

Ju2020/03215
Till: Justitiedepartementet
Ju.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till:
ju.ema@regeringskansliet.se

Stockholm, 7 december 2020

Asylrättscentrums remissvar på utredningen En långsiktigt hållbar Migrationspolitik (SOU 2020:54)

1. Asylrättscentrum verkar för en rättssäker och konventionsenlig migrationsprocess. Detta gör vi genom att driva nationella och internationella processer samt analysera och granska nationell och internationell praxis och lag. Våra jurister kommer till stor del från tidigare arbete på Migrationsöverdomstolen, migrationsdomstolarna, Migrationsverket och från advokatbyråer.
2. Den tillfälliga lagen¹ skrevs med syfte att vara en tillfällig lösning på en exceptionell situation och utgångspunkten var att återgå till utlänningslagen². Som vi förstår det är det idag inte aktuellt med en återgång, och vi kommer i det följande redovisa vår inställning till respektive förslag.
3. En del av de synpunkter som lyfts har framförts i våra remissvar gällande den tillfälliga lagen och förlängningen av den.³ Det ska dock noteras att även om kritiken tidigare framförts är vikten av att beakta den mer angelägen nu eftersom förslagen avser att gälla tillsvidare.

¹ Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

² Utlänningslag (2005:716)

³ Asylrättscentrums remissvar från år 2016 finns tillgängligt här: <https://sweref.org/yttrande-over-utkastet-till-lagradsremiss-begransningar-av-mojligheten-att-fa-uppehallstillstand-i-sverige/> ; Asylrättscentrums remissvar avseende förlängningen från år 2019 finns tillgängligt här: <https://sweref.org/remissvar-over-utkast-till-lagradsremiss-forlangning-av-lagen-om-tillfalliga-begransningar-av-mojligheten-att-fa-uppehallstillstand/>

Sammanfattning

4. Asylrättscentrum anser att de senaste årens lagstiftning har haft en negativ påverkan på rättssäkerheten i svensk migrationsprocess. Vi bedömer att lämnade förslag inte gör tillräckligt för att åtgärda dessa problem. Förslagen har därtill väckt nya frågor kring rättssäkerheten och vi har identifierat många otydligheter och brister som bör åtgärdas innan lagen träder i kraft. Detta är utgångspunkten för vårt remissvar. Innehållet fokuserar på att förklara vilka tillämpningssvårigheter förslaget kan få i praktiken och föreslå lösningar. Vi förordar alternativa lagformuleringar för bestämmelserna om humanitära skäl, kraven för permanenta uppehållstillstånd, reglerna kring verkställighetshinder, ändringarna i medborgarskapslagen och undantagen från försörjningskraven vid familjeåterförening.
5. Asylrättscentrum välkomnar att flera bestämmelser som inte tillämpats under den tillfälliga lagen åter tas i bruk. Exempel på detta är humanitära skäl, möjligheten till uppehållstillstånd för personer i hushållsgemenskap och möjlighet till eget uppehållstillstånd för den som utsatts för våld i en nära relation. Vi välkomnar även att kvotflyktingar fortsatt beviljas permanent uppehållstillstånd.
6. Vi är kritiska till att de föreslagna längderna på tidsbegränsade uppehållstillstånd är så korta att de särskiljer sig från genomsnittet i Europeiska unionen (EU), samt att skillnad görs mellan alternativt skyddsbehövande och flyktingar. Vi ser allvarligt på att kraven för permanenta uppehållstillstånd är bristfälligt utredda, samtidigt som de innebär en stor förändring i svensk rätt. Vi är även kritiska till den strikta tillämpningen av försörjningskravet vid familjeåterförening och efterfrågar en bättre harmonisering med EU-rättsliga förpliktelser. Asylrättscentrum bedömer att systemet för förlängningsprocesser inte är tillräckligt förberett, och ser med oro på hur detta system ska implementeras på ett rättssäkert sätt.
7. Vår bedömning är att flera utsatta gruppers situation försämras i förhållande till vad som hade varit fallet vid en återgång till utlänningslagen, däribland situationen för skyddsbehövande, barn och HBTQI+ personer. Vi saknar analys av förslagens konsekvenser för dessa grupper.

Innehållsförteckning

<i>Asylrättscentrums remissvar på utredningen En långsiktig hållbar Migrationspolitik (SOU 2020:54)</i>	1
<i>Sammanfattning</i>	2
<i>Övergripande synpunkter</i>	4
Om det nya normala och lagens ändamålsenlighet	4
<i>Särskilda synpunkter</i>	5
Övriga skyddsbehövande	5
Tillståndens längd	6
Kvotflyktingar	10
Familjeåterförening	10
Försörjningskrav	17
Undantag från försörjningskrav	19
Undantag för barn födda i Sverige	21
Synnerliga skäl för befrielse från försörjningskravet	22
En humanitär grund.....	22
Krav för permanenta uppehållstillstånd	27
Möjlighet att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning	36
Varaktigt bosatta	36
Verkställighetshinder.....	37
Verkställighetshinder och ny prövning.....	38
Ändring i medborgarskapslagen	39
<i>Om övriga delar av betänkandet</i>	40
Säkra och lagliga vägar	40
Rättssäkerhet	41

Övergripande synpunkter

8. Inledningsvis presenteras allmänna observationer om lagförslaget och de senaste årens lagstiftningsprocesser.

Om det nya normala och lagens ändamålsenlighet

9. Asylrättscentrum välkomnar ambitionen att ta fram en långsiktig och hållbar migrationslagstiftning och delar förhoppningen att det lagstiftningsarbete som inneburit nya lagar i princip varje år sedan den tillfälliga lagen trädde i kraft upphör.
10. Vi ser kritiskt på att lagförslaget i stort består av tillägg och ändringar till den tillfälliga lagen istället för ett nytt helhetsgrepp om svensk migrationslagstiftning. Asylrättscentrum vill påminna om att skälet till att förslagen godtogs år 2016 trots bristande beredning och konsekvensanalys var uppfattningen om att läget var akut med anledning av det stora antalet asylsökande året innan. Situationen idag är en annan. Mellan januari och oktober i år sökte lite över elva tusen personer asyl i Sverige.⁴ Asylrättscentrum noterar att det saknas stöd för i vilken utsträckning denna minskning beror på den tillfälliga lagen, men att så kallade ”pusheffekter” trots denna osäkerhet anges som ett huvudskäl för förslagen.⁵ Oavsett lagförslagets faktiska påverkan på antalet asylsökande oroas vi över att syftet att undvika ”pusheffekter” överskuggat ambitionen att skapa ett rättssäkert system för de personer som faktiskt söker och beviljas uppehållstillstånd i Sverige.
11. Asylrättscentrum har i tidigare remissvar riktat allvarlig kritik mot den tillfälliga lagen och dess förlängning. Flera av de rättssäkerhetsbrister vi har uppmärksammat har även framkommit i ärenden som Asylrättscentrums jurister drivit de senaste åren. Under lagens giltighetstid har vi noterat en förändring i vilken typ av ärenden vi har funnit ett behov att driva. Tidigare har Asylrättscentrums jurister främst vänt sig till internationella domstolar och kommittéer på grund av brister i hanteringen av enskilda ärenden. Sedan den tillfälliga lagens ikraftträdande har vi sett ett ökat behov av att driva renodlade rättighetsfrågor om svensk lags förenlighet med våra internationella åtaganden. Även i de ärenden vi varit ombud i migrationsdomstolarna

⁴ Se Migrationsverkets hemsida för uppdaterad statistik; <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>

⁵ Vi noterar därtill att det fortsatt råder brist på stöd för att det är den tillfälliga lagen – och inte gränskontroller och andra åtgärder runt om i Europa – som varit det främsta skälet till minskningen av antalet asylsökande. Detta har inte heller kunnat klarläggas av Migrationskommittén.; Se även Asylrättscentrum, Migrationsrättens framtid s 7, tillgänglig på: <https://sweref.org/wp-content/uploads/2020/04/Migrationsrattens-framtid-en-redogorelse.pdf>

har vi sett en ökning av konflikter mellan tillämpningen av den tillfälliga lagen och europarätten.

12. Att Sverige brutit i sina internationella skyldigheter har bland annat konstaterats i mål vi har drivit i Migrationsöverdomstolen (MIG 2018:20) och FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD)⁶. För närvarande har Asylrättscentrum pågående processer i flera av FN:s kommittéer samt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen). Utgångspunkten i de fall vi driver är att det föreligger rättssäkerhetsbrister och behandlar framförallt tillämpningen av bestämmelserna om familjeåterförening, försörjningskravet och humanitära skäl.
13. Även om en del av de brister som uppkommit i och med den tillfälliga lagen läks av de nu lämnade förslagen kvarstår många. Därtill har nya otydligheter och frågor tillkommit.

