 18 § utlänningslagen.

Den föreslagna lydelsen i 5 kap. 18 § andra stycket 3 utlänningslagen omfattar inte situationen där det tidigare uppehållstillståndet har beviljats med stöd av 5 kap. 16 § utlänningslagen, eftersom bestämmelsen endast tar sikte på förlängning av tillstånd som getts med stöd av 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen. Eftersom utgångspunkten idag inom anhöriginvandring är permanent uppehållstillstånd har antalet ärenden där denna situation hittills aktualiserats varit begränsat. Om det blivit aktuellt att förlänga uppehållstillstånd som beviljats med stöd av 5 kap. 16 § utlänningslagen har möjligen 5 kap. 18 § andra stycket 11 utlänningslagen kunnat tillämpas. Bestämmelsen om att undantag kan göras om det föreligger synnerliga skäl ska dock tillämpas restriktivt och enbart i undantagsfall.²³ Antalet förlängningar av uppehållstillstånd som beviljats med stöd av 5 kap. 16 § utlänningslagen förväntas öka framöver – detta utvecklas även nedan under avsnitt Uppehållstillstånd när förhållandet upphört. Med hänsyn till detta, och mot bakgrund av att det i betänkandet framgår att en ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd på grund av anknytning bör kunna bifallas trots att utlänningen vistas i Sverige (s. 267), ser Migrationsverket ett behov av ett tydligt klargörande om vilket undantag i 5 kap. 18 § utlänningslagen som skulle kunna vara tillämpligt i dessa situationer.

Ytterligare en omständighet som kan göra tillämpningen mer komplicerad är den föreslagna utformningen av 5 kap. 16 § första stycket utlänningslagen. Enligt förslaget kan de personer som har haft uppehållstillstånd på grund av sådan familjeanknytning som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b och 3 a § första stycket 1 eller andra stycket utlänningslagen få förlängt uppehållstillstånd om förhållandet består.²⁴ De uppehållstillstånd som beviljas med stöd av övriga bestämmelser i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen omfattas således inte av bestämmelsen.

Detta öppnar upp för olika tolkningar kring hur tanken är att ett sådant uppehållstillstånd ska förlängas. En tolkning är att det i princip saknas möjlighet att förlänga ett uppehållstillstånd i sådana situationer. En annan att fortsatt uppehållstillstånd kan beviljas utan att det ställs några krav vid förlängningsprövningen – det vore alltså tillräckligt att förutsättningarna var uppfyllda när det första uppehållstillståndet beviljades. Det första alternativet skulle kunna innebära att förlängt uppehållstillstånd inte kan

²³ Se MIG 2016:18.

²⁴ Se SOU 2020:54 s. 49 och den föreslagna lydelsen i 5 kap. 16 § första stycket utlänningslagen. Noterbart är att fortsatt uppehållstillstånd får ges enligt 5 kap. 16 § utlänningslagen medan uppehållstillstånd i vissa fall ska ges enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen.

ges. Men samtidigt kommer sökande i de flesta fall alltså uppfylla förutsättningarna för uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen och Migrationsverket efterfrågar ett klagande kring hur ett sådant ärende ska hanteras. Eftersom ansökan inte kan behandlas som en förlängningsansökan torde det i princip innebära att ansökan ska bedömas som en förstagångsansökan. Detta kan få konsekvenser för bland annat frågan om försörjningskrav, längden på tillstånd, från vilket datum uppehållstillstånd kan beviljas och på vilken ansökningsavgift som ska erläggas. Även 5 kap. 18 § utlänningslagen kan aktualiseras och det skulle behövas ett förtydligande kring huruvida en sådan ansökan kan ses som ”en ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning” enligt bestämmelsens andra stycke 3.

Det kan vidare uppstå situationer där tillstånd inte kan förlängas med stöd av den bestämmelse som låg till grund för det första uppehållstillståndet. T.ex. i de fall där den sökandes situation i hemlandet i viss del vägts in i bedömningen och som kanske inte kvarstår efter det att sökande rest in i Sverige. Ytterligare exempel är 5 kap. 3 a § första stycket utlänningslagen där vissa kriterier för uppehållstillstånd inte är anpassade för en förlängningsprövning där den sökande redan befinner sig i landet.

Eftersom 5 kap. 16 § utlänningslagen inte omfattar andra förhållanden än de som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b, och 3 a § första stycket 1 eller andra stycket utlänningslagen torde det även innebära att en sökande som haft uppehållstillstånd med stöd av en annan grund i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen inte heller kan beviljas fortsatt uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § andra stycket utlänningslagen för det fall förhållandet eller grunden för uppehållstillståndet inte består. Som kommer utvecklas mer längre ned kan detta särskilt få konsekvenser för sökande som beviljats tillstånd som barn men under tillståndstiden eller handläggningstiden blivit vuxna.

Det andra alternativet skulle kunna innebära att en individ kan få fortsatt tidsbegränsat uppehållstillstånd fram till dess att han eller hon ansöker om permanent uppehållstillstånd. I den situationen krävs det enligt förslaget att även förutsättningarna för en annan grund för uppehållstillstånd är uppfylld. Om förutsättningarna enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ eller annan grund i utlänningslagen inte är uppfylld uppstår frågan om fortsatt tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § andra stycket utlänningslagen.

En ytterligare omständighet som kan försvåra tillämpningen är att tillståndstiderna för förlängt uppehållstillstånd regleras i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen och inte i 5 kap. 16 § samma lag i de fall då förhållandet består. En sådan ordning komplicerar tillämpningen och framstår även som inkonsekvent i jämförelse med 5 kap. 1 § och 5 kap. 6 § utlänningslagen där tillståndstiderna regleras i samma bestämmelse som tillämpas för att bevilja uppehållstillstånd. Enligt nuvarande ordning beviljas, som framgår ovan, ett förlängt uppehållstillstånd i dessa situationer med stöd av 5 kap. 16 § utlänningslagen.

Skulle däremot Migrationsverket utgå ifrån det förslag som kan läsas ut från betänkandet, dvs. att förlängt uppehållstillstånd ska beviljas med stöd av 5 kap. 3 § respektive 5 kap. 3 a § utlänningslagen aktualiseras även här frågan om regelverket kan tillämpas på det sett som är avsetts.

Det saknas idag praxis kring bedömningen hur en förlängningsansökan ska prövas om det tidigare tillståndet beviljats med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 2 eller 5 kap. 3 a § första stycket 2-5 utlänningslagen. Migrationsverket efterfrågar således ett klagörande kring vilka överväganden som behöver göras vid en förlängningsansökan. Frågor som aktualiseras är exempelvis om ett beroendeförhållande och hushållsgemenskap kan upphöra eller bestå och hur ska ärenden där anknytningspersonen vid det tidigare beslutstillfället var barn men därefter blivit vuxen hanteras?

En grupp som särskilt kan påverkas av den föreslagna ordningen med huvudsakligen tidsbegränsade uppehållstillstånd är äldre barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sina föräldrar. Dessa personer kan i större utsträckning än tidigare komma att bli vuxna under tiden med tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige, och omfattas när de är vuxna inte av någon särskild bestämmelse om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning i 5 kap. 3-3 a §§ eller 5 kap. 16 § utlänningslagen.

