

Åtgärder som underlättar för brittiska medborgare i Sverige vid ett avtalslöst brexit

I promemorian lämnas förslag som syftar till att motverka vissa allvarliga följder av ett avtalslöst brexit för de brittiska medborgare och deras familjer som i dag bor och arbetar i Sverige. Förslagen är aktuella endast för det fall Förenade kungariket skulle lämna EU utan att någon överenskommelse om övergångsregler finns på plats mellan parterna.

Det föreslås en tidsbegränsad förordning som innehåller undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd för de brittiska medborgare och deras familjemedlemmar som förlorar sin rätt att bo och arbeta i Sverige till följd av Förenade kungarikets utträde ur EU. Dessa personer kommer därmed att kunna fortsätta att bo och arbeta i Sverige under en övergångsperiod efter utträdet för att få möjlighet att anpassa sig efter den nya situationen. Förordningen föreslås gälla i ett år.

I promemorian finns även förslag på vissa lagändringar. Det föreslås att regeringen ska få meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som är brittisk medborgare och för familjemedlemmar till en sådan utlänning. Det föreslås också att regeringen ska få meddela föreskrifter om att ansökningar om arbetstillstånd ska få bifallas efter inresan i Sverige för denna grupp. Bemyndigandena möjliggör bl.a. föreskrifter som innebär att de brittiska medborgare och familjemedlemmar som vill fortsätta att bo och arbeta i Sverige efter övergångsperioden ska få beviljas uppehålls- och arbetstillstånd även om de redan befinner sig i Sverige. Därutöver föreslås en anpassning av bestämmelserna om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, som tydliggör att bl.a. brittiska medborgare får rätt att tillgodoräkna sig tid som de har varit lagligen bosatta i Sverige med uppehållsrätt vid en ansökan om ställning som varaktigt bosatt.

Den tidsbegränsade förordningen föreslås träda i kraft den 30 mars 2019 och lagändringarna den 1 juli 2019.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	3
1.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	3
1.2	Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	5
1.3	Förslag till förordning om ett tillfälligt undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd för vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar	6
2	Ärendet.....	8
3	Konsekvenser av ett avtalslöst utträde för brittiska medborgare och deras familjemedlemmar	9
4	Åtgärder för att mildra följderna av ett avtalslöst utträde	12
4.1	Åtgärder bör vidtas för att mildra de allvarligaste följderna av utträdet för enskilda.....	12
4.2	Ett tillfälligt undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd	15
4.3	Bevis om undantag från kravet på uppehållstillstånd	18
4.4	Möjlighet att bevilja en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd	20
4.5	Anpassning av bestämmelserna om ställning som varaktigt bosatt i Sverige.....	21
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	22
6	Kostnader och andra konsekvenser.....	23
7	Författningskommentar.....	26
7.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	26

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Häri genom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716) dels att nuvarande 6 kap. 8 § ska betecknas 6 kap. 9 §, dels att 5 kap. 23 § och 5 a kap. 1 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 6 kap. 8 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

23 §¹

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier eller besök.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som slutfört en högskoleutbildning för vilken uppehållstillstånd för studier beviljats och för hans eller hennes familjemedlemmar.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med en främmande stat.

Regeringen får meddela föreskrifter om när uppehållstillstånd får ges till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och till anhöriga till en sådan utlänning.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för forskning och för medföljande familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för forskning.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, studier eller näringsverksamhet.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som är medborgare i Förenade kungariket och för familjemedlemmar till en sådan utlänning.

5 a kap.

1 §²

En ansökan från en utlänning om ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas om sökanden

En ansökan från en utlänning om ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas om sökanden

¹ Senaste lydelse 2014:777.

² Senaste lydelse 2017:22.

de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd.

de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd *eller på annat sätt som lagligen bosatt.*

Vid beräkningen av vistelsetiden för en sökande som har flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § eller alternativ skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 a § första stycket, räknas även tiden mellan den dag då ansökan om asyl eller ansökan om ny prövning gavs in och den dag då asyl beviljades.

Vid beräkningen av vistelsetiden ska vistelse i Sverige av tillfälliga skäl eller för studier inte räknas.

Vistelse utanför Sverige under kortare tid än sex månader i följd och inte mer än tio månader sammanlagt under femårsperioden ska inte anses vara avbrott i vistelsen.

6 kap.

8 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en ansökan om arbetstillstånd får bifallas även efter inresan i Sverige om ansökan görs av en utlänning som är medborgare i Förenade kungariket eller av familjemedlemmar till en sådan utlänning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

1.2 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs att det i utlänningsförordningen (2006:97) ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 2 a § och 5 kap. 2 a §, och närmast före 4 kap. 2 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Undantag från kravet på uppehållstillstånd

4 kap.

2 a §

I förordningen (2019:000) om ett tillfälligt undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd för vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar finns bestämmelser om ett tillfälligt undantag från kravet på uppehållstillstånd för utlänningar som till följd av Förenade kungarikets utträde ur EU har förlorat sin uppehållsrätt eller permanenta uppehållsrätt i Sverige.

5 kap.

2 a §

I förordningen (2019:000) om ett tillfälligt undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd för vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar finns bestämmelser om ett tillfälligt undantag från kravet på arbetstillstånd för utlänningar som till följd av Förenade kungarikets utträde ur EU har förlorat sin uppehållsrätt eller permanenta uppehållsrätt i Sverige.

Denna förordning träder i kraft den 30 mars 2019.

1.3 Förslag till förordning om ett tillfälligt undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd för vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar

Regeringen föreskriver följande.

1 § I denna förordning finns föreskrifter om ett tillfälligt undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd för de utlänningar som har förlorat rätten att vistas och arbeta i Sverige till följd av Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen (EU).

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av

- 2 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716) i fråga om 4–6 §§, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

3 § De uttryck som används i denna förordning har samma betydelse som i utlänningslagen (2005:716).

Med brittisk medborgare avses i denna förordning medborgare i Förenade kungariket.

Med familjemedlem avses i denna förordning en utlänning som har eller har haft sådan familjeanknytning som anges i 3 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen till en brittisk medborgare, om utlänningen har följt med eller i Sverige anslutit sig till den brittiska medborgaren före Förenade kungarikets utträde ur EU.

4 § En utlänning som är brittisk medborgare och som till följd av Förenade kungarikets utträde ur EU har förlorat sin uppehållsrätt i Sverige behöver inte ha uppehålls- eller arbetstillstånd för att vistas och arbeta i Sverige. Undantaget gäller så länge utlänningen uppfyller de villkor för uppehållsrätt som gäller för en EES-medborgare enligt 3 a kap. 3 eller 5 a § utlänningslagen (2005:716).

5 § En familjemedlem som till följd av Förenade kungarikets utträde ur EU har förlorat sin uppehållsrätt i Sverige behöver inte ha uppehålls- eller arbetstillstånd för att vistas och arbeta i Sverige. Undantaget gäller så länge familjemedlemmen uppfyller de villkor för uppehållsrätt som gäller för en familjemedlem till en EES-medborgare enligt 3 a kap. 4 eller 5 b–5 d §§ utlänningslagen (2005:716).

Ett barn till en utlänning som omfattas av undantaget i 4 eller 6 § första stycket, eller ett barn till en sådan utlännings make eller sambo, omfattas av undantaget i första stycket även om barnet inte hade uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt i Sverige före Förenade kungarikets utträde ur EU.

6 § En utlänning som är brittisk medborgare och som till följd av Förenade kungarikets utträde ur EU har förlorat sin permanenta uppehållsrätt i Sverige behöver inte ha uppehålls- eller arbetstillstånd för att vistas och arbeta i Sverige. Undantaget upphör att gälla om utlänningen vistats utanför Sverige i mer än två på varandra följande år.