Särskilda synpunkter

14. I det följande lämnas särskilda synpunkter gällande föreslagna lagändringar.

Övriga skyddsbehövande

4 kap 2 a § utlänningslagen

15. Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Migrationskommittén) föreslår att övriga skyddsbehövande inte behålls som skyddsgrund. Asylrättscentrum bedömer att det saknas tillräckligt stöd för att ta bort bestämmelsen.
16. Bestämmelsen om övriga skyddsbehövande togs bort som skyddsgrund under den tillfälliga lagen, men trots att det nu gått fem år sedan grunden slutade tillämpas har ingen fullgod utredning gjorts om vilka personer som omfattas av bestämmelsen.
17. En stor del av dem som tidigare beviljades status som övriga skyddsbehövande enligt första stycket första punkten beviljas numera status som alternativt skyddsbehövande till följd av EU-rättslig praxis. Trots utvecklingen har Migrationsverket fortsatt att bevilja uppehållstillstånd för övriga skyddsbehövande.⁷ I betänkandet framgår att det rör sig om ett litet antal personer, men det saknas utredning kring vilka personer det är som fortsatt bedöms uppfylla kraven. Utan en utvärdering av vilka dessa är och under vilka förutsättningar sådan status beviljats, går det inte att utvärdera vilka konsekvenserna blir när denna skyddsgrund inte längre tillämpas.

⁶ Beslut av den 22 oktober 2020, CRPD/C/23/D/60/2019)

⁷ SOU 2020:54 s 318

18. Angående bestämmelsens första styckets andra punkt har FN:s flyktingorgan (UNHCR) klarlagt att personer som inte kvalificerar sig som flyktingar under internationell lag i vissa fall kan vara i behov av internationellt skydd, bland annat till följd av klimatförändringar. Med hänsyn till att denna grupp kan väntas öka de närmsta åren bör det utredas vad det innebär att den nationella skyddsgrunden tas bort och vad det innebär för Sveriges möjlighet att erbjuda skydd för dem som är i behov av det.⁸
19. Vi ställer oss kritiska till att ta bort en bestämmelse med motiveringen att den sällan eller ännu inte används. Specialbestämmelser som syftar till att fånga upp mindre vanliga och/eller akuta situationer är ett sätt att anpassa regelverket till verkligheten och förebygga luckor i lagstiftningen.

Tillståndens längd

5 kap 1 § tredje stycket utlänningslagen

20. I betänkandet föreslås att vid förstagångstillfället bevilja flyktingar treåriga uppehållstillstånd och tretton månader för alternativt skyddsbehövande, med tvååriga uppehållstillstånd vid förlängning för både grupper.
21. Asylrättscentrum är kritiska till flera delar av förslaget, särskilt att i) det saknas godtagbara skäl att göra skillnad på flyktingar och alternativt skyddsbehövande varför särbehandlingen utgör diskriminering, ii) tillståndens längd är mycket korta och iii) det saknas möjlighet för barn att beviljas permanent eller långvarigt uppehållstillstånd vid första ansökan, vilket försvårar prövningen enligt principen om barnets bästa.

Diskrimineringen av alternativt skyddsbehövande

22. Asylrättscentrum anser att flyktingar och alternativt skyddsbehövande i alla relevanta avseenden är att bedöma som lika vad gäller rättigheter kopplade till bland annat tillståndens längd. Vi ställer oss kritiska till den negativa särbehandlingen av alternativt skyddsbehövande i denna del. Det är en grundläggande juridisk princip att lika fall ska behandlas lika, och de skäl som anförts som stöd för att skilja mellan aktuella grupperna är inte godtagbara.
23. Som stöd för särskiljandet brukar anföras att det finns generella skillnader i längd på skyddsbehovet mellan de två grupperna.⁹ Enligt UNHCR saknas det stöd för att

⁸ UNHCR, Climate change, disaster and displacement in the Global Compacts: UNHCR's perspectives, november 2017, tillgänglig via: <https://www.refworld.org/docid/5a292d2c4.html>

⁹ SOU 2020:54 s. 203

alternativt skyddsbehövandes behov av skydd generellt sätt skulle vara kortare än flyktingars.¹⁰

24. Att den negativa särbehandlingen av alternativt skyddsbehövande utgör diskriminering finner stöd i Europarätten, med utgångspunkt i artikel 8 och artikel 14 i Europakonventionen. Denna juridiska fråga avhandlas i flera pågående processer vid Europadomstolen, och av särskild relevans är M. A. mot Danmark (ansökningsnummer 6697/18) vars avgörande i stor kammare bör komma inom kort. I avgörandet väntas Europadomstolen uttala sig kring diskrimineringsfrågan för berörda grupper.
25. Även EU-kommissionen har lyft att grupperna är likvärdiga i relation till deras behov av skydd och uppmanat medlemsstater att anta likvärdigt rättighetskydd för båda grupperna.¹¹ För att kunna garantera en långsiktig och hållbar migrationspolitik som inte behöver ändras över tid bör lagstiftaren beakta att det som nu anförts innebär att den europeiska rätten väntas ställa krav på likabehandling av dessa grupper inom snar framtid. Lika långa tillstånd är även av fördel ur ett processekonomiskt perspektiv, vilket utvecklas nedan.
26. Asylrättscentrums förslag för en långsiktig och hållbar migrationspolitik är att alternativt skyddsbehövande som huvudregel beviljas lika långa tillstånd som flyktingar vid första ansökningstillfället.

Korta tillstånd

27. Asylrättscentrum invänder inte mot Migrationskommitténs ambition att inte avvika i relation till övriga EU-länder och ensamt erbjuda permanenta uppehållstillstånd som huvudregel. Vi beklagar dock att det föreslås en reglering mycket nära EU:s miniminivå. Med nuvarande förslag kommer Sverige inte att ligga på en normalnivå inom EU, eftersom genomsnittliga längden på beviljande uppehållstillstånd är fem år för flyktingar och tre år för alternativt skyddsbehövande.¹² Sverige kommer alltså även med föreslagna regler att avvika i relation till övriga EU-länder.

¹⁰ Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees Regional Representation for Northern Europe on the draft law proposal on restrictions of the possibility to obtain a residence permit in Sweden "Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige – utkast till lagrådsremiss", UNHCR, Mars 2016, p. 49; Council of Europe; Realising the right to family reunification of refugees in Europe, s. 25

¹¹ Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, den 3 april 2014 s. 25, hämtad från: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/SV/1-2014-210-SV-F1-1.Pdf>

¹² Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, december 2018

28. Bland de personer som ansökte om förlängning av sina uppehållstillstånd de första sju månaderna år 2020 beviljades 97-98% personer förlängning.¹³ Både alternativt skyddsbehövande och flyktingar får alltså med få undantag sina tillstånd förlängda och bedöms därmed ha ett kvarstående behov av skydd efter första tillståndstiden. Med avsikten att skapa ett effektivt system ifrågasätts varför Migrationsverket ska pröva en betydande andel förlängningsansökningar som ändå beviljas. Utöver dessa ansökningar tillkommer överklaganden gällande status. Sådana förfaranden riskerar dessutom att ske parallellt med att personer behöver förlänga sitt uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande, vilket ytterligare komplicerar förfarandena.
29. Mot bakgrund av att Sverige tidigare har haft permanenta uppehållstillstånd som huvudregel saknas såväl vägledning som nationell praxis gällande grunderna för upphörande av beviljad statusförklaring i samband med prövningen av förlängning av uppehållstillstånd. Frågan har uppmärksammats av Migrationsverket¹⁴ som tydliggör hur komplext prövningsförfarandet är. Inte heller i det föreslagna systemet ges vägledning för när upphörandefrågan aktualiseras. Asylrättscentrum ser på grund av bristerna i vägledning en risk för att upphörandefrågan inte kommer att tillämpas enhetligt av beslutsfattande instanser.
30. Ett problem med korta tillstånd är att förlängningsprocessen är hämmande för den sökandes möjlighet att planera sitt liv. Ett exempel är att sökanden ska befinna sig i Sverige under processen. Det begränsar möjligheten att studera, bo eller resa utomlands under den perioden. För dem som inte når upp till kraven för permanent uppehållstillstånd kan de korta tillstånden verka mycket begränsande för möjligheten att forma sina liv.
31. Samtliga tillstånd föreslås bli mycket korta även vid förlängning. Med hänsyn till de betydande – om än fortsatt oklara – krav som ställs upp för möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige, riskerar människor att leva under lång tid i Sverige med endast tvååriga tillstånd.
32. UNHCR ser hållbara och långsiktiga lösningar som kärnan av arbetet med flyktingar.¹⁵ Som värdland för skyddsbehövande är det av betydande vikt att säkerställa ett system som möjliggör för personerna att åtnjuta ett välfungerande skydd. Den tydligaste rättighetsförlusten vid korta tillstånd är personer som nekas vård.¹⁶ För det fall personer i behov av traumabehandling inte kan få den vård de behöver med ett tillfälligt uppehållstillstånd, måste det ifrågasättas om Sverige uppfyller de krav på en

¹³ Siffror hämtade från Migrationsverkets statistiska månadsrapporter för juli 2020.