Här behöver hänsyn tas till en individs rätt enligt artikel 15.1 i familjeåterföreningsdirektivet att under vissa omständigheter erhålla ett självständigt uppehållstillstånd. Särskilt med beaktande av att dessa sökande inte omfattas av 5 kap. 16 § andra stycket utlänningslagen.

Migrationsverket önskar också ett klagörande kring hur prövningsordningen ska ske vid en förlängningsprövning – om prövningen är begränsad till den tillståndsgrund som sökanden beviljats uppehållstillstånd på grund av, eller om en fullständig prövning av samtliga tillståndsgrunder ska kunna göras i samband med varje förlängning. Om detta är avsikten kan det finnas behov av att göra ändringar i 5 kap. 18 § utlänningslagen för att möjliggöra att en sådan ansökan prövas efter inresa i Sverige. Det finns i så fall också behov av klagörande kring i vilken ordning tillståndsgrunderna ska prövas – om de fortfarande ska prövas i den ordning som framgår av 5 kapitlet utlänningslagen.

Oaktat ordningen för hur en förlängningsansökan ska prövas ser Migrationsverket att det finns risk för tillämpningssvårigheter. Många förlängningsansökningar kan till exempel komma att bli föremål för svåra avvägningar enligt bestämmelserna om uppehållstillstånd enligt exempelvis 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 eller 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Den föreslagna ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel innebär att sökanden kommer att vistas i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd under en längre tid. Det är troligt att vissa sökande kommer behöva förlänga sitt uppehållstillstånd vid flera tillfällen,

beroende på den slutliga utformningen av förutsättningarna för att få permanent uppehållstillstånd. Ju längre tid en sökande vistas i Sverige, desto troligare är det att förhållanden upphör eller att nya relationer eller anknytningar till Sverige, skapas. Sökanden kan exempelvis börja arbeta eller studera under tiden med tidsbegränsat uppehållstillstånd, vilket i sig skulle kunna vara en grund för uppehållstillstånd. Det kan alltså förekomma att sökande vid en förlängningsprövning åberopar andra grunder för uppehållstillstånd än de som legat till grund för det ursprungliga tillståndet. Ansökningar där flera grunder för uppehållstillstånd åberopas riskerar att bli komplexa och resurskrävande. I och med att frågan om byte av grund för uppehållstillstånd kan förväntas öka, bedömer Migrationsverket att det behövs klagörande kring hur tillämpningen av 5 kap. 18 § andra stycket 11 utlänningslagen påverkas av övergången till tidsbegränsade uppehållstillstånd. I detta sammanhang kan noteras att praxis i form av MIG 2016:8 innebär att utrymmet för att tillämpa denna punkt är begränsat.

Med hänsyn till att utredningen föreslår ett regelverk som ska vara hållbart över tid vore det därför önskvärt om frågan om prövning av förlängningsärenden där det första uppehållstillståndet beviljats med stöd av 5 kap. 3 § respektive 5 kap. 3 a § utlänningslagen analyserades.

Upphållstillstånd när förhållandet upphört

Den föreslagna ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel innebär att sökanden kommer att vistas i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd under en längre tid. Det är troligt att vissa sökande kommer behöva förlänga sitt uppehållstillstånd vid flera tillfällen, beroende på den slutliga utformningen av förutsättningarna för att få permanent uppehållstillstånd. Ju längre tid en sökande vistas i Sverige, desto större risk är det att det äktenskap eller samboförhållande som låg till grund för det ursprungliga beslutet om uppehållstillstånd inte längre består vid en förlängningsprövning. Detta innebär att prövningen av 5 kap. 16 § andra stycket utlänningslagen kan få en allt större betydelse²⁵.

Av betänkandet framgår att uppehållstillstånd, till skillnad mot vad som har gällt enligt tillfälliga lagen, ska kunna beviljas i vissa fall även om den anknytning som låg till grund för uppehållstillstånd har upphört. Tillståndstiden föreslås i dessa fall vara tretton månader. I de flesta fall hade den sökande vid utgången av tillståndstiden haft uppehållstillstånd i tre år och skulle därför kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd. Men som uppges i författningskommentaren till 5 kap. 7 § utlänningslagen (s. 463) är inte bestämmelsen en självständig grund för uppehållstillstånd utan det krävs även att förutsättningarna i någon annan bestämmelse är uppfyllda. Det framgår inte av betänkandet om det ska vara möjligt att bevilja förlängt uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § andra stycket utlänningslagen för de sökande som tidigare beviljats tillstånd med stöd av samma bestämmelse. Migrationsverket efterfrågar därför ett klagörande om avsikten är att denna

²⁵ Enligt nuvarande lydelse avses 5 kap. 16 § tredje stycket utlänningslagen.

grupp behöver uppfylla förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt en annan grund i utlänningslagen eller om permanent, eller fortsatt uppehållstillstånd kan beviljas med stöd av 5 kap. 16 § andra stycket utlänningslagen. Bestämmelsen är i dagsläget utformad utifrån att sökanden får permanent uppehållstillstånd vid första prövningen vilket innebär att det även kommer behövas ett klagörande kring vilka omständigheter som bör beaktas i bedömningen av en eventuell förlängningsansökan. Behöver t.ex. en särskild anknytning till Sverige bestå – eller fördjupats vid förlängningstillfället eller kan den ha upphört? Reglering behövs även gällande eventuella tillståndstider.

I sammanhanget behöver även frågan om möjligheten att få en ansökan om uppehållstillstånd beviljad efter inresa lyftas upp i och med att det idag saknas uttryckligt lagstöd för att pröva en ansökan om förlängt uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § utlänningslagen efter inresa.

En avsaknad av möjlighet att förlänga ett uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § andra stycket utlänningslagen skulle vidare kunna riskera att Sverige inte lever upp till sina åtaganden enligt artikel 15.1 familjeåterföreningsdirektivet.

Förslaget i betänkandet väcker även frågor om prövningsordningen i vissa fall. Idag kan en person som haft uppehållstillstånd på grund av anknytning beviljas fortsatt tillstånd genom att han eller hon fått en särskild anknytning till den svenska arbetsmarknaden. Eftersom personen då beviljats permanent uppehållstillstånd har Migrationsverket i första hand prövat ansökan mot 5 kap. 16 § utlänningslagen. Först om särskild anknytning inte föreligger görs det en prövning mot bestämmelserna om arbetstillstånd i 6 kap. utlänningslagen. Migrationsverket efterfrågar ett klagörande hur prövningen bör göras, om den sökande i första hand ska prövas utifrån reglerna i 5 kap. 16 § eller 6 kap. 2 § utlänningslagen (där uppehållstillstånd beviljas med stöd av 5 kap. 10 § samma lag). Det behöver även klargöras om den sedvanliga prövningsordningen ska frångås. Det kan förväntas att ett antal av sökande skulle kunna uppfylla förutsättningarna för en annan grund för uppehållstillstånd, t.ex. ingått äktenskap eller påbörjat en anställning.

