

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Dnr Ju2020/03215

En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)

Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, som har fått ovan rubricerat betänkande på remiss, lämnar följande synpunkter.

Allmänna synpunkter

Migrationsdomstolen tillstyrker förslaget med följande synpunkter.

Migrationsdomstolen konstaterar att förslagen i betänkandet är betydligt mer underbyggda och genomarbetade jämfört med dem som lades fram inför införandet av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen). Migrationsdomstolen noterar dock vissa inkonsekvenser, framför allt vad gäller tillståndens olika längder. Migrationsdomstolen konstaterar därtill att förslagen medför ett stort antal ändringar i utlänningslagen (2005:716), vilket tyvärr innebär att utlänningslagen blir ännu mer svåröverskådlig och komplex.

Migrationskommittén föreslår en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande som huvudregel vid det första beslutstillfället med möjlighet till förlängning samt till permanenta uppehållstillstånd efter tre år om vissa krav, bland annat försörjningskravet, är uppfyllda. Kommittén bedömer dock att endast en minoritet av alla skyddsbehövande kommer att uppfylla kraven vid första möjliga tillfälle eftersom det ofta tar relativt lång tid för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Statistiken från Migrationsverket avseende dem som beviljats permanent uppehållstillstånd vid egen försörjning med stöd av 17 § tillfälliga lagen visar också att relativt få individer hittills har beviljats permanent uppehållstillstånd enligt denna bestämmelse (s. 392). Den föreslagna ordningen kommer därför i praktiken innebära att en majoritet av skyddsbehövande under lång tid kommer att vistas i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd eftersom skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU) ger dem rätt att få uppehållstillstånd förlängt så länge deras skyddsstatus inte återkallats. Enligt vad domstolen erfar förekommer återkallelsen av status sällan. Även kommittén konstaterar att de flesta prövningar av förläningsärenden brukar resultera i fortsatt uppehållstillstånd (s. 391 not 18). I praktiken kan det ifrågasättas om det blir någon avgörande skillnad mellan den föreslagna ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd - som ändå kommer att förlängas vid

upprepade tillfällen - och den ordning med permanenta uppehållstillstånd för skyddsbehövande som finns i den nuvarande utlänningslagen.

1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen

Migrationsdomstolen anser att vissa paragrafer, särskilt 5 kap. 3 § och 3 a § blir väldigt långa. De sistnämnda kommer att bestå av åtta respektive nio stycken mot ursprungliga tre. De delar i dessa paragrafer som gäller uppehållstillstånd vid förlängning kunde istället med fördel flyttas under rubriken *Fortsatt uppehållstillstånd*. De delar som gäller permanent uppehållstillstånd skulle kunna samlas under en ny rubrik *Permanent uppehållstillstånd*, där även bestämmelserna om villkoren för permanent uppehållstillstånd, som återfinns i 5 kap. 7 § och 7 a §, kunde placeras. Det är redan idag svårt att hitta i utlänningslagen, varför det är mycket angeläget att det finns en logisk struktur för var i utlänningslagen och i vilken ordning bestämmelserna placeras. En sådan struktur saknas dock i kommitténs förslag.

6.5.4. Längden på uppehållstillstånd vid flyktingskap

Längden på uppehållstillstånd vid förlängning

Kommittén bedömer att de flyktingar som fått kortare tillstånd än tre år vid första beslutstillfället av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen av dessa skäl bör vara uteslutna från möjligheten att erhålla permanent uppehållstillstånd. Det är i vart fall enligt kommittén inte meningen att dessa personer ska hamna i en bättre situation, och det är inte antalet förlängningar som är av betydelse utan att en person har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd under en viss tid innan permanent uppehållstillstånd kan bli aktuellt. För flyktingar är denna tid tre år.

Migrationsdomstolen anser att det är oklart vad som avses här. Att denna kategori flyktingar är uteslutna från att få permanent uppehållstillstånd eller att de ändå kan få det men först efter att de haft förlängt uppehållstillstånd i tre år.

Någon bestämmelse om att denna kategori inte har möjlighet att få permanent uppehållstillstånd finns i vart fall inte med i förslaget till ändringar i utlänningslagen. Frågan bör därför klarläggas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

6.5.5 Längden på uppehållstillstånd vid alternativt skyddsbehov

Längden på uppehållstillstånd vid ytterligare förlängning

Samma synpunkter som under rubriken ovan.

7.4.1. Krav för permanenta uppehållstillstånd

Kommittén föreslår att språk- och samhällskunskapskraven samt försörjningskravet ska gälla för alla utlänningar. Bestämmelsen om det införs i 5 kap. 7 § utlänningslagen.