¹⁴ SR 19/2018, 2018-05-18

¹⁵ UNHCR, Global Trends 2019 s 48, hämtad från: <https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf>

¹⁶ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen s 7, december 2018, hämtad från: <https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/konsekvenser-av-den-nya-lagen-181206.pdf>

långsiktig och hållbar lösning som bör tillhandahållas. I en ny rapport från Statens Medicinsk-Etiska råd framgår att den osäkerhet som idag råder kring skyldigheterna för medicinsk personal ”riskerar att leda till ett ojämnt erbjudande av vård till personer som saknar permanent uppehållstillstånd samt till att patienter – utan att det finns en medicinskt, etiskt och rättsligt hållbar grund – nekas livräddande behandling och annan behandling de har ett stort behov av”.¹⁷

En ventil för barn som möjliggör längre tillstånd

33. Asylrättscentrum ifrågasätter varför den ventil som funnits i 18 § tillfälliga lagen – som möjliggör för barn att beviljas permanenta uppehållstillstånd vid första ansökningstillfället – tagits bort. Att barns situation därmed försämras i relation till den tillfälliga lagen är anmärkningsvärt, särskilt med hänsyn till att barnperspektivet bör ha stärkts sedan barnrättslagens¹⁸ ikraftträdande.
34. I Migrationskommitténs konsekvensanalys konstateras att kontinuitet är viktigt för barns uppväxt, att en osäker och utsatt migrationsstatus inverkar negativt på barns välmående, samt att barn kan uppfatta tidsbegränsade uppehållstillstånd annorlunda än vuxna.¹⁹ Eftersom Migrationskommittén konstaterar att korta tidsbegränsade uppehållstillstånd har påverkan på barns hälsa är det rimligt att i enskilda fall bevilja längre uppehållstillstånd för barn, för att beakta principen om barnets bästa.
35. I förarbetena till 18 § tillfälliga lagen klargjordes att skälet för bestämmelsen var att det kunde förekomma undantagsfall där barn med svåra sjukdomstillstånd borde beviljas permanent uppehållstillstånd. Bestämmelsen motiverades utifrån principen om barnets bästa²⁰ och därmed i förlängningen att säkerställa Sveriges skyldigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionens) artikel 3. Det bör klargöras hur barnets bästa fortfarande beaktas när denna bestämmelse tas bort, särskilt mot bakgrund av att barnrättslagen börjat gälla år 2020.
36. FN:s barnrättskommitté har poängterat att stater ska sträva efter långsiktiga och hållbara lösningar för barn på flykt.²¹ Vi saknar en fullständig analys av hur förslagen påverkar barns rättigheter utifrån barnkonventionen.

¹⁷ Statens Medicinsk-Etiska Råd, Vård av personer utan permanent uppehållstillstånd s. 87, hämtad från: <https://smer.se/2020/11/23/vard-av-personer-utan-permanent-uppehallstillstand/>

¹⁸ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter

¹⁹ SOU 2020:54 s. 436

²⁰ Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige Prop. 2015/16:174 s. 62

²¹ FN:s barnrättskommitté. Allmän kommentar nr 6 (2005) Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet. Punkt 79. Se även FN:s barnrättskommitté och FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter. Gemensam allmän kommentar nr 23 och 4 (2017) om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga

Kvotflyktingar

5 kap. 2 § utlänningslagen

37. Migrationskommittén föreslår att personer som har tagits emot inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige ska undantas från huvudregeln och beviljas permanent uppehållstillstånd direkt. Asylrättscentrum välkomnar förslaget och menar att ett välfungerande asylsystem bör garantera långsiktiga och hållbara lösningar för personer som rest hit inom ramen för vidarebosättningsprogrammet.

Familjeåterförening

5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen

38. Vi välkomnar förslaget att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska ges samma rätt till familjeåterförening och att även personer med uppehållstillstånd på annan grund ska kunna vara anknytningsperson. Vi välkomnar vidare förslaget om att rätt till uppehållstillstånd på grund av hushållsgemenskap finns kvar.
39. Vi anser att ytterligare åtgärder bör vidtas i lagtext för att Sverige ska säkerställa att internationella åtaganden följs och att en rättssäker prövning garanteras. i) Det bör framgå i lagtext att tidpunkten för att fastställa ålder i familjeåterföreningsärenden är vid ansökningstillfället, ii) att personer som levt i ett väl etablerat förhållande i hemlandet ska jämföras med makar och sammanboende för att garantera bland annat HBTQI+ personers rätt till familjeliv. Därtill iii) ifrågasätter vi ändamålsenligheten med att i vissa fall inskränka rätten till uppehållstillstånd för sammanboende eller umgänge med barn och iv) att anhöriga till anknytningspersoner med permanenta uppehållstillstånd beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. Vidare v) saknas det en analys kring hur barn som vid förlängningsansökan fyllt 18 ska behandlas och vi) vi ställer oss kritiska till förslaget om att kravet på att ett förhållande måste bestå vid förlängningsansökan även ska gälla för väl etablerade förhållanden.

Tidpunkt för att fastställa ålder i familjeåterföreningsärenden

40. Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) har i flera avgöranden på senare år fastslagit att tidpunkten för att fastställa ålder ska utgå från förhållandena vid ansökningstillfället och inte – såsom enligt tidigare rådande ordning i svensk rätt²² – från förhållandena vid prövningstillfället. Asylrättscentrum anser att tidpunkten för att

rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer. Punkt 3.

²² EU-domstolens ställningstagande är inte förenlig med hittills rådande inhemsk praxis där anknytningspersonens/den sökandes ålder vid beslutstillfället är avgörande för om personen i fråga bedöms vara ett barn eller inte (se t.ex. MIG 2007:5).

fastställa ålder i familjeåterföreningsärenden bör framgå i lagtexten eller tydligt i förarbetena.

41. Av EU-domstolens dom den 12 april år 2018 i mål C-550/16 (A och S) framgår att en anknytningsperson som är yngre än 18 år vid inresan till en medlemsstat och vid inlämnandet av asylsökanden i den staten, men under asylförfarandets gång har uppnått myndighetsålder och därefter beviljats flyktingstatus, ska betraktas som ”underårig” i familjeåterföreningsdirektivets²³ mening. I avgörandet från den 16 juli år 2020 i mål C-133/19, C-136/19 och C-137/19 fastslog EU-domstolen att principen om att åldern vid ansökningstillfället är styrande även gäller i förhållande till barn som ansöker om familjeåterförening, men hinner fylla 18 år under myndigheternas handläggning av ansökan om familjeåterförening.
42. EU-domstolen anser att en ordning där åldern räknas från beslutsdatumet strider mot principerna om likabehandling och rättssäkerhet, då myndigheternas handläggningstid i det enskilda fallet blir avgörande för om den enskilde skulle kunna beviljas familjeåterförening eller inte. En sådan ordning bedömdes således strida mot familjeåterföreningsdirektivets övergripande syfte; att främja familjeåterförening.
43. I ärenden om familjeåterförening vi drivit som ombud har vi sett att det finns en osäkerhet i frågan om hur frågan om anknytningspersonens ålder utifrån EU-domstolens avgörande C-550/16 ska tolkas i en svensk kontext. EU-domstolens avgörande gällde en anknytningsperson som hann fylla 18 redan under handläggningen av hennes egen asylansökan. I en sådan situation ansåg EU-domstolen att en förutsättning för att hon skulle kunna ses som underårig även vid en senare ansökan om familjeåterförening var att ansökan om familjeåterförening gjordes senaste tre månader efter det att flyktingstatus hade beviljats. Vi har sett att avgörandet i Sverige har tolkats så att tremånadersregeln ska gälla även i den situationen att anknytningspersonen har fyllt 18 under tiden från det att ansökan om familjeåterförening har gjorts till dess beslut har fattats. Detta trots att möjligheterna till familjeåterförening även i sådana fall blir helt beroende av myndigheternas handläggningstid.
44. För att säkerställa efterlevnad av EU-domstolens domar föreslår vi ett tillägg antingen i 1 kap. 2 § utlänningslagen eller i 5 kap. utlänningslagen med följande lydelse:

”Som barn avses i ärenden om familjeåterförening

En person som ansöker om familjeåterförening och som vid den tidpunkt då ansökan om familjeåterförening lämnades in var under arton år.

²³ Rådets direktiv 2003/06/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening

En anknytningsperson som vid den tidpunkten då dennes anhöriga lämnade in ansökan om familjeåterförening var under 18 år.

En anknytningsperson som var under 18 år gammal när hen ansökte om status som flykting eller alternativt skyddsbehövande men som fyllt 18 innan uppehållstillstånd beviljades, om ansökan om familjeåterförening gjordes inom tre månader från det att statusen beviljades.”