Bestämmelsen i 5 kap. 16 § utlänningslagen reglerar enbart uppehållstillstånd. Migrationsverket gör dock bedömningen att arbetstillstånd i de flesta fall bör kunna beviljas med stöd av 6 kap. 3 § utlänningslagen.

Avsnitt 8.3.3 Möjlighet att vägra uppehållstillstånd vid anknytning

Den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 17 a § andra stycket 3 innebär att en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en make/make eller sambo får avslås för det fall någon av parterna är under 18 år. Syftet med bestämmelsen är att motverka äktenskap eller samboförhållanden mellan underåriga. Enligt praxis godtas som regel inte barnäktenskap eller förhållanden mellan underåriga som anknytning. I praxis har undantag från

den principiella inställningen gjorts om det skulle framstå som stötande att uppehållstillstånd vägrades, t.ex. vid graviditet eller paret har ett gemensamt barn.

Av familjeåterföreningsdirektivets artikel 4.5 framgår att medlemsstaterna får, för att garantera en bättre integration och hindra tvångsäktenskap, kräva att anknytningspersonen och dennes make/maka ska ha uppnått en viss lägsta ålder, och högst 21 år, innan maken/makan kan återförenas med anknytningspersonen. Den möjligheten införde Sverige för familjemedlemmar till flyktingar och alternativt skyddsbehövande i samband med den tillfälliga lagen (se 6 § första stycket tillfälliga lagen).

Enligt betänkandet föreslås nu åldersgränsen i 5 kap. 17 a § andra stycket 3 utlänningslagen höjas från 18 år till 21 år. Migrationsverket är positivt till att samma åldersgräns ska gälla för samtliga utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en make/maka eller sambo och inte enbart för familjemedlemmar till skyddsbehövande. Med anledning av att det nu föreslås att förändringen av lägsta åldersnivån blir permanent och att gruppen som träffas av bestämmelsen framöver kommer att bli större än den avgränsade grupp som idag omfattas av den enligt tillfälliga lagen ser Migrationsverket att det finns ett behov av förtydliganden kring hur den nya bestämmelsen ska tillämpas. Detta utifrån att den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 17 a § utlänningslagen tar sikte på barnäktenskap och förhållanden mellan underåriga eller med en underårig. Det är oklart för Migrationsverket i vilken mån den nu gällande praxisen om barnäktenskap och förhållanden mellan minderåriga kan tillämpas i de fall någon av makarna eller samborna är mellan 18 och 21 år och efterfrågar därför ytterligare klargörande av vilka överväganden som ska beaktas i prövningen i dessa fall.

Avsnitt 9 Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Avsnitt 9.4.1 Försörjningskravets utformning

Vilka ska försörjas?

Av betänkandet framgår att försörjningskravet som idag följer av 9 § tillfälliga lagen föreslås bli permanent och införas i 5 kap. 3 b § utlänningslagen. Det betyder alltså att anknytningspersonen ska kunna försörja både sig och utlänningen. Det kan finnas anledning att överväga hur kravet på att anknytningspersonen ska kunna försörja sig och utlänningen förhåller sig till art. 7.1 i familjeåterföreningsdirektivet. Enligt EU-domstolens praxis är det avgörande inte försörjningsmedlens ursprung, utan huruvida de är varaktiga och tillräckliga.²⁶ Med hänsyn till att det i svensk rätt finns bestämmelser om makars och registrerade partners underhållsskyldighet gentemot varandra,²⁷ anser Migrationsverket att bedömningen av försörjningskravet bör utgå från att makar och registrerade

²⁶ C-302/18, X mot Belgische Staat.

²⁷ 6 kap. 1 och 2 §§ äktenskapsbalken.

partners stödjer varandra ekonomiskt och att de förfogar över varandras respektive inkomster. En sådan tolkning innebär att makars, blivande makars, registrerade partners eller sambos inkomster kan räknas med i prövningen. Migrationsverket ser att det finns ett värde i att lagstiftaren ger ytterligare vägledning kring hur prövningen av försörjningskravet ska vidtas.

Nivån på försörjningsförmågan

Av betänkandet framgår att ett viktigt syfte med försörjningskravet är att skapa incitament för arbete och att det därför i första hand är inkomster från arbete och andra arbetsrelaterade ersättningar samt företagande som utgör godtagbara försörjningskällor vid prövningen av anknytningspersonens försörjningsförmåga (s. 286). Detta överensstämmer med idag gällande regler samt praxis och följaktligen föreslås ingen ändring av 4 kap. 4 c § utlänningsförordningen. Även om det inte är en direkt konsekvens av de nu föreslagna författningsändringarna vill Migrationsverket lyfta upp att det även i detta avseende finns en risk för att det uppstår situationer där tillämpningen av 4 kap. 4 c § utlänningsförordningen inte skulle stå i överensstämmelse med familjeåterföreningsdirektivet.

Av artikel 7.1 c i direktivet anges att medlemsstaterna får kräva att referenspersonen har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Det kan uppstå situationer där anknytningspersonen har löpande tillgångar som skulle kunna anses vara tillräckliga för försörjningsförmågan, men som svårigen kan betraktas som arbetsrelaterade eller som en del av en förmögenhet. Som tänkbart exempel kan nämnas inkomster från en olycksfallsförsäkring som saknar samband med den försäkrades arbete. I ett sådant fall skulle referenspersonens tillgångar eventuellt kunna godtas vid en tillämpning av bestämmelsen i artikel 7.1 c i familjeåterföreningsdirektivet, eftersom det i princip inte får ställas några krav på tillgångarnas ursprung.²⁸ Det är däremot tveksamt om en sådan inkomst, med tillämpning av 4 kap. 4 c § utlänningsförordningen, skulle kunna godtas eftersom den inte är arbetsrelaterad eller en del av en förmögenhet.

Mot den bakgrunden och med beaktande av att försörjningskravet kommer tillämpas i allt större utsträckning framöver menar Migrationsverket att det skulle vara ett stort värde för tillämpningen och för att skapa förutsebarhet för den enskilde om det förtydligades vilka inkomster som ska beaktas vid bedömningen av försörjningskravet.

²⁸ EU-domstolens dom i mål nr C-302/18, X mot Belgische Staat, p. 40. Se också C-380/17 och C-635/17 samt C-578/08. Uttalandet bör dock, enligt Migrationsverket, inte tas till intäkt för att beakta försörjningsmedel som förvärvats illegalt eller kommer från brottslig verksamhet. Se avsnitt 4.2.2 i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående Försörjningskravet i 9 § tillfälliga lagen ([RS/011/2020](#)).