Första stycket gäller på motsvarande sätt för en familjemedlem som till följd av Förenade kungarikets utträde ur EU har förlorat sin permanenta uppehållsrätt i Sverige.

7 § På begäran av en utlänning som omfattas av 4 eller 6 § första stycket utfärdar Migrationsverket bevis om undantag från kravet på uppehållstillstånd. Beviset ska utfärdas snarast möjligt och föras in i utlänningens pass.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 30 mars 2019.
 2. Förordningen gäller till och med den 29 mars 2020.

2 Ärendet

Den 29 mars 2017 anmälde Förenade kungariket till Europeiska rådet landets avsikt att utträda ur Europeiska unionen (EU) och Euroatom i enlighet med artikel 50 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Därmed inleddes den tvåårsfrist för förhandlingar om utträdet som föreskrivs i artikeln. Förenade kungariket utträder ur EU kl. 00.00 på morgonen den 30 mars 2019, såvida inte Europeiska rådet, i samförstånd med Förenade kungariket, beslutar att förlänga denna tidsfrist.

Enligt artikel 50 i EU-fördraget ska EU förhandla fram och ingå ett avtal med den medlemsstat som utträder där villkoren för dess utträde fastställs. Förhandlingarna om utträdesavtalet inleddes i juni 2017 och slutfördes samt paraferades av chefsförhandlarna den 14 november 2018. Om utträdesavtalet godkänns träder det ikraft den 30 mars 2019.

Utträdesavtalet syftar till att säkerställa ett utträde under ordnade former och reglerar de viktigaste konsekvenserna av utträdet. Det innehåller bl.a. bestämmelser om en övergångsperiod som inleds vid utträdesdagen och som löper fram till den 31 december 2020, med möjlighet till förlängning som längst till utgången av 2022. Under denna period kommer EU-rätten i sin helhet att vara tillämplig på Förenade kungariket, med några undantag. Vid övergångsperiodens utgång börjar utträdesavtalets bestämmelser om medborgares rättigheter att vara tillämpliga. Genom dessa bestämmelser värnas rättigheterna för de EU-medborgare och medborgare i Förenade kungariket (brittiska medborgare) samt deras familjer som påverkas av Förenade kungarikets utträde.

Godkännandeprocessen för utträdesavtalet pågår.³ Det är Europeiska rådet som, efter Europaparlamentets godkännande, ingår utträdesavtalet på EU:s vägnar. I Förenade kungariket ska utträdesavtalet godkännas av det brittiska parlamentet.

Om utträdesavtalet inte godkänns och Förenade kungariket lämnar EU utan utträdesavtal kommer landet från och med den 30 mars 2019 omedelbart att betraktas som ett tredjeland. Det kommer att medföra störningar och avbrott inom en mängd olika områden.

Regeringen och Regeringskansliet bedriver, i samarbete med berörda myndigheter, ett beredskapsarbete i syfte att mildra de allvarigaste konsekvenserna vid händelse av ett avtalslöst utträde. Arbetet sker samordnat med EU-kommissionen och övriga medlemsstater. Omsorgen om enskilda som utnyttjat sin rätt som EU-medborgare att arbeta och bosätta sig i en annan medlemsstat är en viktig del av detta arbete.

Av de omkring 20 000 brittiska medborgare som i dag är bosatta i Sverige kan de flesta antas vara det med stöd av EU-rättens regler om uppehållsrätt. För dessa skulle ett avtalslöst utträde medföra särskilt kännbara konsekvenser genom att deras rätt att bo och arbeta i landet upphör. I syfte att mildra de allvarigaste följderna av ett avtalslöst utträde för den aktuella gruppen har denna promemoria utarbetats inom Justitiedepartementet. Promemorian innehåller bl.a. ett förslag om att vissa

³ Se COM (2018) 833 final samt bilaga av den 5 december 2018 och kommissionens förslag till rådets beslut om ingående av utträdesavtalet, COM (2018) 834 final av den 5 december 2018.

brittiska medborgare och deras familjemedlemmar ska undantas från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd under en tid efter utträdet.

3 Konsekvenser av ett avtalslöst utträde för brittiska medborgare och deras familjemedlemmar

Brittiska medborgare kommer att omfattas av ett nytt regelverk

Brittiska medborgare omfattas i dag av EU-rättens regler om fri rörlighet, som ger en omfattande rätt att resa in i, vistas och arbeta i Sverige och i andra EU-medlemsstater. När Förenade kungariket lämnar EU kommer brittiska medborgare att i stället omfattas av det regelverk som gäller för tredjelandsmedborgare, om inget annat bestäms. I det följande redogörs det kort för de regler som i dag gäller för brittiska medborgare i fråga om deras rätt att vistas och arbeta i Sverige i egenskap av unionsmedborgare och därefter för vad som kommer att gälla för brittiska medborgare och deras familjemedlemmar enligt regelverket för tredjelandsmedborgare.

Reglerna om uppehållsrätt för EES-medborgare

Förutsättningarna för EES-medborgare, till vilka unionsmedborgare räknas, och deras familjemedlemmar att uppehålla sig i Sverige eller en annan medlemsstat har sin huvudsakliga grund i det s.k. rörlighetsdirektivet⁴, som har införlivats i svensk rätt bl.a. genom reglerna om uppehållsrätt i 3 a kap. utlänningslagen (2005:716) och 3 a kap. utlänningsförordningen (2006:97).

En EES-medborgare har rätt att vistas i Sverige i högst tre månader utan att det ställs några andra krav än att personen kan identifiera sig med pass eller annan id-handling som uppfyller vissa krav.

En EES-medborgare har också rätt att vistas i Sverige i mer än tre månader utan uppehållstillstånd, under förutsättning att han eller hon uppfyller kraven för uppehållsrätt. För att ha uppehållsrätt krävs enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen att EES-medborgaren är arbetstagare eller egenföretagare i Sverige, eller arbetssökande med en verklig möjlighet att få en anställning. Upphållsrätt har också en studerande som är inskriven vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och som har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige. Upphållsrätt har även en EES-medborgare som har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

Även EES-medborgarens familjemedlemmar, som kan vara tredjelandsmedborgare, kan ha uppehållsrätt (3 a kap. 4 § utlänningslagen). Med familjemedlem avses en utlänning som följer med eller i Sverige ansluter sig till EES-medborgaren och som är make eller sambo till EES-medborgaren, släkting i rakt nedstigande led till EES-medborgaren eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år, eller släkting i rakt uppstigande led till EES-medborgaren eller till hans eller hennes make eller sambo om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning. Andra familjemedlemmar till EES-medborgaren kan också ha uppehållsrätt, om familjemedlemmen i det land han eller hon kommit från är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning, ingår i EES-medborgarens hushåll eller om det av allvarliga hälsoskäl absolut krävs att EES-medborgaren tar hand om familjemedlemmen personligen (3 a kap. 2 § utlänningslagen).

Upphållsrätten består så länge villkoren är uppfyllda (3 a kap. 5 § utlänningslagen). Såväl EES-medborgare som deras familjemedlemmar kan dock under vissa förutsättningar behålla sin uppehållsrätt vid ändrade förhållanden, t.ex. vid ofrivillig arbetslöshet eller, för familjemedlemmars del, om EES-medborgaren avlider eller lämnar landet.