I 5 kap. 8 § utlänningslagen finns bestämmelser om permanent uppehållstillstånd för olika grupper av arbetskraftsinvandrare, studerande på forskarnivå och egna företagare. Migrationsdomstolen anser att det i denna bestämmelse för tydlighetens skull borde göras en hänvisning till bestämmelsen i 5 kap. 7 § utlänningslagen, nämligen att ett permanent uppehållstillstånd beviljas endast om förutsättningarna i 7 § är uppfyllda.

Samma hänvisning borde även göras i 12 kap. 16 c § andra stycket utlänningslagen som gäller permanent uppehållstillstånd för utvisningsdömda.

7.4.2 Undantag från kraven

Kommittén föreslår att barn ska undantas från de uppställda kraven för permanent uppehållstillstånd. Konsekvensen av detta blir att medlemmar i samma familj kan komma att ha olika typer av uppehållstillstånd. Föräldrar kan till exempel ha fortsatt tidsbegränsade uppehållstillstånd även efter tre år om de inte uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd medan deras minderåriga barn kan ha permanent uppehållstillstånd efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd. En sådan ordning kan, förutom att den i sig inte framstår som rimlig, bland annat medföra att föräldrar med barn som har permanent uppehållstillstånd i praktiken kommer att kunna fortsätta vistas i Sverige med uppehållstillstånd på grund av anknytning till barnet även om de själva inte längre skulle ha någon egen grund för uppehållstillstånd.

Det föreslås vidare att det är åldern vid tidpunkten när beslut om permanent uppehållstillstånd fattas som avgör om sökanden är undantagen från kraven. Migrationsdomstolen anser att en sådan ordning skulle leda till att en utlännings möjlighet att uppfylla ålderskravet blev beroende av handläggningstidens längd hos Migrationsverket, särskilt i de fall när ett barn uppfyller kravet på tre års vistelse med tidsbegränsat uppehållstillstånd och ansöker om permanent uppehållstillstånd en kort tid innan det fyller 18 år. Detta skulle i sin tur leda till olika och orättvisa konsekvenser för de enskilda sökandena. Frågan borde därför analyseras mer i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

7.4.3 Ansökan och överklagande m.m.

Kommittén föreslår att en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan endast göras i samband med att Migrationsverket ska pröva om tidsbegränsat tillstånd ska förlängas. Detta har dock inte kommit till uttryck i författningstexten. Om kommittén har tänkt att ange dessa villkor i

utlänningsförordningen bör detta i så fall förtydligas. I syfte att uppnå enhetlig tillämpning borde det även vara önskvärt att förtydliga hur ansökningar om permanent uppehållstillstånd som kommer till Migrationsverket vid annan tidpunkt ska behandlas.

7.4.4. Personer som redan har tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige

Det föreslås att den tid som man har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt tillfälliga lagen ska få tillgodoräknas vid ansökan om permanent uppehållstillstånd. Detta har inte heller kommit till uttryck i författningstexten och behöver därför förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

8.3.2. Tillståndstiden vid anknytning

Längden för uppehållstillstånd vid förlängning

Migrationsdomstolen konstaterar att förslaget i denna del innebär att möjligheten att ansöka om permanent uppehållstillstånd för anhöriga till bl.a. svenska medborgare och personer med permanent uppehållstillstånd i praktiken kommer att finnas först efter sammanlagt fyra år med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detta eftersom ansökan om uppehållstillstånd kan lämnas först när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löpt ut (se den ändrade bestämmelsen i 5 kap. 3 § sjunde stycket utlänningslagen) även om det föreskrivs att ansökan om permanent uppehållstillstånd kan göras efter minst tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Förutsättningarna för denna kategori anhöriga kommer därmed att skilja sig från anhöriga till flyktingar och alternativt skyddsbehövande som i praktiken har möjlighet att ansöka om permanent uppehållstillstånd redan efter tre år då längden på deras tidsbegränsade uppehållstillstånd beror på längden av tidsbegränsat uppehållstillstånd för anknytningspersonen. Kommittén har understrukt vikten av harmoniseringen av den tid efter vilken ett permanent uppehållstillstånd kan beviljas. Det borde därför även finnas möjlighet för anhöriga till svenska medborgare och personer med permanent uppehållstillstånd att ansöka om permanent uppehållstillstånd efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Tidpunkten för ansökan om permanent uppehållstillstånd borde därför inte knytas till den tid då tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut utan möjligheten till ansökan borde finnas när man har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i tre år.

Upphållstillstånd när förhållandet har upphört m.m.