Avsnitt 9.4.2 Undantag från försörjningskravet

Av betänkandet framgår att kvotflyktingar inte ska ges något generellt undantag från försörjningskravet utan behandlas som andra flyktingar, dvs. undantag från försörjningskravet ska ges om ansökan om familjeåterförening sker inom tre månader efter det att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting. Migrationsverket har gjort bedömningen att tidsfristen om tre månader ska beräknas från tidpunkten då anknytningspersonen/flyktingen underrättades om beslutet att beviljas sådant tillstånd eller sådan skyddsstatus²⁹. I sammanhanget vill Migrationsverket lyfta upp att situationen för kvotflyktingar skiljer sig något från andra flyktingar i och med att underrättelse om beslut i normala fallet inte sker via Migrationsverket utan genom en sammanfattad version från UNHCR och att det därför finns svårigheter med att avgöra från när tidsfristen ska räknas.

Undantag från försörjningskravet vid prövning av ansökan om fortsatt uppehållstillstånd

Enligt 9 § tillfälliga lagen gäller inte försörjningskravet om ansökan avser fortsatt uppehållstillstånd. Motsvarande ordning föreslås nu införas i 5 kap. 3 b § utlänningslagen. Tolkningen av vad ”fortsatt uppehållstillstånd” innebär har i vissa avseenden gett upphov till frågor vid tillämpningen av tillfälliga lagen.

Innebär ”fortsatt uppehållstillstånd” att personen ska ha haft uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen tidigare eller kan även situationen där sökanden haft ett tidigare uppehållstillstånd på annan grund än anknytning till den aktuella personen, t.ex. uppehållstillstånd för studier eller på grund av särskild anknytning till Sverige enligt 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 utlänningslagen, omfattas? Krävs det att det vid beviljandet av det tidigare uppehållstillståndet uppställdes ett försörjningskrav? Som exempel kan nämnas att Migrationsverket idag gör bedömningen att en utlänning som är familjemedlem till en arbetstagare och som haft uppehållstillstånd med stöd av 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 § utlänningslagen när arbetstagaren har beviljats permanent uppehållstillstånd och att det då ska bedömas som fortsatt uppehållstillstånd, dvs. det ställs inget försörjningskrav.³⁰ Det ställs idag inget krav på att familjemedlemmar till en arbetstagare ska kunna försörja sig för att kunna beviljas det första uppehållstillståndet i Sverige. Ett annat exempel är när det tidigare uppehållstillståndet beviljats med stöd av 13 eller 14 §§ tillfälliga lagen och där Migrationsverket gjort bedömningen att det skulle

²⁹ Se avsnitt 4.5.3 i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående försörjningskravet i 9 § tillfälliga lagen ([RS/011/2020](#)).

³⁰ Motsvarande gäller även för familjemedlemmar till doktorander, näringsidkare och innehavare av ICT tillstånd. Se avsnitt 2.3 i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående med vilket lagstöd familjemedlemmar till arbetstagare, innehavare av EU-blåkort, innehavare av ICT-tillstånd, ICT-tillstånd för längre vistelse, studerande på forskarnivå och näringsidkare kan beviljas permanent uppehållstillstånd ([SR 37/2019](#)).

strida mot Sveriges internationella åtaganden att uppställa ett försörjningskrav.

Mot bakgrund av att reglerna i tillfälliga lagen nu görs permanenta, och att bedömningen av vad fortsatt uppehållstillstånd innebär förväntas öka framöver i och med övergången till tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel vore det enligt Migrationsverket önskvärt med klargörande av om avsikten är att fortsatt uppehållstillstånd ska kunna hänföra till tidigare uppehållstillstånd oaktat grund.

Undantag från försörjningskravet för väletablerade förhållanden
Enligt föreslagna 5 kap. 3 c § utlänningslagen ska undantag från försörjningskravet bland annat kunna göras om den som utlännings åberopar anknytning till är medborgare i Sverige, annan EES-stat, Schweiz eller Förenade kungariket och utlännings och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väletablerat. På motsvarande sätt ska undantag från försörjningskravet kunna göras för anhöriga till flyktingar och alternativt skyddsbehövande under förutsättning att parterna har *sammanbott utomlands en längre tid* eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väletablerat. Motsvarande reglering finns idag i 10 § tredje stycket 3 tillfälliga lagen.

Bestämmelsen har sitt ursprung i familjeåterföreningsdirektivet där vissa undantag och förmånligare villkor för familjeåterförening regleras.³¹ Som exempel på ett sådant förmånligt villkor får medlemsstaterna uppställa ett försörjningskrav först om ansökan om familjeåterförening lämnas in senare än tre månader från det att anknytningspersonen beviljats flyktingstatus. Samtidigt tillåter direktivet att medlemsstaterna begränsar dessa förmånligare villkor till situationen då familjebanden har etablerats före flyktingens inresa.³² Något krav på hur länge relationen ska ha förelegat innan flyktingen reste in i medlemsstaten ställs inte i direktivet.

Enligt Migrationsverkets bedömning går bestämmelsen i 10 § tredje stycket 3 tillfälliga lagen längre än vad familjeåterföreningsdirektivet medger när det gäller kravet på att paret ska ha sammanbott utomlands under en längre tid i en situation där familjebanden etablerats före den skyddsbehövandes inresa men förhållandet inte är väl etablerat på annat sätt. För att uppnå förenlighet med artikel 9.2 i familjeåterföreningsdirektivet har Migrationsverket bedömt att 10 § tredje stycket 3 tillfälliga lagen ska tolkas i ljuset av direktivet. Detta innebär att försörjningskravet inte är tillämpligt om parrelationen har inletts före anknytningspersonens inresa eller om det står klart att förhållandet är väl etablerat på annat sätt.³³

³¹ Se kapitel V i familjeåterföreningsdirektivet.

³² Artikel 9.2 i familjeåterföreningsdirektivet.

³³ Se avsnitt 4.5.3 i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående Försörjningskravet i 9 § tillfälliga lagen ([RS/011/2020](#)).

För att underlätta tillämpningen anser Migrationsverket, i likhet med vad som föreslås i betänkandet, att det finns goda skäl att reglera undantagen från försörjningskravet när det föreligger ett väletablerat förhållande på samma sätt för bland annat svenska medborgare som för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Dvs. att det för ingen av dessa kategorier uppställs ett krav på sammanboende utomlands *under en längre tid* för att undantag ska kunna göras.

Något om försörjningskravet ur ett barnrättsperspektiv

Den föreslagna anpassningen till artikel 12.1 i familjeåterföreningsdirektivet, vilken innebär ett försörjningskrav för barn till anknytningspersoner i Sverige som är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande om ansökan inte görs inom tre månader efter det att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd, medför en försämring ur ett barnrättsperspektiv i jämförelse med utlänningslagen. När denna tidsfrist på tre månader inte hålls riskerar barn till flyktingar och alternativt skyddsbehövande att inte kunna återförenas med en förälder i Sverige om föräldern inte har tillräcklig egen försörjning eller bostad av tillräcklig storlek och standard. Som framgår av betänkandet (s. 436) tar det ofta lång tid innan en nyanländ har möjlighet att uppfylla försörjningskravet. För att återförenas med en person i Sverige kan anhöriga, däribland barn, vara tvungna att stanna kvar i hemlandet eller lämna hemlandet på illegal väg med de risker som det kan medföra. De barn som under denna tid hinner fylla 18 år, och därmed inte längre anses vara barn i lagens mening, förlorar möjligheten till familjeåterförening.