En EES-medborgare som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år har enligt 3 a kap. 6 § utlänningslagen permanent uppehållsrätt. Även familjemedlemmar som inte själva är EES-medborgare kan ha permanent uppehållsrätt (3 a kap. 7 § utlänningslagen). Permanent uppehållsrätt kan endast upphöra om EES-medborgaren eller familjemedlemmen har vistats utanför Sverige i mer än två på varandra följande år.

Kravet på uppehållstillstånd gäller alltså inte för en utlänning som har uppehållsrätt (2 kap. 8 b § utlänningslagen). EES-medborgare och deras familjemedlemmar har rätt att vistas och arbeta i Sverige utan föregående prövning av någon myndighet och utan stöd av någon tillståndshandling. Möjlighet finns dock att ansöka om uppehållstillstånd enligt nationell rätt om personen i fråga vill göra det (se prop. 2005/06:77 s. 57–58). Vid en ansökan om uppehållstillstånd är EES-medborgare och deras familjemedlemmar undantagna från villkoret att en ansökan endast får bifallas före inresan i landet (4 kap. 17 § utlänningsförordningen).

Regelverket för tredjelandsmedborgare

En utlänning som varken är unionsmedborgare eller EES-medborgare behöver inte något uppehållstillstånd vid vistelser i Sverige upp till tre månader. Däremot behöver han eller hon i många fall visering för att ha rätt att resa in i landet. Viseringar för kortare vistelser regleras i EU:s viseringskodex⁵. Kommissionen har lagt fram ett förslag om ändring av den särskilda förordning som listar vilka tredjelandsmedborgare som är

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex för viseringar (viseringskodex).

skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna⁶ (se COM [2018] 745 final). Om förslaget antas kommer brittiska medborgare även efter Förenade kungarikets utträde ur EU att kunna resa viseringsfritt till Sverige för vistelser upp till tre månader.

För vistelser som är längre än tre månader krävs det som huvudregel att utlänningen har ett uppehållstillstånd. För det fall utlänningen ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands krävs det som regel även arbetstillstånd (2 kap. 5 och 7 §§ utlänningslagen). Upphållstillstånd kan ges för viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Arbetstillstånd ges för viss tid. Upphålls- och arbetstillstånd ska som huvudregel ha sökts och beviljats före inresan i Sverige, 5 kap. 18 § och 6 kap. 4 § utlänningslagen. Från denna huvudregel finns dock flera undantag. Beslut om uppehålls- och arbetstillstånd fattas i regel av Migrationsverket.

Upphållstillstånd kan beviljas på olika grunder, bl.a. på grund av anknytning, arbete, studier eller om utlänningen har sin försörjning ordnad på annat sätt.

Upphållstillstånd på grund av anknytning kan bl.a. beviljas en make, sambo eller ett barn till någon som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Upphållstillstånd får också beviljas den som är förälder till och vårdnadshavare för ett barn som är bosatt i Sverige och som sammanbor med barnet samt andra nära anhöriga till någon som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige om de ingått i samma hushåll och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet. Om det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd även beviljas en utlänning som på annat sätt har särskild anknytning till Sverige (5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen).

Upphållstillstånd på grund av arbete kräver ett arbetstillstånd. Arbetstillstånd kan beviljas en utlänning som har erbjudits en anställning under förutsättning att anställningen gör det möjligt för personen att försörja sig, att anställningsvillkoren inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller branschpraxis samt att rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom EU (6 kap. 2 § utlänningslagen). Arbetstillstånd får också ges den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på en annan grund än för arbete (6 kap. 3 § utlänningslagen).

För vissa kategorier av arbetstagare finns kombinerade uppehålls- och arbetstillstånd (6 a–c kap. utlänningslagen).

Upphållstillstånd för studier ska beviljas en utlänning som har för avsikt att studera i Sverige och som har antagits till högskoleutbildning om han eller hon har sin försörjning under studietiden och sin återresa tryggad och har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Utlänningen får inte heller utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa (4 kap. 5 § utlänningsförordningen). Upphållstillstånd kan även beviljas för forskning (4 kap. 7 a § utlänningsförordningen). Nya regler för

⁶ Rådets förordning (EG) 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav.

bl.a. studerande och forskare kommer att gälla när student- och forskardirektivet⁷ genomförs i Sverige (jfr Ds 2018:37).

En utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning kan beviljas uppehållstillstånd (5 kap. 5 § utlänningslagen). De personer som främst avses att omfattas av denna bestämmelse är egna företagare och fria yrkesutövare samt pensionärer som önskar bosätta sig på sin fritidsfastighet (se prop. 2004/05:170 s. 279).

För de brittiska medborgare som redan har ett uppehålls- och arbetstillstånd kommer utträdet inte att medföra någon ändring när det gäller deras rätt att bo och arbeta i Sverige. De brittiska medborgare som i dag befinner sig i Sverige enbart med stöd av reglerna om uppehållsrätt, eller som planerar att flytta till Sverige efter utträdet, kommer dock att behöva ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd. Detsamma gäller utlänningar som är familjemedlemmar till dessa personer och som vill kunna bo och arbeta i Sverige.

Utöver bestämmelserna om uppehålls- och arbetstillstånd finns särskilda bestämmelser om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Enligt direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning⁸ har en tredjelandsmedborgare som under de senaste fem åren varit lagligen och oavbrutet bosatt inom en medlemsstats territorium möjlighet att beviljas ställning som varaktigt bosatt i den medlemsstaten. Bestämmelser om ställning som varaktigt bosatt finns för svensk del huvudsakligen i 5 a kap. utlänningslagen. Den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt får ett s.k. EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta och ett permanent uppehållstillstånd i Sverige. Kommissionen har i ett beredskapsmeddelande angett att perioder av laglig vistelse som en brittisk medborgare har haft i en medlemsstat bör betraktas som perioder av laglig bosättning enligt direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (se COM [2018] 880 final).

4 Åtgärder för att mildra följderna av ett avtalslöst utträde

4.1 Åtgärder bör vidtas för att mildra de allvarligaste följderna av utträdet för enskilda

Bedömning: Om Förenade kungariket lämnar EU utan ett utträdesavtal bör det, för de brittiska medborgare och deras familjemedlemmar som vid utträdet vistas i Sverige med stöd av reglerna om uppehållsrätt, vidtas vissa åtgärder för att mildra de allvarligaste följderna av utträdet.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pair-arbete (omarbetning).

⁸ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

Skälen för bedömningen

Det behöver vidtas åtgärder för att motverka de allvarligaste följderna av ett avtalslöst utträde

De brittiska medborgare och deras familjemedlemmar som i dag vistas och arbetar i Sverige med stöd av reglerna om uppehållsrätt kan komma att drabbas hårt av ett avtalslöst utträde, eftersom en sådan situation innebär att deras rätt att vistas och arbeta i landet upphör från en dag till en annan. I många fall har dessa personer bott en längre tid i Sverige och hunnit få en stark anknytning till landet. Det har för dem inte heller varit möjligt att, vid tidpunkten för beslutet att flytta till Sverige, förutse att rätten att vistas och arbeta i landet skulle komma att förändras. Ett besked om att utträdet sker utan utträdesavtal kan dessutom komma att meddelas kort tid före utträdet.

Det finns möjlighet att redan före utträdet ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd. Med hänsyn till Migrationsverkets handläggningstider och den ökade mängd ansökningar som ett avtalslöst utträde kan innebära kan det förutses att alla inte kommer att hinna få ett beslut före den 30 mars 2019. Den som inte hunnit få ett beslut före utträdet kommer att befinna sig i en oviss situation när det gäller rätten att fortsätta vistas och arbeta i Sverige. För en arbetstagare kan avsaknaden av ett arbetstillstånd komma att få följder för anställningen. Även arbetsgivare kan drabbas av följder av att en anställd inte har ett föreskrivet arbetstillstånd.