Migrationsdomstolen konstaterar att de ändringar som föreslås inte kommer att överensstämma med kravet i artikel 15.1 familjeåterföreningsdirektivet (2003/86/EG). Denna artikel föreskriver att make/maka eller ogift partner

samt barn som har uppnått myndig ålder har rätt att, efter ansökan, få ett eget uppehållstillstånd som är oberoende av anknytningspersonens senast efter fem års vistelse, under förutsättning att familjemedlemmen inte har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl än familjeåterförening.

Detta innebär att ovan nämnda kategorier av anhöriga som haft uppehållstillstånd i fem år på grund av anknytning men som inte uppfyllt kraven för att få permanent uppehållstillstånd har rätt till ett fortsatt uppehållstillstånd som är oberoende av anknytningspersonens uppehållstillstånd, även om förhållandet består (se MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, Bryssel den 3.4.2014 COM (2014) 210 final, s. 20).

Bestämmelsen i 5 kap. 16 § första stycket i den nuvarande utlänningslagen uppfyllde direktivets krav. Make/maka eller sambo beviljades redan efter två år med tidsbegränsat uppehållstillstånd permanent uppehållstillstånd med stöd av andra stycket samma bestämmelse. På så sätt fick han/hon ett eget uppehållstillstånd oberoende av anknytningspersonens inom den tid som föreskrivs i direktivet. Bestämmelsens andra stycket ska dock tas bort enligt kommitténs förslag. Permanent uppehållstillstånd kommer istället att kunna beviljas make/maka efter tre års vistelse i Sverige under förutsättning att språk- och samhällskunskapskraven samt försörjningskravet uppfylls. I de fallen make/maka inte beviljas permanent uppehållstillstånd under fem års vistelse i Sverige kommer deras tidsbegränsade uppehållstillstånd fortsatt vara beroende av anknytningspersonens uppehållstillstånd. En sådan ordning kan inte anses förenlig med direktivet.

12.2.2 Överväganden

Kommittén föreslår att uppehållstillstånd som beviljas på grund av hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen ska gälla antingen i 13 månader eller vid flyktingskäl i tre år. Om uppehållstillstånd ska förlängas ska det tidsbegränsas och gälla i maximalt ett år. För den som beviljas uppehållstillstånd som flykting enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen föreslås dock att uppehållstillstånd vid förlängning ska gälla i två år. Detta innebär att personer med samma skäl som hänför sig till flyktingskap kommer vid förlängning att få uppehållstillstånd av olika längd. Några överväganden till valet av en sådan ordning finns inte i betänkandet. Det bör analyseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I förslaget tas inte heller upp frågan om tidigare beviljade uppehållstillstånd på grund av bestående verkställighetshinder kan tillgodoräknas när en utlänning efter att utvisningsbeslutet preskriberats ansökt om asyl på nytt och sedan beviljats ett uppehållstillstånd för kortare tid än tre år och vill, när detta uppehållstillstånd löpt ut, ansöka om permanent uppehållstillstånd.

15 Konsekvensanalys

Det är svårt att förutse vilka konsekvenser den nya ordningen, med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel, kommer att medföra för migrationsdomstolarnas verksamhet på sikt. I sammanhanget vill migrationsdomstolen dock lyfta fram att omvärldssituationen fortfarande utgör den största enskilda faktorn som ger upphov till flyktingströmmarna och denna kan snabbt förändras.

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Kommittén bedömer att några särskilda övergångsbestämmelser inte behövs och att de föreslagna författningsändringarna därför ska tillämpas vid prövning från och med den dag då bestämmelserna träder i kraft. Migrationsdomstolen anser att det borde tydliggöras om det är tänkt att migrationsdomstolarna från och med den 20 juli 2021 enbart ska tillämpa de nya bestämmelserna i utlänningslagen eller att domstolarna ska tillämpa den tillfälliga lagen om Migrationsverket har gjort det i det överklagade beslutet.

Övriga synpunkter

Av förslaget går inte att utläsa om hur de nya reglerna om tidsbegränsade uppehållstillstånd i utlänningslagen förhåller sig till passkravet. Om detta ska lösas på samma sätt som när den tillfälliga lagen infördes, nämligen genom införandet av särskilda undantagsbestämmelser i 2 kap. utlänningsförordningen, borde detta i så fall klargöras.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Stefan Holgersson. I beredningen har även chefsrådmännen Kirsi Laakso Utvik, Maria Ek Oldsjö, Gunnar Gustafson samt rådmännen Maria Persson, Ulrika Sigerud och Nils Västberg deltagit. Specialistföredraganden Maria Carnestedt har varit föredragande.

Stefan Holgersson

Maria Carnestedt