Undantag från försörjningskravet enligt 5 kap. 3 d § utlänningslagen

Enligt betänkandet ska försörjningskravet inte gälla i de fall sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och den som barnet återoppar anknytning till är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige. Här efterfrågar Migrationsverket klargörande för tillämpningen i de fall där det finns två föräldrar. Krävs det i sådana fall att båda föräldrarna har uppehållstillstånd i Sverige eller är det tillräckligt att en av föräldrarna har det?

Undantag från försörjningskravet om det finns synnerliga skäl

I betänkandet föreslås att det ska vara möjligt att göra undantag från försörjningskravet, helt eller delvis, om det finns synnerliga skäl (5 kap. 3 e § utlänningslagen). Detta innebär en mer restriktiv tillämpning än vad som har gällt innan tillfälliga lagen i och med att det enligt nuvarande lydelsen av 5 kap. 3 e § utlänningslagen enbart krävs att det föreligger särskilda skäl. Det är oklart i vilken mån den rättspraxis som finns blir vägledande framöver. Det vore enligt Migrationsverket önskvärt med ytterligare vägledning kring hur rekvisitet synnerliga skäl ska tolkas i detta sammanhang. Utifrån hur rekvisitet tolkas i övriga utlänningsrätten utgår Migrationsverket ifrån att bestämmelsen i 5 kap. 3 e § utlänningslagen ska tillämpas restriktivt och enbart i undantagsfall.³⁴

³⁴ Se MIG 2016:18 och tolkningen av begreppet synnerliga skäl i 5 kap. 18 § andra stycket 11 utlänningslagen.

Enligt betänkandet ska bedömningen om det föreligger synnerliga skäl att göra undantag från försörjningskravet utgå ifrån omständigheterna i det enskilda ärendet. Eftersom det rör sig om undantagssituationer utifrån en individuell bedömning i varje ärende bör utrymmet, enligt Migrationsverket, att generellt undanta större grupper vara ytterst begränsat.

Detta kan få betydelse i vissa ärenden som rör barn. Ett exempel är när anknytningspersonen är ett barn i Sverige som har beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl, och barnets ena förälder och syskon, som befinner sig utomlands, ansöker på grund av anknytning till barnet. Föräldern kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytningen till barnet. Något försörjningskrav uppställs inte för föräldern eftersom anknytningspersonen är ett barn. I de fall syskonen inte har någon tillståndsgrundande anknytning till barnet i Sverige utgör föräldern anknytningsperson. Vid denna prövning gäller försörjningskravet. Normalt sett kan föräldern inte uppfylla försörjningskravet vid prövningstillfället eftersom han eller hon inte befinner sig i Sverige. Ett annat exempel är när makens/makans/sambons anknytningsperson i Sverige är skyddsbehövande, men det finns barn som inte är gemensamma, som ansöker om uppehållstillstånd tillsammans med maken/makan/sambon. I sådana fall är den skyddsbehövande anknytningspersonen under vissa förutsättningar undantagen från försörjningskravet vid prövningen av makens/makans/sambons rätt till uppehållstillstånd, men när det gäller de medsökande barnen är det deras förälder som ska anses vara anknytningsperson, och som alltså ska uppfylla försörjningskravet.

Det vore önskvärt med vidare vägledning kring om undantag från försörjningskravet ska kunna göras i de fall det finns syskon och icke gemensamma medsökande barn. Om avsikten är att denna relativt klart definierade grupp ska vara undantagna från kravet är det enligt Migrationsverket lämpligare att skapa ett särskilt undantag för dessa, än att använda sig av synnerliga skäl.

Vidare framgår det av betänkandet (s. 292) att personer med en varaktig funktionsnedsättning som gör det omöjligt med en egen arbetsrelaterad inkomst skulle kunna omfattas av bestämmelsen i 5 kap. 3 e § utlänningslagen. Migrationsverket anser att det finns behov av klargörande av hur bedömningen av en individs arbetsförmåga på grund av till exempel ett funktionshinder ska göras. Ska bedömningen kopplas till bedömning från t.ex. Försäkringskassan eller är det Migrationsverket som ska göra en egen bedömning? Vilka överväganden behöver då göras om t.ex. graden av funktionsnedsättning eller varaktigheten? Som Migrationsverket uppfattar det är det individens varaktiga försörjningsoförmåga på grund av funktionshinder som är avgörandet och inte funktionshindret i sig. Om avsikten är en annan bör det även här övervägas om denna grupp lämpligare undantas från försörjningskravet genom att skapa ett särskilt undantag för dessa istället för att använda sig av synnerliga skäl.

Avsnitt 10 Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

Migrationsverket delar bedömningen i betänkandet att det finns behov av en ventil i möjligheten att få uppehållstillstånd för att möjliggöra att Sverige fullt ut uppfyller sina internationella åtaganden. En återgång till lagstiftningen som den såg ut innan 2014 bedöms också innebära en förenkling av tillämpningen i förhållande till vad som gällt under den tid som tillfälliga lagen varit i kraft.

Migrationsverket instämmer i bedömningen att den föreslagna lydelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen bör svara mot Sveriges internationella åtaganden. Som framhålls i betänkandet finns det också nationell praxis som ger vägledning kring hur paragrafen ska tolkas. Det kommer emellertid även fortsättningsvis vara nödvändigt att beakta Sveriges internationella åtaganden i tolkningen av paragrafen, t.ex. i form av den rättsutveckling som sker genom Europadomstolens rättspraxis.

Migrationsverket framförde i samband med den tillfälliga lagens förlängning att 11 § tillfälliga lagen förändrar förhållandet mellan ärenden i grundprövningen och ärenden i verkställighetsstadiet. Den föreslagna lydelsen av 5 kap. 6 § utlänningslagen harmonierar med formuleringen i 12 kap. 18 § samma lag. Det betyder alltså att den förskjutning som funnits under den tillfälliga lagens giltighetstid inte längre kvarstår genom det nya förslaget.

Genom förslaget upphävs 5 kap. 9 § utlänningslagen. Denna paragraf har utgjort en möjlighet att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd när utlänningsens behov av vård i Sverige bedöms vara övergående. I betänkandet anges (s. 316) att det saknas behov av att behålla denna paragraf eftersom de tillstånd som beviljas enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen kommer att vara tidsbegränsade. Det behöver dock förtydligas om borttagandet av 5 kap. 9 § utlänningslagen innebär att uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § samma lag inte längre ska kunna beviljas vid övergående hälsotillstånd. Om det ska vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen vid övergående hälsotillstånd behöver också förtydligas om en sökande som har ett sådant tillstånd ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd, och om sökanden kan utgöra anknytningsperson.

Genom att 5 kap. 7 § utlänningslagen i sin nuvarande utformning tas bort försvinner också möjligheten att bevilja kortare tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av vandel i vissa fall.