Merparten av de brittiska medborgare med familjemedlemmar som i dag vistas i Sverige med uppehållsrätt kommer sannolikt att uppfylla villkoren för att beviljas uppehålls- och arbetstillstånd, t.ex. på grund av arbete eller anknytning till en person bosatt i landet. Det kan dock vara så att en del inte kommer att uppfylla villkoren för sådana tillstånd.

Det kan vidare antas att vissa personer som i och för sig uppfyller villkoren för uppehålls- eller arbetstillstånd inte har möjlighet att ansöka om ett sådant tillstånd i tid före utträdet. Det kan innebära en risk för att utvisas från landet. I den mån han eller hon gör sig skyldig till olovlig vistelse i Sverige kan det försämra möjligheterna att senare beviljas tillstånd. En ytterligare följd är att det kan bli svårare att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Det beror på att reglerna om tredjelandsmedborgares rätt att beviljas ställning som varaktigt bosatt bygger på att sökanden har varit lagligen bosatt i Sverige oavbrutet under fem års tid. För det fall sökanden under en tid vistats i landet utan tillstånd kan det komma att ses som ett hinder för att bevilja en sådan ansökan.

Det är första gången en medlemsstat lämnar EU och om detta görs utan ett avtal som närmare reglerar formerna för utträdet innebär det alltså svåra och oförutsebara konsekvenser för enskilda. Kommissionen har i sina beredskapsmeddelanden från den 13 november och 19 december 2018 (se COM [2018] 880 final och COM [2018] 890 final) angett att medlemsstaterna behöver ha ett generöst förhållningssätt i fråga om de brittiska medborgare som redan är bosatta i medlemsstaterna och har förutsatt att Förenade kungariket kommer att ha motsvarande förhållningssätt. Kommissionen har också uppmanat medlemsstaterna att vidta åtgärder som innebär att brittiska medborgare och deras familjemedlemmar som vid utträdet uppehåller sig lagligt i en medlemsstat ska kunna fortsätta att vistas lagligt i den medlemsstaten utan avbrott (se

COM [2018] 890 final). Av dessa anledningar bör det vidtas åtgärder som mildrar de allvarligaste följderna av utträdet för denna grupp. Åtgärderna bör däremot inte omfatta de brittiska medborgare som inte har uppehållsrätt i Sverige vid utträdet.

Av det utträdesavtal som förhandlats fram mellan EU och Förenade kungariket framgår bl.a. att de berörda medborgarna under en övergångsperiod ska behålla sina rättigheter och ha möjlighet att fortsätta att nyttja den fria rörligheten på samma sätt som tidigare. Det kan antas att många av de som berörs av utträdet har utgått från att en sådan övergångsperiod ska komma att gälla och anpassat sig efter det. De åtgärder som vidtas för att mildra följderna av utträdet bör därför syfta till att, i möjligaste mån, ge brittiska medborgare möjlighet att anpassa sig till situationen genom att ge dem en rätt att under en viss tid efter utträdet fortsätta att bo och arbeta i Sverige under liknande förutsättningar som tidigare.

Situationen för de brittiska medborgarna och deras familjemedlemmar på längre sikt

I det nu aktuella läget är det i första hand angeläget att lösa den akuta situationen för de brittiska medborgare och de familjemedlemmar som vid ett avtalslöst utträde förlorar sin uppehållsrätt i Sverige. Framöver kan det dock finnas skäl att se över situationen för de brittiska medborgarna och deras familjemedlemmar i Sverige utifrån ett långsiktigt perspektiv, bl.a. när det gäller de rättsliga förutsättningarna för denna grupp att bo och arbeta i Sverige. En sådan översyn är dock beroende av flera faktorer, inte minst agerande inom EU eller från Förenade kungariket. Det är därför inte lämpligt att se över och genomföra sådana eventuella anpassningar före utträdet.

4.2 Ett tillfälligt undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd

Förslag: En utlänning som är brittisk medborgare och som till följd av Förenade kungarikets utträde ur EU har förlorat sin uppehållsrätt eller sin permanenta uppehållsrätt i Sverige behöver inte ha ett uppehålls- eller arbetstillstånd för att vistas och arbeta i Sverige. Undantaget ska gälla så länge utlänningen uppfyller de villkor för uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt som gäller för EES-medborgare.

Undantaget från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd ska gälla även för en familjemedlem till en utlänning som är brittisk medborgare, under förutsättning att familjemedlemmen till följd av Förenade kungarikets utträde ur EU har förlorat sin uppehållsrätt eller permanenta uppehållsrätt i Sverige. Undantaget ska gälla så länge familjemedlemmen uppfyller de villkor för uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt som gäller för EES-medborgares familjemedlemmar.

Ett barn till en utlänning som är brittisk medborgare och som är undantagen från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd, och ett barn till en sådan utlännings make eller sambo, behöver inte ha ett uppehålls- eller arbetstillstånd för att vistas och arbeta i Sverige även om barnet inte hade uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt i Sverige före Förenade kungarikets utträde ur EU.

Bestämmelserna om undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd ska införas i en ny tidsbegränsad förordning som ska gälla från och med den 30 mars 2019 till och med den 29 mars 2020. Hänvisningar till den nya förordningen ska införas i utlänningsförordningen.

Skälen för förslaget

Ett undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd bör införas

För att säkerställa att de som vid Förenade kungarikets utträde ur EU förlorar sin uppehållsrätt i Sverige fortsatt ska ha rätt att vistas och arbeta i Sverige även omedelbart efter utträdet bör det införas ett undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd för denna grupp. Undantaget bör dock begränsas till att gälla de brittiska medborgare som på grund av utträdet ur EU har förlorat sin uppehållsrätt i Sverige. Det innebär att en brittisk medborgare som före utträdet uppfyllde kraven på uppehållsrätt i 3 a kap. 3 § utlänningslagen, eller som hade behållit sin uppehållsrätt med stöd av 3 a kap. 5 a § samma lag, har fortsatt rätt att vistas och arbeta i Sverige även om han eller hon inte har ett uppehålls- eller arbetstillstånd. Detsamma bör gälla för den som före utträdet uppfyllde kraven på permanent uppehållsrätt i 3 a kap. 6 och 8 §§ utlänningslagen eller 3 a kap. 5 § utlänningsförordningen.

Undantaget från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd bör även gälla för familjemedlemmar till de brittiska medborgare som omfattas av undantaget, i den mån sådana familjemedlemmar till följd av utträdet har förlorat sin uppehållsrätt i landet. Det innebär att en familjemedlem som före utträdet hade uppehållsrätt i Sverige enligt 3 a kap. 4 § utlänningslagen, eller hade behållit sin uppehållsrätt enligt 3 a kap. 5 b–

5 d §§ samma lag inte behöver ha ett uppehålls- eller arbetstillstånd. Detsamma bör gälla för den familjemedlem som före utträdet uppfyllde kraven på permanent uppehållsrätt enligt 3 a kap. 7 § utlänningslagen eller 3 a kap. 6–6 a §§ utlänningsförordningen. Familjemedlemmarna bör motsvara den krets av familjemedlemmar som kan omfattas av uppehållsrätten i dag i enlighet med 3 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen, dock endast i den mån de följt med eller anslutit sig till den brittiske medborgaren i Sverige före utträdet.