45. Med hänsyn till EU-domstolens upprepade uttalanden om att förhållandena vid ansökningstillfället ska vara avgörande ser vi även ett behov av översyn av denna fråga i andra delar av migrationsprocessen. Till exempel bör personer som var barn när tillstånd beviljas även ses som barn i efterföljande förlängningsprocess och försörjningskravet bör utformas på så sätt att personer som nyss fyllt 18 kan undantas. Detta kommer att utvecklas nedan under punkt 83 och 143.

Vad ska krävas för att vara anknytningsperson?

46. Vi välkomnar att de särskilda kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd inte behöver uppfyllas för att en person ska anses ha välgrundade utsikter för varaktigt uppehållstillstånd. Migrationsöverdomstolen gjorde en liknande bedömning i MIG 2018:19. Det finns behov av tydliga förarbetsuttalanden för denna fråga så att det säkerställs att samsättet får genomslag i den faktiska tillämpningen.
47. Vi anser att Migrationskommitténs bedömning att även alternativt skyddsbehövande ska ges rätt till familjeåterförening är väl motiverad, och nödvändig, för att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden efterlevs.²⁴
48. Vi välkomnar Migrationskommitténs förslag om att även personer som har beviljats uppehållstillstånd på annan grund än på grund av skyddsskäl under vissa förutsättningar ska kunna vara anknytningspersoner. Vi anser att detta ställningstagande är viktigt för att säkerställa förenlighet med Sveriges internationella åtaganden. Vi anser att det finns behov av tydliga förarbetsuttalanden angående hur begreppet välgrundade utsikter ska tolkas i förhållande till anknytningspersoner som inte har skyddsskäl.
49. Barn som blivit svenska medborgare kan inte vara anknytningsperson och förlorar därmed möjligheten att återförenas med familjemedlemmar. Anledningen till detta är att barn som blivit svenska medborgare inte bedöms omfattas av bestämmelse 5 kap. 3 § första stycket 4, då den bestämmelsen bara är tillämplig när det gäller familjeåterförening med ”utländska barn” (MIG 2017:4). Vi efterfrågar en lagändring

²⁴ Se SOU 2020:54 s. 254 f

så att alla barn med uppehållstillstånd i Sverige ska ges samma möjlighet till familjeåterförening.”.

Personer i väl etablerade förhållanden bör kunna beviljas uppehållstillstånd enligt

5 kap. 3 § utlänningslagen

50. Vi välkomnar Migrationskommitténs klargörande²⁵ om att par i normbrytande relationer som på grund av detta inte har kunnat leva tillsammans i hemlandet i vissa fall kan anses vara ”sambo” i den mening som avses i 5 kap. 3 § utlänningslagen. Rent språkligt anser vi dock att begreppet ”sambo” i första hand syftar på personer som har delat bostad i hemlandet. Vi ser därför en risk för att personer som har levt i relationer som av olika anledningar inte har accepterats i hemlandet, exempelvis samkönade relationer, med nuvarande lagformulering inte blir medvetna om att deras partner har en möjlighet att ansöka om familjeåterförening, om paret inte har bott tillsammans i hemlandet.
51. För att så långt som möjligt säkerställa att personer i relationer som ses som normbrytande i hemlandet ges samma möjlighet till familjeåterförening föreslår vi att ett tillägg görs i 5 kap. 3 § första stycket 1 så att:

*”uppehållstillstånd kan beviljas till en utlänning som är make, sambo **eller på annat sätt har levt i ett väl etablerat förhållande med någon som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige.**”*

52. Den föreslagna ändringen i 5 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen blir enligt vår bedömning ännu viktigare på grund av de inskränkningar som föreslås i rätten till uppehållstillstånd på grund av s.k. ”snabba anknytningar”. Detta då det sannolikt är enligt bestämmelsen i 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen som många personer i uppfattat normbrytande förhållanden har beviljats uppehållstillstånd, om inte personerna i fråga har kunnat leva tillsammans i hemlandet eller något annat land.

Hushållsgemenskap

53. Vi välkomnar Migrationskommitténs förslag om att utlänningslagens bestämmelse om uppehållstillstånd på grund av hushållsgemenskap och särskilt beroendeförhållande återinförs. Som kommittén fastslår är bestämmelsen viktig för att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden följs.
54. Bestämmelsen i 5 kap. 3 a § utlänningslagen är en fakultativ bestämmelse där uppehållstillstånd ”får” beviljas. Av Europadomstolens praxis²⁶ framgår dock att uppehållstillstånd i vissa fall måste beviljas utanför kärnfamiljen för att uppnå

²⁵ SOU 2020:54 s. 258 f

²⁶ Se t.ex. Maslov mot Österrike (ansökningsnummer 1638/03)

förenlighet med Europakonventionens rätt till familjeliv. Det finns alltså situationer när det är obligatoriskt att bevilja uppehållstillstånd för familjemedlemmar utanför kärnfamiljen. Därför bör bestämmelsen i 5 kap. 3 a § första stycket 2 flyttas till 5 kap. 3 § utlänningslagen.

Rätten till uppehållstillstånd för sammanboende och umgänge med barn
bör inte inskränkas

55. Vi ifrågasätter varför uppehållstillstånd för förälder som är vårdnadshavare och sammanbor med ett barn som har tidsbegränsat uppehållstillstånd inskränks genom förslaget.²⁷
56. Migrationskommitténs motivering är att det rör sig om mycket få fall som berörs av bestämmelsen.²⁸ Vi anser att detta antagande kan ifrågasättas utifrån att bestämmelsen tillkom så sent som år 2014. Då bedömdes det finnas otydligheter i gällande system för föräldrars möjlighet till uppehållstillstånd på anknytning till sina barn. Ett exempel på en sådan situation gäller föräldrar till barn med uppehållstillstånd där anknytning till den andra föräldern saknades. Detta bedömdes leda till tillämpningssvårigheter eftersom det inte fanns en särskild tillståndsgrund för denna typ av anknytning.²⁹
57. En inskränkning i denna tillståndsgrund kan leda till familjesplittring när barnet har egna skyddsskäl som inte kan överföras till andra familjemedlemmar. Migrationsverket har nyligen inskränkt möjligheterna till derivativ status vid förlängningsansökningar³⁰. I sådana situationer ser vi en risk för att föräldrar till barn med uppehållstillstånd kan komma att sakna en självständig rätt till uppehållstillstånd.
58. Vi anser även att den föreslagna inskränkningen kan leda till orimliga situationer i förhållande till barn som har beviljats uppehållstillstånd på andra grunder än skyddsskäl. Exempel på situation där barn kan beviljas uppehållstillstånd på grund av 5 kap. 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen är om barnet i fråga lider av ett allvarligt sjukdomstillstånd, där vård inte finns tillgänglig i hemlandet. Uppehållstillstånd enligt samma grunder kan också aktualiseras om barnet har vistats i Sverige så länge att barnet har fått en så stark anknytning till Sverige att det skulle strida mot hens rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen att ett avlägsnande sker. I sådana och liknande situationer framstår det som orimligt och oförenligt med barnets bästa om föräldrar till barnet inte kan beviljas uppehållstillstånd för att kunna kvarstanna med sina barn i Sverige, även om barnet endast har beviljats tidsbegränsat tillstånd. Vi ser

²⁷ 5 kap. 3 a § första stycket 3 utlänningslagen

²⁸ SOU 2020:54 s. 260

²⁹ Se prop. 2013/14:217 s. 17 f.

³⁰ RS/020/2020, 2020-11-17

det därför som mycket angeläget att denna tillståndsgrund gäller för anknytning till barn, oavsett längden på barnets uppehållstillstånd.

Tillståndstidens längd

59. Migrationskommittén föreslår att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska ges till anhöriga till personer med permanenta uppehållstillstånd. Asylrättscentrum anser att detta leder till resurskrävande omprövningar som skulle kunna undvikas.
60. Med tidsbegränsade uppehållstillstånd som förlängs regelbundet kommer personer som var barn när den första ansökan om uppehållstillstånd beviljades hinna fylla arton år mellan omprövningarna. Det är oklart hur dessa förlängningsansökningar ska bedömas, både i de fall där den som har fyllt 18 år är anknytningsperson eller anhörig. För att motverka familjesplittring och tillämpning i strid med Sveriges internationella åtaganden föreslår vi att personer som var barn när deras första ansökningar om familjeåterförening gjordes ska bedömas som barn även i nästföljande tillståndsprocess. Detta måste anses vara i linje med EU-domstolens praxis (se punkterna 40-44 ovan).