Avsnitt 11 Övriga skyddsbehövande

I betänkandet föreslås att skyddskategorin övrigt skyddsbehövande ska utmönstras ur utlänningslagen. Migrationsverket konstaterar att tillämpningen förenklas av att de begrepp som används i den svenska lagstiftningen bygger på internationella begrepp. Det är t.ex. en fördel att

det finns internationell praxis gällande begreppen inre väpnad konflikt och urskillningslöst våld. Det förenklar också jämförelser med EASO:s och andra länders bedömning av säkerhetssituationen i ursprungsländer.

Det kan finnas sökande som tidigare skulle ha kunnat beviljas status som övrigt skyddsbehövande som inte kommer kunna få status som alternativt skyddsbehövande. Det rör sig till exempel om möjligheten att få uppehållstillstånd på grund av en inre väpnad konflikt i situationer då det inte förekommer urskillningslöst våld, och som inte heller täcks av 4 kap. 2 § första stycket första ledet utlänningslagen. Som framgår av betänkandet har skyddskategorin övrigt skyddsbehövande dock haft en marginell betydelse i ljuset av senare internationell rättsutveckling³⁵ sedan skyddskategorin alternativt skyddsbehövande infördes. Migrationsverket instämmer också i betänkandets slutsats att även den del av paragrafen som gett möjlighet att bevilja status vid en miljökatastrof varit av begränsad betydelse, bl.a. mot bakgrund av att det också krävs att det inte finns möjlighet till ett internt flyktalternativ för att denna ska kunna tillämpas.

Utredningen föreslår att inte bara skyddskategorin övrigt skyddsbehövande utmönstras, utan också att möjligheten att återkalla en övrig skyddsstatusförklaring i 4 kap. 5 c § utlänningslagen tas bort. Det betyder att möjligheten att återkalla en redan beviljad övrig skyddsstatusförklaring för en person som uteslutits från övrig skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 2 c § första stycket utlänningslagen kommer att försvinna. Det kommer inte heller att finnas möjlighet att återkalla en redan beviljad övrig skyddsstatusförklaring för den som har upphört att vara övrigt skyddsbehövande. Detta betyder att en person som innehar en övrig skyddsstatusförklaring i detta avseende får ett starkare skydd än flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Det kan ifrågasättas om detta varit avsikten med förslagen. Migrationsverket bedömer att det även fortsättningsvis finns behov av att kunna återkalla redan beviljade övriga skyddsstatusförklaringar.

Genom att skyddskategorin övrigt skyddsbehövande utmönstras försvinner också begreppet *andra svåra motsättningar* ur utlänningslagen. Detta begrepp förekommer även i förordningen (2008:778) om återetableringsstöd för vissa utlänningar. Det bör övervägas om ändringen i utlänningslagen ska föranleda en översyn av de begrepp som används också i förordningen om återetableringsstöd.

Avsnitt 12.2 Uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet efter laga kraft

Migrationsverket läser förslaget som att det inte innebär någon förändring av tolkningen av när ett verkställighetshinder är bestående, och som att tidigare praxis därför fortfarande är relevant. Det vore dock välkommet med ett klagörande om hur bedömningen av när ett verkställighetshinder är

³⁵ EU-domstolens dom den 30 januari 2014 i mål C-285/12, Diakité.

bestående ska göras när sökanden beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd (jfr MIG 2019:4). Även om frågan om ett verkställighetshinder är bestående eller ej enligt förslaget inte har någon betydelse för vilken tillståndstid personen ska få, så blir bedömningen såvitt Migrationsverket förstår central för frågan om personen kan få permanent uppehållstillstånd. Det kan därför ifrågasättas om det är lämpligt att uppehållstillstånd på grund av bestående och icke-bestående verkställighetshinder ska beviljas med stöd av samma stycke i paragrafen. Det kan också ifrågasättas om behovet av korta tillståndstider är lika starkt gällande i de fall det finns bestående verkställighetshinder.

Av betänkandet (s. 328) framgår att personer som har verkställighetshinder som inte är bestående inte kan tillgodoräkna sig tid med tidsbegränsade uppehållstillstånd för att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd. Det kan finnas behov att förtydliga hur beräkningen av treårskravet ska göras då förutsättningarna förändrats på ett sådant sätt vid en senare prövning att ett tidigare icke bestående verkställighetshinder då bedöms vara ett bestående verkställighetshinder.

Av avsnitt 12.2 framgår att tidsbegränsade uppehållstillstånd för *flyktingar* vid verkställighetshinder enligt 12 kap. 2 § utlänningslagen ska bestämmas till tre år. Vid verkställighetshinder enligt 12 kap. 2 § görs dock inte en regelrätt flyktingskapsbedömning enligt 4 kap. 1 och 3 §§ utlänningslagen, eftersom man inte bedömer eventuella uteslutandegrunder. Det är därför inte lämpligt att tala om flyktingar i detta avseende. Oaktat detta bedömer Migrationsverket att det är bra att tillståndstiderna i 12 kap. 18 § utlänningslagen korresponderar med tillståndstiderna i 5 kap. 1 § samma lag.

Tidigare beviljades ofta permanent uppehållstillstånd när personer beviljades skyddsstatusförklaring på verkställighetsstadiet. Detta medförde att avlägsnandebeslutet upphörde att gälla (jfr 12 kap. 22 § utlänningslagen). En av konsekvenserna med en övergång till tidsbegränsade uppehållstillstånd blir att den som på verkställighetsstadiet beviljas en skyddsstatusförklaring fortfarande har ett gällande avlägsnandebeslut. Eftersom det tidsbegränsade uppehållstillståndet inte beviljas efter omprövning saknas normalt förutsättningar för att upphäva det med stöd av 12 kap. 16 § utlänningslagen. Det kan finnas anledning att överväga om detta är en avsedd, eller önskvärd, konsekvens.

Avsnitt 12.3 Varaktigt bosatta

I betänkandet föreslås att en utlänning ska uppfylla förutsättningarna för permanent uppehållstillstånd i den föreslagna 5 kap. 7 § 1 och 3 utlänningslagen. På detta sätt uppnås en likabehandling av personer som beviljas ett permanent uppehållstillstånd på grund av de får ställning som varaktigt bosatta i Sverige, och andra personer som beviljas ett sådant tillstånd. En konsekvens blir att vandelskravet i 5 a kap. 3 § utlänningslagen tas bort och ersätts av vandelskravet i 5 kap. 7 § 3 utlänningslagen.

Migrationsverket delar bedömningen i betänkandet om att ställning som varaktigt bosatt inte bör vara en parallell och till viss del enklare väg till att erhålla permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket ser dock att det finns en risk, eller kan utvecklas till en risk, att det nationella vandelskravet i 5 kap. 7 § 3 utlänningslagen inte är förenligt med det gemenskapsrättsliga begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet i direktiv 2003/109/EG³⁶.