Undantaget från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd bör gälla endast så länge den enskilde uppfyller de villkor för uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt som gäller för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. I annat fall skulle de berörda brittiska medborgarna och familjemedlemmarna få en vidare rätt att bo och arbeta i Sverige än vad som följer av EU-rätten.

Förslaget innebär att de brittiska medborgare och deras familjemedlemmar som vistas och arbetar i Sverige med stöd av reglerna om uppehållsrätt kommer att ha rätt att fortsätta vistas och arbeta här även efter utträdet, i huvudsak under samma förutsättningar som i dag. Rättigheterna följer direkt av de nya bestämmelserna och behöver inte föregås av någon prövning.

Brittiska medborgare och familjemedlemmar som inte har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt i Sverige vid utträdet, t.ex. personer som först efter utträdet flyttar till Sverige för att påbörja arbete eller studier här, bör inte omfattas av undantaget. Detsamma gäller för den som befinner sig i Sverige vid utträdet men inte uppfyller kraven på uppehållsrätt. Inte heller omfattas den som i och för sig har uppehållsrätt vid tidpunkten för utträdet men som senare inte uppfyller de villkor för uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt som gäller för en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare. Dessa personer kommer i stället att behöva ha ett uppehålls- och arbetstillstånd för att få vistas och arbeta i Sverige.

Ett barn som är under 18 år och som vill flytta till sin förälder i Sverige bör kunna göra det även efter utträdet under de förutsättningar som gäller i dag. För att möjliggöra detta bör det inte ställas upp något krav på att ett sådant barn ska ha haft uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt i Sverige vid tiden för utträdet. Ett barn till en brittisk medborgare som inte behöver uppehålls- eller arbetstillstånd, eller ett barn till en sådan persons sambo eller make, bör alltså omfattas av undantaget från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd även om barnet inte hade uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt i Sverige före Förenade kungarikets utträde ur EU. Detta får även till följd att ett barn som föds efter utträdet, av en brittisk medborgare som omfattas av undantaget eller av dennes make eller sambo, får samma rättsliga ställning i Sverige som sin förälder.

Undantaget bör införas i en ny tidsbegränsad förordning

Det är angeläget att undantaget börjar gälla vid tidpunkten för utträdet eftersom ett senare ikraftträdande skulle kunna medföra allvarliga rättsliga återverkningar för de enskilda. Undantaget får betydelse endast om Förenade kungariket skulle lämna EU utan att någon överenskommelse om övergångsregler finns på plats. Mot denna bakgrund är det lämpligt att

bestämmelser om ett undantag i möjlig mån införs på ett annat sätt än genom ändring i lag. Det är möjligt för regeringen att föreskriva om ett sådant undantag med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 9 § utlänningslagen, som stadgar att regeringen får meddela föreskrifter om att utläningar i andra fall än de som anges i 2 kap. 8–8 c §§ utlänningslagen får resa in i Sverige samt vistas här utan pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd.

Avsikten med det föreslagna undantaget från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd är att lösa den akuta situation som uppstår för de brittiska medborgarna om Förenade kungariket lämnar EU utan ett utträdesavtal. Det är alltså fråga om en tillfällig lösning som inte är avsedd att ersätta det befintliga systemet med uppehålls- och arbetstillstånd. Utgångspunkten är att de brittiska medborgarna på sikt kommer att behöva ha ett uppehålls- och arbetstillstånd för att få vistas och arbeta i Sverige. Undantaget från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd bör därför begränsas i tid. Av författningstekniska skäl bör undantaget regleras i en särskild tidsbegränsad förordning. Bedömningen är att ett år bör vara tillräckligt lång tid för att möjliggöra för de brittiska medborgarna och deras familjemedlemmar att ansöka om och få ett beslut om uppehålls- och arbetstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt. Efter den tiden bör det inte längre finnas skäl att ha kvar det föreslagna undantaget. Handläggningstiderna och omständigheterna för den berörda gruppen bör dock följas noga.

För att underlätta för tillämparen bör det i utlänningsförordningen införas upplysningsbestämmelser som hänvisar till den tidsbegränsade förordningen.

Följder på andra områden av ett undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd

Förslaget innebär att den rättsliga grunden för de enskildas vistelse och arbete i Sverige inte längre är uppehållsrätt, utan att de är undantagna från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd. En sådan ändring bedöms som utgångspunkt inte till det sämre påverka de enskildas rätt att ta del av t.ex. sjukvård, utbildning, socialförsäkringsförmåner, insatser från socialtjänsten och arbetslöshetsersättning, i den mån de enskilda i övrigt uppfyller villkoren för sådana förmåner. För de brittiska medborgare och deras familjemedlemmar som bor i Sverige och som studerar eller avser att studera med svenskt studiestöd bedöms dock möjligheten att få svenskt studiestöd begränsas. Exakt i vilken utsträckning detta kommer ske får dock avgöras i rättstillämpningen.

En annan följd av att den rättsliga grunden för vistelsen i landet ändras är att det inte kommer att finnas möjlighet att utvisa de berörda personerna från landet på grund av hänsyn till allmän ordning och säkerhet enligt reglerna för EES-medborgare, vilket det finns möjlighet att göra i dag. Däremot finns det inte något hinder mot utvisning på grund av brott med stöd av reglerna för tredjelandsmedborgare i 8 a kap. utlänningslagen eller utvisning med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, dvs. om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller om utläningen kan befaras begå eller medverka till terroristbrott. De som inte har ansökt om uppehållstillstånd under sin vistelse i landet kan också under vissa

förutsättningar avvisas enligt reglerna för detta, bl.a. om det kan antas att personen kan komma att begå brott i landet eller försörja sig på ett oärligt sätt.

Med hänsyn till att det är fråga om en tillfällig lösning som gäller en begränsad grupp som redan befinner sig i Sverige får dock dessa följder godtas.

4.3 Bevis om undantag från kravet på uppehållstillstånd

Förslag: En utlänning som är brittisk medborgare och som är undantagen från kravet på uppehållstillstånd enligt förordningen om ett tillfälligt undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd för vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar ska på begäran få ett bevis utfärdat av Migrationsverket. Beviset ska utfärdas snarast möjligt och föras in i utlänningens pass.

Skälen för förslaget: Brittiska medborgare kan i dag resa in i Sverige och andra EU-medlemsstater med stöd av EU-rätten utan att uppvisa något tillstånd. Efter utträdet kommer de dock som tredjelandsmedborgare att behöva uppfylla vissa villkor vid inresa.

I den s.k. gränskodexen⁹ fastställs regler för gränskontroll av personer vid passage av unionens medlemsstaters yttre gränser. Enligt artikel 8.3 ska tredjelandsmedborgare underkastas noggranna kontroller vid inresa, vilket omfattar kontroll av de villkor för inresa som fastställs i artikel 6.1 samt, i förekommande fall, av handlingar som bl.a. ger tillstånd till vistelse. Förutom verifiering av tredjelandsmedborgarens identitet och nationalitet samt av äktheten och giltigheten hos resehandlingen för gränspassage innefattas bl.a. en undersökning av att resehandlingen i tillämpliga fall åtföljs av den visering eller det uppehållstillstånd som krävs. Med uppehållstillstånd avses enligt artikel 2.16, förutom enhetligt utformade sådana, alla övriga handlingar som utfärdas av en medlemsstat till tredjelandsmedborgare och som ger tillstånd till vistelse på dess territorium under förutsättning att de anmälts och offentliggjorts enligt artikel 39. Kommissionen har vid ett seminarium om Förenade kungarikets utträde uppmanat medlemsstaterna att, om man avser att utfärda tillfälliga dokument för brittiska medborgare, anmäla dessa dokument i enlighet med artikel 39 i gränskodexen.