Kravet på att förhållandet ska bestå vid förlängning bör inte gälla etablerade förhållanden

61. Asylrättscentrum ifrågasätter förslaget om att uppställa ett krav på att förhållandet måste bestå vid förlängning även för väl etablerade förhållanden. Vi befarar att det kan leda till att personer tvingas stanna kvar i destruktiva relationer.
62. Den främsta anledningen till att tidsbegränsa uppehållstillstånd och kräva att förhållandet ska bestå när det gäller nyetablerade förhållanden är, som vi förstår det, att motverka skenäktenskap. Sådana skäl gör sig inte gällande när det gäller etablerade förhållanden. Att ställa krav på att förhållandet ska bestå även för etablerade förhållanden riskerar att mer eller mindre tvinga personer att stanna kvar i förhållanden de egentligen vill lämna. Det kan också leda till att personen som kommer på anknytning blir beroende av anknytningspersonen. Vi befarar att kvinnor kommer att drabbas hårdast av detta förslag, eftersom kvinnor i högre utsträckning än män beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning.
63. Det framstår som rimligt att anta att personer i väl etablerade förhållanden i högre utsträckning än personer i nyetablerade förhållanden kommer att ha barn tillsammans. Det är oklart hur sådana situationer ska regleras, särskilt om möjligheterna till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § första stycket 3 och 4 utlänningslagen inskränks (se punkterna 55-58 ovan). Enligt vår bedömning är det någon av dessa bestämmelser som i första hand skulle bli tillämpliga om ett förhållande upphör och den förälder som tidigare fått uppehållstillstånd på grund av anknytning vill ansöka om

uppehållstillstånd på grund av anknytning till sina barn. Denna risk för familjesplittring kan inte ses som förenlig med barnens bästa.

64. Asylrättscentrum anser att kravet på bestående förhållande vid förlängning av uppehållstillstånd för väl etablerade förhållanden i vart fall bör undanta barnfamiljer.
65. En omständighet som är värd att nämna i sammanhanget är att en relativt stor andel av personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en familjemedlem skulle anses ha egna skyddsskäl om rätten till asyl prövades vid ankomsten till Sverige. Det kan röra sig om personer som kommer från länder där det allmänna säkerhetsläget är sådant att alla och envar riskerar att drabbas av en väpnad konflikt, eller personer som har skyddsskäl på grund av sin egen eller närståendes aktivitet i hemlandet. Det finns idag en möjlighet att själv ansöka om statusförklaring och på så vis få en självständig rätt att vistas i Sverige. Som nämndes i punkten 57, anser Migrationsverket att det vanligtvis inte är möjligt att få status överförd från annan person enligt principen om familjens enhet i samband med förlängningsansökan. Personer som vill få en självständig skyddsstatus behöver alltså ansöka om det så snart som möjligt efter ankomsten till Sverige. Vår uppfattning är att det är ovanligt att så sker. Det finns en övertro på att personerna som kommer på anknytning i en etablerad relation ansöker om statusförklaring, när de i själva verket endast kommer att ha ett tillfälligt uppehållstillstånd som är beroende av att förhållandet består.

Ventilen i 5 kap. 16 § utlänningslagen måste utvidgas
om fler förhållanden omfattas

66. Asylrättscentrum välkomnar att ventilen i 5 kap. 16 § utlänningslagen behålls. Vi anser att det är nödvändigt att bestämmelsen finns, men den behöver omformuleras för att bättre träffa de situationer som kan uppstå om även etablerade förhållanden berörs av bestämmelsen.
67. När det gäller förhållanden som har upphört på grund av våld är beviskraven för detta höga och det krävs vanligen bevisning i form av exempelvis polisanmälningar eller dokumentation från socialtjänsten för att beviljas uppehållstillstånd på denna grund. Det höga beviskravet kan leda till att personer inte vågar lämna våldsamma relationer på grund av risken att då också tvingas lämna Sverige. Eftersom även etablerade relationer omfattas av bestämmelsen finns risk att barn i större utsträckning tvingas leva i våldsamma hem.
68. För att undvika att personer tvingas stanna kvar i förhållanden de egentligen vill lämna behöver möjligheten att beviljas självständigt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 16 § tredje stycket utlänningslagen utökas. Vi anser inte att det är rimligt - särskilt för personer i förhållanden som etablerats redan i hemlandet - att den som

beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning kan komma att tvingas välja mellan att lämna Sverige eller att stanna kvar i ett förhållande där exempelvis psykisk misshandel och andra kontrollerande beteenden hos anknytningspersonen förekommer. Den typen av destruktiva beteenden skulle sannolikt aldrig kunna bevisas med nuvarande beviskrav. En möjlig lösning är att sänka beviskravet i 5 kap. 16 § andra stycket 2 utlänningslagen och ange att uppehållstillstånd får beviljas om det finns *skäl att anta* att förhållandet upphört på grund av våld eller annan kränkning av frihet och frid. Det bör också ges en möjlighet att beviljas uppehållstillstånd om det finns barn i familjen, särskilt i situationer där sökanden inte kan få uppehållstillstånd på annan grund. Situationer där självständig grund för uppehållstillstånd på grund av anknytning till barn saknas kan, såsom tidigare har beskrivits, befaras öka med de inskränkningar som föreslås i 5 kap. 3 a § första stycket 3 och 4.

69. Eftersom bestämmelsen avser även etablerade familjer -i vissa fall med barn – ser vi med viss oro på att det i första hand kommer att vara vid förlängning av ansökan som möjligheten till ett självständigt uppehållstillstånd kan aktualiseras. Med hänsyn till att tillstånd beviljas för samma längd som anknytningspersons tillståndstid, kommer tiden innan ventilen aktualiseras skilja sig åt mellan grupper, där exempelvis personer med anknytning till flyktingar kommer behöva vänta längre än de till alternativt skyddsbehövande. Att denna ventil således tillämpas olika beroende på personernas status är olyckligt. Under alla omständigheter är tre år en mycket lång tid att vänta i en våldsamt relation, särskilt för barn.
70. Det är otydligt hur förlängning av uppehållstillstånd enligt 5 kap. 16 § utlänningslagen ska hanteras. Såsom lagen är utformad beviljas ett tretton månaders tillstånd vid brusten anknytning. Det behöver klargöras vilka möjligheter som finns till förlängning när detta tillstånd löper ut.
71. Vad gäller kravet på att förhållandet ska bestå vid förlängning i etablerade förhållande vill vi ytterligare hänvisa till punkterna 61-65.

Försörjningskrav

5 kap. 3 b § utlänningslagen

72. Asylrättscentrum är kritisk till föreslagen utformning av försörjningskravet och ifrågasätter om bestämmelserna inklusive undantagen i tillräcklig grad harmoniserar med Europarätten, och säkerställer våra skyldigheter enligt familjeåterföreningsdirektivet och Europakonventionen.
73. Vi ifrågasätter om syftet att främja integrationen uppfylls av föreslagen bestämmelse. Omständigheten att en person tvingas leva utan sin familj kan i sig vara integrationshämmande. Försörjningskravets storlek innebär dessutom att

familjeåterförening i vissa fall nekas även om anknytningspersonen har etablerat sig på arbetsmarknaden. Kravet riskerar också att skapa diskriminerande effekter. Utbildningsnivå är en avgörande faktor för möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden, och anknytningspersonens utbildningsbakgrund får därför betydelse för möjligheten till familjeåterförening. Enligt exempelvis FN:s barnfond UNICEF och UNESCO³¹ finns fortsatt stora skillnader mellan flickor och pojkars tillgång till utbildning. Kvinnor och flickor har generellt lägre utbildningsnivå än män i flera delar av världen.

74. Med ett försörjningskrav påverkas möjligheten att återförenas med sin familj inte bara av anknytningspersonens resurser, utan också av omständigheter som ligger helt utanför dennes kontroll, såsom den allmänna konjunkturen och arbetsmarknaden.
75. Asylrättscentrum anser att det finns skäl att ifrågasätta försörjningskravets ändamålsenlighet. För att säkerställa en ändamålsenlig och europarättslig tillämpning bör i vart fall försörjningskravets storlek och undantagsmöjligheterna ses över.

Försörjningskravets storlek

76. Asylrättscentrum delar Migrationskommitténs slutsatser³² om att en individuell bedömning av försörjningsförmågan måste göras i enlighet med EU-domstolens avgörande i mål C-578/08 (Chakroun). I vår verksamhet ser vi att det ofta är schabloniserade bedömningar som görs vid bedömningen av om försörjningskravet är uppfyllt.
77. Enligt nuvarande och föreslagna regler är nivån på försörjningskravet mycket högt, särskilt för barnfamiljer. Det används ett schablonbelopp för varje barn, vilket gör att den totala summan som måste uppnås blir mycket hög om det finns många barn i familjen. Detta gäller även om barnen i familjen är medsökande och alltså befinner sig utomlands. Detta får till följd, vilket vi sett exempel på i vår verksamhet, att föräldrar i vissa fall tvingas välja vilka barn som tas med i ansökan och som därmed kan återförenas med sin förälder.

Familjeåterföreningsdirektivet medger att medlemsstater uppställer krav på stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja anknytningspersonen och familjemedlemmarna utan hjälp från systemet för socialt bistånd i medlemslandet. Det kan här noteras att den schablon som tillämpas (normalbelopp) för att beräkna försörjningskravets storlek är högre än den schablon som tillämpas för att beräkna storleken på försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen³³

³¹ Se <https://en.unesco.org/themes/education-and-gender-equality>. och <https://www.unicef.org/education/girls-education>.