Av artikel 6.1 i direktivet följer att medlemsstaterna får vägra att bevilja ställning som varaktigt bosatt av skäl som rör allmän ordning och säkerhet och av skäl 8 framgår att en tredjelandsmedborgare som önskar förvärva ställning som varaktigt bosatta inte bör utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Vid bedömningen ska allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet, eller den fara som den berörda personen utgör, beaktas samtidigt som det ska tas vederbörlig hänsyn till bosättningsstiden och befintliga band med bosättningslandet. Även om det kommer vara upp till rättstillämpningen att närmare utveckla tillämpningen av vandelskravet i 5 kap. 7 § 3 utlänningslagen är Migrationsverket, utifrån de riktlinjer som uppges i betänkandet, osäker på om detta kommer beaktas i tillräcklig mån. Särskilt i förhållande till att bedömningen i 5 kap. 7 § 3 utlänningslagen ska vara framåtsyftande. Migrationsverket noterar även att det enbart är begångna brott, dvs. brott utlänningen blivit dömd för, som betraktas som allvarliga som i sig kan betraktas som ett hot mot allmän ordning (artikel 6.2 direktiv 2003/109/EG). Brott som utlänningen enbart är skäligen misstänkt för kan inte anses som hot mot allmän ordning. Migrationsverket är vidare osäker på det krav på karenstid såsom uppges i betänkandet, och som återfinns vid bedömningen av svenskt medborgarskap, kan ställas vid bedömningen av om en person utgör hot mot allmän ordning och säkerhet.

I sammanhanget efterfrågar Migrationsverket även vägledning kring om undantagen från kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 a § utlänningslagen är tillämplig vid prövningen av 5 a kap. 2 § samma lag. En ordning där prövningen av permanent uppehållstillstånd vid ansökan om ställning som varaktigt bosatt skiljer sig från villkoren i enlighet med nationell lagstiftning riskerar att inte vara i linje med artikel 5. 2 i direktiv 2003/109/EG.

Avsnitt 15 Konsekvensanalys

Migrationsverket instämmer i den övergripande bedömningen av konsekvenser av de lagförslag som presenteras i kommittébetänkandet att:

- Förslagen bedöms få ungefär samma effekt på antalet asylsökande i Sverige som den tillfälliga lagen. Det innebär att antalet asylsökande, efter att andra påverkansfaktorer exkluderats, bedöms bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

³⁶ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

- Antalet uppehållstillstånd till personer som sökt asyl och antalet anhöriginvandrare bedöms hamna på en lägre nivå än vid en återgång till utlänningslagen och på liknande nivåer som om den tillfälliga lagen skulle fortsätta gälla.
- De totala utgifterna i staten för t.ex. asylprövning, mottagandet av asylsökande, kommunmottagandet av nyanlända samt etablering förväntas bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

Migrationsverket konstaterar att de bedömningar som görs i betänkandets konsekvensanalys i väsentliga delar sker med hänvisning till myndighetens prognos från juli 2020. Där sätts Migrationsverkets prognosbedömningar baserat på antagandet att den tillfälliga lagens bestämmelser fortsätter att gälla fram till slutet av 2023 i relation till motsvarande bedömningar baserat på en återgång till utlänningslagen i mitten av 2021. Migrationsverket anser att det är en rimlig utgångspunkt för den övergripande konsekvensanalysen, då kommitténs förslag ligger relativt nära den tillfälliga lagen.

I betänkandet förs ett väl avvägt resonemang kring hur olika omvärldsfaktorer kan samspela med lag- och praxisförändringar i Sverige och innebära en påverkan på främst antalet människor som kan förväntas söka asyl i Sverige. Migrationsverket delar kommitténs uppfattning att de ekonomiska konsekvenser som bedöms uppstå till följd av förslagen inte bara påverkas av lag- och policyändringar i Sverige utan också av omvärldsfaktorer utanför Sveriges kontroll. Därför är det bra att betänkandet tydliggör att konsekvensanalysen utgår från en ”allt annat lika” princip beträffande externa och andra osäkerhetsfaktorer och att även om migrationen regleras mer långsiktigt till följd av kommitténs förslag kan offentliga budgetar komma att behöva anpassas till ökande eller sjunkande antal asylsökande och anhöriga. Migrationsverket vill klargöra att juliprognosens beräkningar och därmed även betänkandets konsekvensanalys, avseende såväl scenariot med den tillfälliga lagen som scenariot med utlänningslagen, utgår från myndighetens planeringsantagande för antalet asylsökande för respektive år 2021-2023. I sammanhanget bör det nämnas att det därutöver finns ett prognosintervall för respektive år som återspeglar osäkerheten i de externa faktorerna.

Nedan kommenteras de huvudsakliga delar av kommitténs förslag som skiljer sig från den tillfälliga lagen och som därmed inte beaktats i Migrationsverkets prognoser:

- Att tidsbegränsade uppehållstillstånd föreslås bli huvudregel ligger i linje med den tillfälliga lagen. De nya kraven som föreslås för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd (vandel, språk- och samhällskunskap och försörjning) skiljer sig däremot. Hur många och hur stor andel sökande som kommer att uppfylla dessa krav efter att ha haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år kommer att påverka antalet inkomna förlängningsansökningar framöver. Migrationsverket delar kommitténs bedömning att ökningstakten av förlängningsansökningar jämfört med en återgång till utlänningslagen, med permanenta uppehållstillstånd som huvudregel,

kommer att avta successivt när en del individer kommer att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd. Myndigheten delar också kommitténs uppfattning att det i nuläget är svårt att förutspå hur många som kommer att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd och efter hur många år med tidsbegränsat uppehållstillstånd, då kraven inte specificerats i detalj och att det tidigare inte funnits motsvarande krav i svensk lagstiftning. Detta kommer i förlängningen också påverka antalet personer som ansöker om svenskt medborgarskap efter beviljat permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket delar bedömningen om att antalet medborgarskapsansökningar blir färre till följd av kommitténs förslag jämfört med en återgång till utlänningslagen.

- Den humanitära grund för uppehållstillstånd som föreslås och som i enlighet med betänkandet är mer generös än den tillfälliga lagen, men snävare än synnerligen och särskilt ömmande omständigheter i utlänningslagen. Samtidigt föreslås grunden övrigt skyddsbehov i utlänningslagen tas bort. Migrationsverket delar betänkandets bedömning att dessa förändringar endast kommer få en marginell påverkan på bifalls- och avslagsandelarna i grund och överprövning.

När det gäller anhöriginvandring till f.d. asylsökande som beviljats uppehållstillstånd konstaterar betänkandet att reglerna inklusive krav och undantag från försörjningskravet i stort motsvarar den tillfälliga lagen. Migrationsverket delar bedömningen att antalet personer som ansöker om uppehållstillstånd som anhöriga till f.d. asylsökande kommer att hamna på liknande nivåer som om den tillfälliga lagen skulle fortsätta gälla, men bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen. Detta eftersom fler personer bedöms söka asyl i Sverige vid en återgång till de mer generösa bestämmelserna i utlänningslagen. Vidare instämmer Migrationsverket i att förslaget om undantag från försörjningskravet vid vissa anknytningar till personer som är medborgare i Sverige, Schweiz och Förenade kungariket kan medföra att antalet anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd ökar något jämfört med den tillfälliga lagen. Detta bedöms inte påverka de statliga utgifterna på utgiftsområde 13 Nyanländas etablering, då dessa grupper till skillnad från anhöriga till f.d. asylsökande inte omfattas av statlig ersättning till kommuner.