Även om ett undantag från skyldigheten att ha uppehållstillstånd införs för de brittiska medborgare som i dag vistas och arbetar i Sverige med stöd av uppehållsrätt kan det bli svårt för den enskilde att vid en återinresa i Sverige visa att han eller hon har rätt att vistas här. Detsamma gäller vid en inresa i en annan medlemsstat i EU. När uppehållstillstånd har beviljats utfärdas ett bevis i form av en sådan handling som avses i förordningen¹⁰

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

¹⁰ Rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland.

om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland (uppehållstillståndskort), se 4 kap. 22 § utlänningsförordningen. Ett sådant enhetligt utformat uppehållstillståndskort möjliggör inresa i Sverige och övriga medlemsstater i EU. Det kan dock inte uteslutas att det finns behov av att resa innan en ansökan om uppehållstillstånd har beviljats.

Enligt kommissionens förslag (COM [2018] 745 final) kommer brittiska medborgare att bli viseringsfria. Om förslaget antas kan brittiska turister resa in i Sverige och övriga medlemsstater i EU för kortare vistelser. Detta, samt den speciella situation som ett avtalslöst utträde innebär, talar för att även brittiska medborgare som vistas och arbetar i Sverige bör ha möjlighet att resa utan att invänta ett beslut om uppehållstillstånd. För att säkerställa att de personer som vid utträdet förlorar sin uppehållsrätt fortsatt ska kunna resa bör det därför finnas möjlighet att utfärda ett bevis på deras rätt att vistas i Sverige. En förutsättning för att utfärda bevis på rätten att vistas i Sverige bör vara att utläningen omfattas av den föreslagna förordningen och därmed är undantagen från kravet på uppehållstillstånd. Kommissionen har inte föreslagit att familjemedlemmar som inte själva är brittiska medborgare ska omfattas av ett generellt undantag från skyldigheten att inneha visering. I nuläget görs bedömningen att de inte bör omfattas av möjligheten att få ett bevis utfärdat.

Migrationsverket utfärdar redan i dag intyg och särskilda bevis som har anknytning till utlänningsrätt att vistas och arbeta i Sverige (se t.ex. 3 a kap. 7 § och 5 kap. 4 § utlänningsförordningen). Migrationsverket bör därför vara den myndighet som utfärdar bevisen. Om beviset anmäls till kommissionen enligt artikel 39 i gränskodexen möjliggörs inresor även i övriga medlemsstater i EU. För att begränsa antalet utfärdade bevis och minimera den administrativa hanteringen för Migrationsverket bör endast de personer som är i behov av ett bevis få ett sådant. Beviset bör därför utfärdas först på utlänningsbegäran.

Migrationsverkets hantering vid utfärdandet bör vara så enkel som möjligt. Utläningen bör därför kunna begära ett bevis genom att skicka in nödvändiga uppgifter elektroniskt till Migrationsverket. För att visa att utläningen är undantagen från kravet på uppehållstillstånd kan han eller hon till sin begäran t.ex. bifoga en kopia av ett giltigt pass, ett personbevis med utdrag av uppgifter ur folkbokföringsdatabasen, ett intyg om permanent uppehållsrätt eller ett intyg från arbetsgivaren. Utifrån sådana uppgifter bör Migrationsverket relativt enkelt kunna pröva om utläningen hade uppehållsrätt vid utträdet och om villkoren för uppehållsrätt är uppfyllda vid provningstillfället. Samtidigt bör utfärdandet omfattas av så hög säkerhet som det är möjligt med hänsyn till att syftet med beviset är att utläningen ska kunna visa sin rätt att resa in i Sverige. Beviset bör därför föras in i utlänningspass. Beviset bör utfärdas snarast möjligt och som längst vara giltigt till och med att den föreslagna förordningen upphör att gälla, dvs. den 29 mars 2020. Om ett uppehållstillstånd beviljas dessförinnan kan den enskilde i stället använda sitt uppehållstillståndskort vid resor.

4.4 Möjlighet att bevilja en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd

Förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som är medborgare i Förenade kungariket och för familjemedlemmar till en sådan utlänning. Regeringen ska även få meddela föreskrifter om att en ansökan om arbetstillstånd får bifallas efter inresan i Sverige.

Skälen för förslaget: En ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd ska som huvudregel ha sökts och beviljats före inresan i landet (5 kap. 18 § första stycket och 6 kap. 4 § utlänningslagen). I utlänningslagen finns det flera undantag från huvudregeln, t.ex. om det gäller ansökningar om förlängning av tidsbegränsade tillstånd, om utlänningen har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där, eller om det annars finns synnerliga skäl (5 kap. 18 § andra stycket utlänningslagen). I 4 kap. 17 § utlänningsförordningen finns det vissa ytterligare undantag, bl.a. ett generellt undantag för EES-medborgare och deras familjemedlemmar som innebär att en ansökan om uppehållstillstånd kan bifallas även om ansökan görs när sökanden befinner sig i Sverige eller om ansökan prövas när sökanden befinner sig i Sverige. I de fall en ansökan lämnas in av en utlänning som redan befinner sig i Sverige är det upp till rättstillämparen att i samband med beslutet om uppehålls- eller arbetstillstånd bedöma om något undantag är tillämpligt i det enskilda fallet.

Fram till utträdet kommer brittiska medborgare och deras familjemedlemmar att omfattas av undantaget i 4 kap. 17 § utlänningsförordningen i egenskap av EES-medborgare respektive familjemedlemmar till EES-medborgare. För tiden därefter finns det inget undantag som generellt träffar denna grupp. Vissa kommer dock troligen att omfattas av de undantag som finns i 5 kap. 18 § utlänningslagen.

Det bör säkerställas att samtliga i den grupp som riskerar att drabbas hårdast av ett utträde utan övergångsregler kan få sin ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd prövad och, om förutsättningarna för tillstånd är uppfyllda, beviljad utan att lämna landet. Undantag från huvudregeln i bestämmelserna i 5 kap. 18 § och 6 kap. 4 § utlänningslagen bör därför införas. Lämpligen införas sådana undantag i utlänningsförordningen. Undantagen kräver nya bemyndiganden i utlänningslagen. Det kan inte uteslutas att det till följd av Förenade kungarikets utträde ur EU uppkommer ytterligare behov av bestämmelser om uppehållstillstånd för brittiska medborgare och deras familjemedlemmar. Det är önskvärt att på ett flexibla sätt än genom ändring i lag kunna anpassa en sådan reglering. Bemyndigandet som gäller uppehållstillstånd bör därför utformas så att regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som är medborgare i Förenade kungariket och för familjemedlemmar till en sådan utlänning. En sådan formulering överensstämmer också med motsvarande bemyndiganden för andra kategorier utlänningar (se 5 kap. 23 § utlänningslagen).

4.5 Anpassning av bestämmelserna om ställning som varaktigt bosatt i Sverige

Förslag: En ansökan från en utlänning om ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas om sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd eller på annat sätt som lagligen bosatt.

Skälen för förslaget

Ställning som varaktigt bosatt

Enligt direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning ska tredjelandsmedborgare under vissa förutsättningar kunna erhålla en särskild status – ställning som varaktigt bosatt – i en EU-medlemsstat. Den som beviljats denna ställning ska tillerkännas vissa särskilda rättigheter som liknar dem som tillkommer unionsmedborgare.