³² SOU 2020:54 s. 292

³³ Socialtjänstlag (2001:453)

(riksnorm). Eftersom normalbeloppet som styr försörjningskravets storlek inte är direkt relaterat till rätten till försörjningsstöd är det av stor vikt att en individuell bedömning görs i varje ärende för att inte kravet ska gå utöver vad familjeåterföreningsdirektivet medger.

Undantag från försörjningskrav

5 kap. 3 c § utlänningslagen

78. För att överensstämma med slutsatserna i EU-domstolens dom den 7 november 2018 i mål C-380/17 bör det vid tillämpningen av den s.k. tremånadersregeln³⁴ tas hänsyn till om det är *objektivt ursäktligt* att ansökan lämnas in senare än inom tre månader. Därtill bör den informationsplikt som åläggs myndigheter enligt EU-rättslig praxis om konsekvenserna av sen en ansökan författningsregleras.

Grupper som bör undantas

79. Asylrättscentrum ifrågasätter om flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska omfattas av försörjningskrav överhuvudtaget. Såsom framgår av utredningens internationella utblick undantar t.ex. Frankrike flyktingar och alternativt skyddsbehövande från försörjningskrav³⁵. Skyddsbehövande har ett behov av långsiktigt och hållbart skydd vilket som utgångspunkt inkluderar möjligheten att åtnjuta rätten till familjeliv.
80. Kvotflyktingar bör undantas från försörjningskrav. Uppehållstillstånd för vidarebosättning beviljas medan kvotflyktingen befinner sig utanför Sverige. Ansökan om familjeåterförening görs när personen är i Sverige. Tiden för ankomst kan således bli avgörande för möjligheten att återförenas med sin familj, vilket leder till olika beslut beroende på faktorer utanför den sökandes kontroll.
81. Asylrättscentrum välkomnar förslaget om att försörjningskravet inte ska gälla om anknytningspersonen är ett barn. Migrationsverket tillämpade tidigare undantaget för barn även när det i Sverige både finns vuxna och barn och exempelvis den andra föräldern ansöker om uppehållstillstånd till familjemedlemmarna (barn och förälder) i Sverige. I ett nytt rättsligt ställningstagande har Migrationsverket frångått denna bedömning och prövar anknytningen (och förekomsten av försörjningskrav) mot varje enskild familjemedlem för sig.³⁶ Eftersom det inte i alla situationer finns en självständig grund för uppehållstillstånd på grund av anknytning till barn får detta till följd att uppehållstillstånd nekats barnfamiljer i fler fall än tidigare. För att undvika familjesplittring anser vi att det vore lämpligt att helt undanta barnfamiljer från försörjningskrav. Om ett generellt undantag införs, som träffar både sökandena och

³⁴ Inom vilken anhöriga till skyddsbehövande kan undantas försörjningskravet

³⁵ SOU 2020:54 s.170

³⁶ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande om försörjningskravet i 9 § tillfälliga lagen - RS/011/2020, 2020-06-24

anknytningspersonerna, skulle även problematiken med att föräldrar tvingas välja mellan barn för att uppfylla försörjningskravet försvinna.

82. Vid uppehållstillstånd på grund av anknytning till en svensk medborgare eller EU-medborgare noterar vi att dessa undantag är nödvändiga för att följa EU-rättslig praxis i exempelvis EU domstolens dom C-34/09 (Zambrano).
83. Asylrättscentrum anser att det är olämpligt att låta personer som varit undantagna från försörjningskravet som barn omfattas av ett sådant krav omedelbart efter artonårsdagen. Unga personer är av naturliga skäl mindre etablerade på arbetsmarknaden och har därför svårare att hitta arbeten som uppfyller försörjningskravet. Ett alternativ är att göra ett undantag för anknytningspersoner som var under 25 år när ansökan om familjeåterförening lämnades in. Ett sådant undantag skulle stämma väl överens med nuvarande bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av studier, då beviljade av permanent uppehållstillstånd på grund av arbete för personer under 25 års ålder kräver att hen har avslutat gymnasiestudier. I vart fall bör undantaget för barn, i enlighet med vad som tidigare har anförts i punkterna 40-44³⁷, tillämpas även för barn som fyller 18 år efter ansökningstillfället.

Tremånadersregeln och objektiva ursäktliga omständigheter m.m.

84. Asylrättscentrum noterar att Migrationskommittén vid utformningen av den s.k. tremånadersregeln inte beaktar EU-domstolens dom den 7 november år 2018 i mål C-380/17.
85. Av EU-domstolens avgörande framgår att en förutsättning för att få ställa högre krav på försörjning m.m. för anknytningspersoner om ansökan om familjeåterförening lämnas in tre månaderna efter beviljad status inte gäller i sådana situationer där det på grund av särskilda omständigheter är objektiva sett ursäktligt att ansökan lämnades in för sent.³⁸

³⁷ EU-domstolens domar i målen C-550/16, C-133/19, C-136/19 och C-137/19

³⁸ Det kan noteras att Nederländerna, som det aktuella avgörandet gäller, verkar ha ett system som skiljer sig från Sveriges på så vis att det inom tre månader finns möjlighet att ansöka enligt förmånligare bestämmelser och att ansökningar som inkommer för sent avvisas. I den svenska processen provas alla grunder i samma beslut, oavsett om ansökan lämnas in inom tre månader eller inte. Vi anser dock att det i praktiken inte blir någon skillnad mellan den svenska processen och den nederländska i aktuellt avseende, då Migrationsverket vanligen inte går vidare och prövar andra grunder i situationer då ett försörjningskrav ska uppställas och detta försörjningskrav inte är uppfyllt. I praktiken anser vi därför att det svenska förfarandet kan jämföras med ett sådant avvisningsförfarande som EU-domstolens uttalade sig om i mål C-380/17.

86. För att säkerställa att våra skyldigheter enligt EU-rätten efterlevs anser vi därför att den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 3 c § andra stycket 1 ska ges följande tillägg.

”Om det på grund av särskilda omständigheter objektivt sett är ursäktligt att ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter det att personen som anknnytning åberopas till ska kraven i 3 b § inte heller gälla.”

87. Asylrättscentrum anser att den föreslagna ventilen om när försörjningskrav kan underlåtas vid synnerliga skäl inte är tillräcklig för att uppfylla EU-rättens krav i detta avseende, då ”synnerliga skäl” antyder ett högre krav än vad som framgår av EU-domstolens dom.
88. Migrationskommittén föreslår³⁹ att myndigheter ska åläggas en informationsplikt om vad som gäller för att kunna återförenas med sina familjemedlemmar. Vår bedömning är dock att ett sådant ansvar redan finns. Av EU-domstolens mål C-380/17 framgår att medlemsstaterna – för att tremånadersregeln ska kunna tillämpas – måste ha regler som säkerställer att berörda personer får fullständig information om vilka konsekvenser ett beslut att avvisa den första ansökan kan få och vilka åtgärder de kan vidta för att på ett effektivt sätt göra gällande sin rätt till familjeåterförening. Med hänsyn till utredningens egna reflektioner i frågan bör denna skyldighet uppenbarligen förtydligas. Ett önskvärt sätt vore att låta informationsskyldighet framgå av författning, lämpligen genom att skrivas in i utlänningsförordningen⁴⁰. En möjlighet skulle vara att skriva in att information om reglerna för familjeåterförening måste lämnas i samband med delgivning av beslut om uppehållstillstånd.

Undantag för barn födda i Sverige

5 kap. 3 d § utlänningslagen

89. Vi välkomnar det föreslagna undantaget för försörjningskravet vid anknnytning till barn födda i Sverige. Som tidigare anförts är vi dock kritiska mot de inskränkningar som föreslås i 5 kap. 3a § första stycket 3, (se punkterna 55-58 ovan).

³⁹ SOU 2020:54 s. 290

⁴⁰ Utlänningsförordning (2006:97)

Synnerliga skäl för befrielse från försörjningskravet

5 kap. 3 e § utlänningslagen

90. Asylrättscentrum anser att en ventil som ger möjlighet att underlåta försörjningskrav i enskilda fall är nödvändig för att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt EU-rätten och internationella konventioner. Vi anser att förslaget om synnerliga skäl för att undantas från försörjningskravet är för snäv och att det bör räckas med särskilda skäl. Särskilda skäl är det som krävs för att göra undantag från försörjningskrav enligt 5 kap. 3 e § utlänningslagen i dess nuvarande lydelse. Att ventilen inte görs för snäv är enligt vår mening mycket viktigt för att säkerställa en tillämpning som är förenlig med internationella åtaganden.