Vad gäller anhöriginvandring så utgår konsekvensanalysen i betänkandet framför allt från hur den nya lagregleringen påverkar anhöriga till skyddsbehövande och andra anknytningspersoner vars uppehållstillstånd tidsbegränsats med stöd av tillfälliga lagen. Det saknas dock en analys av hur övergången till tidsbegränsade uppehållstillstånd påverkar anhöriga till övriga anknytningspersoner. Som framgår av tabellen på s. 377 i betänkandet är majoriteten av anhöriginvandringen kopplad till personer som inte är skyddsbehövande. Migrationsverkets statistik visar att i genomsnitt 46 procent av de beviljade uppehållstillstånden vid första ansökningstillfället inom kategorin övriga anhöriga har varit permanenta under 2017-2019 (exklusive adoptioner och barn som är födda i Sverige till föräldrar med permanent uppehållstillstånd). Kommitténs förslag om att

uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade som huvudregel innebär att möjligheten till permanent uppehållstillstånd vid första ansökningstillfället upphör, vilket kommer att medföra en ökning av antalet förlängningsansökningar och prövning utifrån de nya kraven som föreslås för permanent uppehållstillstånd.

En lagstiftning där tidsbegränsade uppehållstillstånd är huvudregel kan få vissa konsekvenser för återvändandet. Om den tillståndsgrund som personen har fått uppehållstillstånd på har upphört vid en förlängningsprövning kan Migrationsverket, om ingen annan tillståndsgrund är tillämplig, komma att fatta beslut om utvisning, vilket kan leda till fler återvändandeärenden. Hur vanligt detta kan komma att bli är beroende bl.a. av hur de tillkommande kraven för permanent uppehållstillstånd kommer att utformas.

Migrationsverket ser gärna att lagstiftaren tydliggör vilket ansvar myndigheten har i de eventuella fall där personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd inte ansökt om förlängning när de löper ut, men som kanske ännu inte lämnat landet. I nuläget är det oklart hur långt Migrationsverkets ansvar för denna grupp sträcker sig. Migrationsverket bedömer att det vore av värde om denna konsekvens närmare analyserades i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Som redogjorts för ovan hänvisar konsekvensanalysen i betänkandet till Migrationsverket prognos i juli 2020, varefter myndigheten lämnat en ny prognos i oktober. Oktoberprognosen utgår från samma antaganden om framtida migrationslagstiftning, dvs. ett huvudscenario där den tillfälliga lagen fortsätter att gälla och alternativa beräkningar vid en eventuell återgång till utlänningslagen i mitten av 2021. Den största skillnaden jämfört med i juli är att den senaste prognosen tar hänsyn till budgetpropositionen för 2021 och dess fleråriga anslagsförstärkning för migrationsdomstolarna. Därutöver gjordes vissa justeringar av prognoserna för inkomna och avgjorda ärenden främst för innevarande år, samt uppdateringar av antaganden kopplat till Coronapandemin. Dessa förändringar får genomslag både i scenariot med fortsatt tillfällig lag och med återgång till utlänningslagen. Den främsta skillnaden består i att antalet inskrivna personer i migrationsverkets mottagning bedöms minska i en snabbare takt i båda scenarierna eftersom domstolarna kommer att kunna avgöra fler ärenden framöver. Det medför lägre sammantagna utgifter under 2021-2023 jämfört med juliprognosen. För en uppdaterad bild av de övergripande ekonomiska konsekvenserna av kommittéförslagen – enligt samma jämförelse som i betänkandet mellan scenariot med fortsatt tillfällig lag och scenariot med en återgång till utlänningslag – hänvisas således till myndighetens oktoberprognos 2020. Baserat på oktoberprognosen beräknas de sammanlagda utgifterna på utgiftsområde 8 och 13 öka med cirka 2,8 miljarder kronor under 2021-2023 vid en återgång till den ordinarie utlänningslagen jämfört med om den tillfälliga lagens bestämmelser skulle fortsätta gälla. I juliprognosen beräknades motsvarande mellanskillnaden till cirka 2,2 miljarder kronor.

Jämfört med de senaste årens ordning med en tillfällig lag som delvis överlappar med utlänningslagen kommer en ny enhetlig lagstiftning bidra till en minskad komplexitet i det legala ramverket på migrationsområdet. Under en övergångsperiod bedömer Migrationsverket emellertid att införandet och implementeringen av den nya lagstiftningen ställer krav på myndigheten när det kommer till att anpassa prövningsverksamheten utifrån det nya regelverket. Detta exempelvis i form av utveckling av IT-system, informations- och utbildningsinsatser, rättslig vägledning med mera. Dessa åtgärder kommer initialt medföra konsekvenser för prövningsverksamheten, vilket exempelvis kan innebära en påverkan på produktiviteten inom vissa ärendeslag under en övergångsperiod. Effekter av detta slag är svåra att uppskatta på förhand, men erfarenheten från de senaste årens lagändringar visar att det tar både tid och resurser att anpassa verksamheten och samtidigt värna en fortsatt hög rättslig kvalitet. Vidare konstaterar Migrationsverket att tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel och tillkommande krav för permanent uppehållstillstånd kommer att medföra ett stort antal återkommande ansöknings- och prövningstillfällen framöver och vars omfattning är osäker. Detta kan innebära att det i många ärenden framkommer nya omständigheter över tid som behöver beaktas liksom prövning utifrån de undantagsregler som föreslås, vilket kan medföra begränsade möjligheter till en effektiv handläggning.

Övriga synpunkter

En utlänning som reser in i, eller vistas i, Sverige ska ha pass (2 kap. 1 § utlänningslagen). I 2 kap. 1 § utlänningsförordningen finns ett undantag från passkravet, bl.a. för den som beviljas permanent uppehållstillstånd. I samband med att tillfälliga lagen infördes gjordes ytterligare undantag från passkravet i 2 kap. 1 a § utlänningsförordningen för de grupper av sökande vars uppehållstillstånd tidsbegränsades med stöd av tillfälliga lagen. Migrationsverket anser att lagstiftaren i det fortsatta arbetet bör överväga behovet av motsvarande ändring mot bakgrund av tidsbegränsade uppehållstillstånd nu föreslås bli huvudregel permanent.

Det saknas i betänkandet en analys av hur förslagen påverkar de lagar och förordningar som styr statlig ersättning till kommuner, regioner och apotek. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör denna fråga belysas. Om det finns behov av förtydliganden eller ändringar bör förändringarna i lagstiftningen göras samtidigt med att de nya reglerna i utlänningslagen träder i kraft.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av de rättsliga experterna Camilla Odin och Ellen Regebro. I den slutliga beredningen har även den tillförordnade rättschefen Carl Bexelius deltagit.

Mikael Ribbenvik