Av artikel 4.1 i direktivet framgår att en medlemsstat ska bevilja ställning som varaktigt bosatt till tredjelandsmedborgare som varit lagligen och oavbrutet bosatta inom dess territorium i fem år omedelbart före inlämnandet av den relevanta ansökningen. I direktivet fastställs vidare villkoren för en medlemsstats beviljande och återkallande av ställning som varaktigt bosatt samt de rättigheter som är kopplade till denna ställning. Medlemsstaterna ska till en varaktigt bosatt utfärda ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som ska gälla i minst fem år. Personer med ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat ska under vissa villkor ha rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat och få uppehållstillstånd där. Om varaktigt bosatta utövar sådan rätt till bosättning ska deras anhöriga som ingår i kärnfamiljen också ha rätt att bosätta sig i den andra medlemsstaten, under förutsättning att familjen redan var bildad i den första medlemsstaten.

Direktivet om varaktigt bosatta har genomförts i svensk rätt genom ändringar i framförallt utlänningslagen och utlänningsförordningen. Enligt 5 a kap. 1 § utlänningslagen ska en ansökan från en utlänning om ställning som varaktigt bosatt i Sverige beviljas om sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd. Ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska enligt 5 a kap. 4 § utlänningslagen inte beviljas medborgare i en EU-medlemsstat, övriga skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 a § utlänningslagen eller en utlänning vars vistelse inte är av varaktigt karaktär. Enligt 5 a kap. 2 § ska sökanden, för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige, fullt ut kunna försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda. En person som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet får enligt 5 a kap. 3 § inte beviljas ställning som varaktigt bosatt.

Bestämmelserna om ställning som varaktigt bosatt behöver ändras

De tredjelandsmedborgare som i dag är aktuella för ställning som varaktigt bosatt i Sverige behöver som regel uppehållstillstånd för att ha rätt att vistas här i mer än tre månader. Bestämmelserna i svensk rätt är också

utformade så att det ställs upp ett krav på att ha vistats i landet med uppehållstillstånd för att kunna beviljas ställning som varaktigt bosatt.

Efter Förenade kungarikets utträde ur EU kommer emellertid brittiska medborgare som har varit bosatta i Sverige med stöd av uppehållsrätten att ha varit lagligt bosatta i Sverige utan att ha haft ett uppehållstillstånd. För att säkerställa att bl.a. en brittisk medborgare får tillgodoräkna sig sådana perioder av laglig bosättning i Sverige bör bestämmelsen i 5 a kap. 1 § första stycket utlänningslagen ändras, så att det framgår att en ansökan om ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas om sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd eller på annat sätt som lagligen bosatt.

Ändringen innebär också att formuleringen av bestämmelsen i 5 a kap. 1 § utlänningslagen kommer att motsvara det uttryck ("lagligen bosatt") som används i bl.a. artikel 4.1 i direktivet. Genom förslaget tydliggörs att bl.a. brittiska medborgare som ansöker om ställning som varaktigt bosatt i Sverige kan tillgodoräkna sig de tidsperioder som de varit bosatta i Sverige med stöd av reglerna om uppehållsrätt. Detta ligger i linje med det som kommissionen har angett i sina beredskapsmeddelanden om tillämpningen av direktivet (se särskilt COM [2018] 880 final, se även COM [2018] 890 final). I övrigt bedöms förslaget inte innebära att bestämmelserna om ställning som varaktigt bosatt får ett vidare tillämpningsområde än i dag.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya förordningen om ett tillfälligt undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd för vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar ska träda i kraft den 30 mars 2019. Även ändringarna i utlänningsförordningen ska träda i kraft den 30 mars 2019.

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Bestämmelserna i förordningen om ett tillfälligt undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd för vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar ska gälla till och med den 29 mars 2020.

Bedömning: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: Förenade kungariket kommer att lämna EU kl. 00.00 den 30 mars 2019, såvida det inte fattas beslut om att förlänga tidsfristen för förhandlingarna om utträdet. För brittiska medborgare med familjer som i dag bor och verkar i Sverige med stöd av EU-rättens regler om uppehållsrätt innebär ett avtalslöst utträde att deras rätt att bo och arbeta i Sverige upphör. Som framgår ovan bör dessa personer genom en ny tillfällig förordning under en period undantas från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd. För att undvika avbrott i personernas rätt att fortsatt vistas och arbeta i Sverige bör förordningsändringarna träda i kraft direkt vid utträdet. Mot den

bakgrunden föreslås att förordningsändringarna träder i kraft den 30 mars 2019. För det fall ett avtalslöst utträde sker vid en senare tidpunkt kan det bli aktuellt med ett senare ikraftträdande.

Det är angeläget att även lagförslagen kan träda i kraft så snart som möjligt. Lagförslagen syftar dock inte på samma sätt som förordningsändringarna till att lösa en akut situation. Det föreslås därför att lagförslagen ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Som behandlas i avsnitt 4.2 bör bestämmelserna i den nya förordningen gälla under ett år. Den bör alltså gälla till och med den 29 mars 2020.

Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

6 Kostnader och andra konsekvenser

Bedömning: Förslaget om utfärdande av bevis om undantag från kravet på uppehållstillstånd bedöms medföra ökade kostnader för Migrationsverket. Denna promemoria innehåller preliminära beräkningar av kostnaderna för Migrationsverket till följd av förslaget som kan behöva analyseras ytterligare. Utgångspunkten är att kostnader som uppstår till följd av den nya regleringen ska finansieras inom ram. Övriga förslag bedöms enbart leda till marginellt ökade kostnader för förvaltningsmyndigheterna och domstolarna och ska hanteras inom ram för myndigheternas befintliga anslag.

Skälen för bedömningen

Utgångspunkter

Syftet med förslagen i promemorian är att under en övergångsperiod mildra de allvarligaste följderna av ett avtalslöst utträde i ett akut skede för de brittiska medborgare med familjemedlemmar som i dag bor och verkar i Sverige med stöd av reglerna om uppehållsrätt. Den berörda gruppen ges genom förslagen tid och möjlighet att anpassa sig till den uppkomna situationen. Risken för avbrott i deras rätt att vistas och arbeta i Sverige minskar, vilket i sin tur innebär en minskad risk för störningar när det gäller bl.a. boende, sysselsättning och försörjning. De närmare konsekvenserna av förslagen framgår i det följande. Det är däremot inte möjligt att inom ramen för denna promemoria analysera generella konsekvenser på migrationsrättens område till följd av Förenade kungarikets utträde ur EU. Det kan t.ex. förutses att ett avtalslöst utträde medför en ökning av antalet ärenden och mål om uppehålls- och arbetstillstånd samt ställning som varaktigt bosatt för myndigheterna att handlägga. Utträdet kan också medföra andra konsekvenser till följd av att brittiska medborgare blir tredjelandsmedborgare och inte längre omfattas av EU-rättens regler om uppehållsrätt.

Konsekvenser för det allmänna

Det föreslagna undantaget från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd berör en begränsad grupp personer under en begränsad tid och kommer att

gälla utan något särskilt ansöknings- eller prövningsförfarande. Förslaget bedöms därför inte medföra någon ökad arbetsbelastning för Migrationsverket. Förslaget ger Migrationsverket tid att hinna handlägga ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd utan att brittiska medborgare eller deras familjemedlemmar förlorar rätten att arbeta och vistas i Sverige även om beslutet fattas efter utträdet.

En möjlig effekt av förslaget är att det kan komma att ske en viss tidsmässig spridning av när ansökningar om tillstånd eller ställning som varaktigt bosatt lämnas in till Migrationsverket. Detta eftersom förslaget ger berörda individer rätt att fortsatt vistas och arbeta i landet ytterligare en tid utan krav på uppehålls- och arbetstillstånd. En sådan tidsmässig spridning av ansökningar kan antas ha en positiv effekt för Migrationsverket, och i förlängningen även för migrationsdomstolarna, genom att deras arbetsböroda utjämnas.