Vi välkomnar att Migrationskommittén lyfter äldre personer som har lämnat arbetsmarknaden och personer med funktionsnedsättningar som exempel på personkategorier där undantag från försörjningskrav ska kunna göras.

En humanitär grund

5 kap 6 § utlänningslagen

91. Asylrättscentrum välkomnar återinförandet av en nationell humanitär grund och delar Migrationskommitténs bedömning att det är av vikt för ett välfungerande system att Sverige genom lagstiftning klarlägger skyldigheterna som följer av våra internationella åtaganden och inte lämnar detta till rättstillämparna.
92. Asylrättscentrum vill vad gäller frågan om humanitära skäl främst framföra följande synpunkter, i) det saknas en fullgod barnkonsekvensanalys som belyser varför förslaget frångår skrivelsen om ”särskilt ömmande omständigheter” som infördes år 2014, ii) det saknas en analys av vilka grupper som faller utanför paragrafens tillämpning och iii) det saknas en ventil för att tillgodose principen om barnets bästa vad gäller tillståndens längd.

Om barn och särskilt ömmande omständigheter

93. Det kan konstateras att 5 kap. 6 § utlänningslagen framför allt har fungerat som en ventil för barn i särskilt utsatta situationer. Bestämmelsen har använts restriktivt och andelen som beviljats uppehållstillstånd på denna grund har varit låg. Majoriteten av dem som fått uppehållstillstånd på denna grund har varit barn.⁴¹ Även om det är en liten grupp som beviljas uppehållstillstånd enligt bestämmelsen fyller den alltså ett viktigt syfte ur ett barnrättsperspektiv. Den i betänkandet presenterade barnkonsekvensanalysen i betänkandet har trots det brister.

⁴¹ År 2014 och 2015 var ungefär 70 % av dem som beviljades uppehållstillstånd på denna grund barn Enligt statistik tillgänglig på Migrationsverkets hemsida hämtad den 4 december 2020.

94. Den föreslagna formuleringen är samma som gällde till år 2014 om att barns skäl inte behöver ha samma ”allvar och tyngd” som vuxna. I förarbetena motiverades ändringen såhär: ⁴²

“Behovet av en justering beror på att det har förekommit fall där barn med särskilt ömmande omständigheter i svåra situationer har fallit utanför bestämmelsernas tillämpningsområde. En justering av de nuvarande bestämmelserna behövs således för att ytterligare lyfta fram barnrättsperspektivet och betona att en annan bedömning ska göras när det gäller barn. Därmed möjliggörs att barn som bedöms ha tungt vägande skäl och som skulle kunna riskera att hamna utanför bestämmelsens tillämpningsområde framdeles kan beviljas uppehållstillstånd.”

95. Syftet med lagändringen var att underlätta bedömningarna, förtydliga barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa. ⁴³ Att återgå till tidigare lagformulering innebär att vissa barn nu åter faller utanför tillämpningsområdet, något som lämnas okommenterat i utredningen.
96. Det är vår uppfattning att förändringen år 2014 hade en reell effekt och underlättade för rättstillämparen att på ett enhetligt och välfungerande sätt tillämpa ett barnperspektiv i ärenden med exempelvis svårt sjuka barn. Att ta bort de förbättringar som gjorts på området för att säkerställa barns rättigheter står i stark kontrast med det syfte som är bakgrunden till barnrättslagen.
97. Asylrättscentrum anser att otydliga skrivningar som ”samma allvar och tyngd” bör undvikas i en långsiktig och hållbar migrationsrätt för enhetlig rättstillämpning. Vi anser att ”särskilt” respektive ”synnerligen” är mer inarbetade juridiska begrepp som sannolikt är lättare att använda när det gäller den tröskel som krävs för barn respektive vuxna. Migrationskommittén för fram argumentet att formuleringen ”samma allvar och tyngd” har praxis knuten till sig och att detta är en fördel för rättstillämparna. Vi anser dock att framtida bedömningar ska ses mot bakgrund av barnrättslagens ikraftträdande, barnkonventionens ökade betydelse, samt att den internationella rätten kontinuerligt förtydligar staters skyldigheter vid allvarliga humanitära situationer.
98. Asylrättscentrums förslag är att återgå till lagformuleringen från år 2014 och att andra stycket i paragrafen bör formuleras som följer:

“För barn får uppehållstillstånd enligt första stycket beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande.”

⁴² Prop. 2013/14:216 ”Särskilt ömmande omständigheter” s. 16

⁴³ Särskilt ömmande omständigheter proposition 2013/14:216 s. 15

99. Oavsett skrivning är förarbeten särskilt betydande vad gäller den typ av bestämmelser som ger rättstillämparen en stor frihet vid bedömning. Vad gäller bestämmelsen om humanitära skäl är detta särskilt viktigt för att säkerställa att den förändring i internationell praxis som skett på senare år beaktas i enskilda ärenden.

Om grupper som riskerar att falla utanför paragrafens tillämpning

100. Den av Migrationskommittén föreslagna bestämmelsen utgår från att rättstillämparen ska göra en helhetsbedömning med särskilt beaktande av personens hälsotillstånd, situationen i hemlandet och anknytningen till Sverige.
101. Asylrättscentrum delar analysen att samtliga relevanta omständigheter lämpligen bör vägas in i en sammantagen bedömning, men ifrågasätter om dagens skrivning tar hänsyn till samtliga viktiga omständigheter som bör beaktas. Vi anser att det mer ingående bör analyseras om det finns grupper eller individer i mycket utsatta situationer som faller utanför bestämmelsens nuvarande tillämpningsområde och den praxis som har utvecklats.
102. Asylrättscentrum vill vid en sådan analys särskilt lyfta tre grupper, nämligen personer med allvarliga hälsotillstånd, personer som har varit utsatta för människohandel och personer vars utvisningsbeslut inte går att verkställa.
103. Vi ser kontinuerligt att Sverige brister i sina skyldigheter enligt våra internationella konventioner och att ny praxis från bland annat Europadomstolen, exempelvis Europadomstolens avgörande Paposhvili mot Belgien (ansöknings nr 41738/10) inte fångas upp och får genomslag hos rättstillämpare.
104. Under hösten år 2020 fälldes Sverige i CRPD eftersom Sverige inte uppfyllt sina skyldigheter gällande en person med en funktionsnedsättning i form av bl.a. en allvarlig depression ⁴⁴. Trots läkarintyg som visade att tillståndet var livshotande på grund av självmordsrisk bedömdes personens hälsotillstånd, med hänvisning till Migrationsöverdomstolens praxis i MIG 2007:35, av svenska myndigheter främst ha samband med besvikelse i asylprocessen och därmed inte ha grund i svår psykisk ohälsa. CRPD ansåg däremot att sökanden hade visat att sjukdomstillståndet var tillräckligt allvarligt för att brott mot principen om non-refoulement riskerades och ansåg att Sverige hade brustit i sin skyldighet att utreda om vård faktiskt fanns tillgänglig för sökanden i hans hemland. Förarbetena till ny lag bör tydligare klargöra vikten av vilka skyldigheter vi har enligt Sveriges internationella åtaganden för att säkerställa korrekt tillämpning, och vikten av att svensk praxis beaktar utvecklingen på Europanivå.

⁴⁴ CRPD, beslut av den 22 oktober 2020, CRPD/C/23/D/60/2019

105. Personer som utsätts för människohandel kan i vissa fall falla in under skyddsgrunderna, men det kvarstår situationer där den humanitära grunden kommer i fråga för personer i sådana situationer. Vid en internationell utblick framgår att bland annat den nederländska humanitära grunden särskilt beaktar om sökande är ett offer för eller vittne av människohandel, offer för hedersrelaterat våld eller våld i hemmet.⁴⁵ Sveriges brister i att bevilja uppehållstillstånd för denna grupp har uppmärksammats av kommittén som övervakar Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel. Kommittén har uppmanat Sverige att säkerställa att offer för trafficking ska kunna beviljas uppehållstillstånd även i fall där de inte samarbetar med myndigheter i en brottmålsprocess.⁴⁶ Asylrättscentrums uppfattning är att det bör klart framgå i vilka fall offer för människohandel kan beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 §.
106. Även för personer som hamnat i så kallat ”limbo” då ett utvisningsbeslut av praktiska skäl inte kan verkställas finns skäl att jämföra med nederländsk lagstiftning. Det klargörs i den nederländska humanitära grunden att den aktualiseras i situationer där den sökande utan egen förskyllan saknar möjlighet att lämna landet. Även om möjligheten att beviljas uppehållstillstånd i sådana situationer i teorin redan föreligger idag vid bestående hinder, ser vi på Asylrättscentrum att denna bedömning ofta missas i grundärenden med icke verkställbara beslut som följd. Av vad vi ser provas verkställighetsproblematiken i liten utsträckning vid grundprövningen.⁴⁷
107. I MIG 2019:4 förtydligades att möjligheten att beviljas uppehållstillstånd p.g.a. praktiskt verkställighetshinder innan ett första beslut om utvisning har preskriberats ska tillämpas restriktivt. Om frågan inte fångas upp i grundärendet på ett tillfredställande sätt tvingas personen som utgångspunkt vänta fyra år innan vistelsen kan legaliseras.
108. En annan grupp som också får problem på verkställighetsstadiet är barn som saknar ordnat mottagande i hemlandet. Vi ser att denna fråga främst utreds efter ett avslagsbeslut även när barnets avsaknad av ordnat mottagande klart framkommit under grundprocessen och det är uppenbart att detta riskerar utgöra ett hinder mot utvisning. Att utsätta barn för utvisningsprocessen när något ordnat mottagande inte