Syftet med förslaget om utfärdande av bevis om undantag från kravet på uppehållstillstånd är att säkerställa att personer ska kunna resa även efter utträdet. Alla brittiska medborgare kommer dock inte att ha behov av att resa innan de har fått ett uppehållstillståndskort. Det är därför svårt att bedöma i vilken omfattning denna möjlighet kommer att användas. Utfärdandet av ett bevis föregås av en prövning av om personen omfattas av undantaget från kravet på uppehållstillstånd. De uppgifter som ska kontrolleras innan ett bevis utfärdas är dock i princip uppgifter som redan hanteras enligt 3 a kap. utlänningslagen och den nya prövningen bör därför i normalfallet vara förhållandevis enkel. Utifrån uppskattningen att cirka tre fjärdedelar av de omkring 20 000 brittiska medborgare som i dag kan antas vara bosatta i Sverige med stöd av uppehållsrätt begär ett sådant bevis bedöms dock Migrationsverkets kostnader öka med uppskattningsvis 11–13 miljoner kronor. Det finns en risk att förslaget medför undanträngningseffekter och längre handläggningstider för andra ärenden.

För övriga förvaltningsmyndigheters, kommuners och förvaltningsdomstolars del innebär det förslagna undantaget inte några nya arbetsuppgifter. I de fall myndigheterna och kommunerna enligt befintligt regelverk har att ta ställning till om en person behöver ha uppehålls- eller arbetstillstånd kan dock förslaget innebära att prövningen utökas med ytterligare ett moment jämfört med i dag. I dag sker normalt prövningen av om en person har uppehållsrätt och därmed är undantagen från krav på uppehålls- och arbetstillstånd endast utifrån ett framåtsyftande perspektiv. Ett villkor för att en person ska omfattas av det föreslagna undantaget är emellertid att personen också hade uppehållsrätt vid tidpunkten för utträdet. Även om en sådan prövning kan vara förhållandevis enkel kan det inte uteslutas att denna förändring medför vissa kostnader för berörda myndigheter, kommuner och domstolar. Kostnaderna kan dock inte antas vara av sådan storleksordning att de inte ryms inom befintliga anslag.

Förslagen att regeringen bemyndigas meddela föreskrifter om uppehålls- och arbetstillstånd för nu aktuell grupp är i första hand till för att möjliggöra att ansökningar från den berörda gruppen ska få bifallas efter inresan, något som gäller redan i dag för de ansökningar om uppehållstillstånd som prövas före utträdet. Det förslaget innebär att ansökningar från brittiska medborgare eller deras anhöriga kan hanteras i sin helhet av Migrationsverket och minskar risken för att ansökningar

avvisas vilket bör leda till en något effektivare prövning. Förslaget om att anpassa bestämmelserna om ställning som varaktigt bosatt i Sverige så att de närmare överensstämmer med bestämmelserna i direktivet bedöms inte leda till några kostnadsökningar.

Sammanfattningsvis bedöms författningsförslagen i promemorian inte leda till några kostnadsökningar för förvaltningsmyndigheterna eller domstolarna som inte ryms inom befintliga anslag.

Övriga konsekvenser

För företag, och då i synnerhet arbetsgivare, innebär förslagen minskade olägenheter. Företagen ges i likhet med enskilda tid att anpassa sig till den nya situationen. Eftersom personer som redan arbetar i Sverige ges möjlighet att fortsätta med det kan arbetsgivare också i större utsträckning behålla befintlig arbetskraft. Förslagen bedöms inte medföra några kostnader för företag.

Det finns för närvarande inte några tillgängliga uppgifter om hur många kvinnor respektive män som i egenskap av brittisk medborgare eller som familjemedlem till en brittisk medborgare är bosatta i Sverige med stöd av EU-rättens regler om uppehållsrätt. Det är därför inte möjligt att nu bedöma om förslagen i promemorian innebär olika konsekvenser för kvinnor och män eller för flickor och pojkar.

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter ska konsekvenserna för barn redovisas i alla åtgärder som påverkar barn. Författningsförslagen riktar sig till de brittiska medborgare och deras familjemedlemmar som vid utträdet bor och arbetar i Sverige med stöd av EU-rättens regler om uppehållsrätt. I framförallt den sistnämnda gruppen, familjemedlemmar, kan det antas ingå barn. Som framgår ovan innebär förslagen en minskad risk för avbrott i berörda personers rätt att vistas och arbeta i Sverige. Förslaget att i undantaget även inkludera barn som vill ansluta till sin förälder i Sverige efter utträdet bidrar till att hålla ihop familjer. Sammanfattningsvis bedöms förslagen positiva ur ett barnrättsperspektiv.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

5 kap. Uppehållstillstånd

23 § Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier eller besök.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som slutfört en högskoleutbildning för vilken uppehållstillstånd för studier beviljats och för hans eller hennes familjemedlemmar.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med en främmande stat.

Regeringen får meddela föreskrifter om när uppehållstillstånd får ges till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och till anhöriga till en sådan utlänning.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för forskning och för medföljande familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för forskning.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, studier eller näringsverksamhet.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som är medborgare i Förenade kungariket och för familjemedlemmar till en sådan utlänning.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Enligt *sjunde stycket*, som är nytt, får regeringen meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som är medborgare i Förenade kungariket och för familjemedlemmar till en sådan utlänning. Det kan bl.a. handla om att sådana utlänningar ska vara undantagna från kravet på att en ansökan om uppehållstillstånd som huvudregel inte får bifallas efter inresan (se 5 kap. 18 § första stycket).

5 a kap. Ställning som varaktigt bosatt i Sverige

1 § En ansökan från en utlänning om ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas om sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd *eller på annat sätt som lagligen bosatt*.

Vid beräkningen av vistelsetiden för en sökande som har flyktingsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § eller alternativ skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 a § första stycket, räknas även tiden mellan den dag då ansökan om asyl eller ansökan om ny prövning gavs in och den dag då asyl beviljades.

Vid beräkningen av vistelsetiden ska vistelse i Sverige av tillfälliga skäl eller för studier inte räknas.

Vistelse utanför Sverige under kortare tid än sex månader i följd och inte mer än tio månader sammanlagt under femårsperioden ska inte anses vara avbrott i vistelsen.

Paragrafen innehåller förutsättningarna för att en utlänning ska beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Tillägget i *första stycket* innebär att en ansökan om ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas om sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd eller på annat sätt som lagligen bosatt. Ändringen innebär att en utlänning kan beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige om han eller hon de senaste fem åren utan avbrott har varit lagligen bosatt i Sverige på annat sätt än genom att inneha ett uppehållstillstånd, dvs. om utlänningen har vistats i Sverige med uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt eller om utlänningen har varit undantagen från kravet på att inneha ett uppehållstillstånd.

6 kap. Arbetstillstånd

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om att en ansökan om arbetstillstånd får bifallas även efter inresan i Sverige om ansökan görs av en utlänning som är medborgare i Förenade kungariket eller av familjemedlemmar till en sådan utlänning.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att en ansökan om arbetstillstånd får beviljas även efter inresan i Sverige. Bestämmelsen innebär att regeringen kan föreskriva att en utlänning som är medborgare i Förenade kungariket och familjemedlemmar till en sådan utlänning ska vara undantagna från kravet i 6 kap. 4 § utlänningslagen om att en ansökan om arbetstillstånd som huvudregel inte får bifallas efter inresan.

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.