⁴⁵ se SOU 2020:54 s. 310; Asylrättscentrum, Den tillfälliga lagen begränsar möjligheten för traffickingoffer att få uppehållstillstånd, hämtad från: <https://sweref.org/den-tillfalliga-lagen-begransar-mojligheten-for-traffickingoffer-att-fa-uppehallstillstand/>

⁴⁶ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden s. 34 hämtad från: <https://rm.coe.int/greta-2018-8-fgr-swe-en/16808b1cd7>

⁴⁷ I 5 kap. 11 § regleras möjligheten till uppehållstillstånd i vissa sådana situationer, men endast för icke bestående verkställighetshinder.; Se Upphållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription SOU 2017:84 s. 103 och 142

är möjligt framstår som både inhumant och ineffektivt. För att undvika detta bör behovet av att göra denna prövning redan i grundärendet tydliggöras i förarbetena.

109. Att i större utsträckning pröva verkställighetsfrågor redan i grundärendet bör vidare underlätta verkställighetsarbetet och även ha processekonomiska fördelar.

Gällande tillståndens längd

110. Asylrättscentrum är kritiska till utredningens förslag att uppehållstillståndens längd vid första ansökningstillfället endast ska gälla i tretton månader. Personer som beviljas uppehållstillstånd på denna grund befinner sig ofta i en utsatt situation. Huvudregeln bör vara att tillstånden som beviljas vid första ansökan som utgångspunkt inte understiger tre år.
111. De korta tillstånden framstår som särskilt märkliga när det gäller exempelvis barn som beviljats uppehållstillstånd på grund av sin starka anknytning till Sverige, en anknytning som naturligen endast kommer att förstärkas med ytterligare tid i Sverige. Utgångspunkten för ett rättssäkert system bör vara att onödiga rättsprocesser undviks, särskilt när detta är kopplat till barns uppehållstillstånd och känsla av trygghet. Att barn ska behöva gå igenom osäkra vänteperioder och förlängningsprocesser i ärenden där det är uppenbart att de ömmande omständigheterna kvarstår efter tretton månader är onödigt och inhumant.
112. För personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av allvarliga hälsotillstånd är ett längre tillstånd i vissa fall en förutsättning för att kunna tillgodogöra sig nödvändig vård.⁴⁸ I sådana situationer riskerar den korta tillståndstiden att försvåra eller omöjliggöra personens tillfrisknande, vilket föranleder behov av ytterligare tillstånd. För många som lider av allvarlig sjukdom finns därtill en risk att de kommer sakna möjligheter att uppfylla bland annat försörjningskravet för permanenta uppehållstillstånd.
113. Asylrättscentrum ifrågasätter syftet och ändamålsenligheten med så korta tillstånd som tretton månader. Under alla omständigheter bör en ventil finnas tillgänglig för att bevilja längre tillstånd för det fall den sökandes hälsobehov så kräver.

Förslag på författningsändring

114. Som ett alternativ till föreslagen lagtext föreslår Asylrättscentrum följande formulering avseende 5 kap. 6 § utlänningslagen (ändringsförslagen i fetstil).

”Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlännings om det vid en samlad bedömning av utlännings situation finns sådana synnerligen ömmande

⁴⁸ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, december 2018

*omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige, situation i hemlandet **och förekomsten av praktiska verkställighetshinder** särskilt beaktas.*

För barn får uppehållstillstånd enligt första stycket beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande.

*Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. **Om personens hälsotillstånd är av särskilt allvarlig art eller om det i övrigt finns särskilda skäl får längre uppehållstillstånd beviljas.** Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Varje nytt uppehållstillstånd som därefter beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i två år om inte en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas. En utlännings som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år får, när tiden för ett uppehållstillstånd löpt ut, efter ansökan beviljas ett permanent uppehållstillstånd om även förutsättningarna i 7§ är uppfyllda.”*

Krav för permanenta uppehållstillstånd

5 kap. 7 § utlänningslagen

115. Migrationskommittén föreslår att det ska uppställas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap samt på försörjning och vandel för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas.
116. Asylrättscentrum är kritiska till flera delar av förslaget, detta då i) hinder mot att bevilja permanenta uppehållstillstånd kan ha motsatt effekt på integrationen än den avsedda, ii) betänkandet är så pass vagt i den del som gäller kunskapskrav i svenska och samhällskunskap att remissinstanserna i nuläget saknar tillräckligt underlag för att bedöma denna del, iii) det föreslagna försörjningskravet är hårdare än vad som förefaller vara syftet, iv) vandelskravet är vagt utformat vilket gör det oförutsebart för enskilda och medför svårigheter vid tillämpningen, v) undantagen är otillräckliga och, vi) ansökan om permanent uppehållstillstånd kan göras för sällan.

Allmänt om kraven för permanenta uppehållstillstånd

117. Asylrättscentrum instämmer med Migrationskommittén att det måste vara möjligt för en person som befinner sig i Sverige att vid någon tidpunkt få ett permanent uppehållstillstånd.⁴⁹
118. I förarbetena till den tillfälliga lagen uttryckte regeringen att ett permanent uppehållstillstånd är gynnsamt för den enskildes möjligheter att finna sig till rätta i Sverige och att det kan finnas en fördel med permanenta uppehållstillstånd ur en

⁴⁹ SOU 2020:54 s. 209

administrativ synpunkt. Mot denna bakgrund bedömde regeringen att tidsbegränsade uppehållstillstånd medför negativa konsekvenser för såväl den enskilde som för myndigheter.⁵⁰

119. Som tidigare anförts medför tidsbegränsade uppehållstillstånd ökad psykisk ohälsa, stress och oro, samt försvårar möjligheterna till effektiv traumabehandling avsevärt. Barn riskerar att drabbas av ett eget trauma på grund av föräldrarnas dåliga psykiska mående.⁵¹
120. Det framstår som att minskade möjligheter att få permanenta uppehållstillstånd motverkar de syften som avses med de nya kraven. Eftersom permanenta uppehållstillstånd bedöms ha en positiv inverkan på integrationen och ge en säker, stabil och förutsebar framtid för de enskilda bör det inte ställas upp för höga krav.
121. För vissa utsatta grupper, som flyktingar och statslösa, har lagstiftaren ansett att det ska finnas snabbare sätt att bli svenska medborgare och lagstiftat om detta.⁵² Ett system med tidsbegränsade uppehållstillstånd och särskilda krav för permanenta uppehållstillstånd utan tillräckliga undantag för dessa grupper motverkar detta och leder till att dessa personer blir kvar i utsatta rättsliga situationer då de saknar myndigheter i sitt hemland att vända sig.
122. Det kan vidare konstateras att de förslagna kraven är striktare än i flera EU-länder, däribland Finland som inte har några särskilda krav för permanenta uppehållstillstånd och Nederländerna som inte har något krav på försörjning. Förslaget riskerar därför att leda till ett så kallat *race to the bottom*.

Om relationen mellan 5 kap. 7 § utlänningslagen och övriga bestämmelser

123. Asylrättscentrum anser att det finns oklarheter angående förlängningsprocesser och möjligheten till permanenta uppehållstillstånd.
124. Som exempel kan nämnas att det i 5 kap. 1 § utlänningslagen anges att ”*En flykting som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i tre år ska, när tiden för det uppehållstillståndet löpt ut, efter ansökan beviljas ett permanent uppehållstillstånd om även förutsättningarna i 7 § utlänningslagen är uppfyllda*”. Asylrättscentrum uppfattar detta som att en sökande ska beviljas permanent uppehållstillstånd efter att den har haft uppehållstillstånd som flykting i tre år och också uppfyller kraven i 5 kap. 7 § utlänningslagen. Det ska alltså inte prövas om en flykting alljämt uppfyller kraven för att beviljas fortsatt

⁵⁰ prop. 2015/16:174 s. 29

⁵¹ Svenska Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, s. 56; Tillfälliga uppehållstillstånd försvårar även integrationsmöjligheterna (ibid. s. 57).

⁵² Se 7 § och 11 § lagen [(2001:82)] om svenskt medborgarskap.

uppehållstillstånd på denna grund, utan enbart om kraven för permanent uppehållstillstånd är uppfyllda.

125. Bestämmelsen kan dock tolkas som att även kraven för att beviljas förlängt uppehållstillstånd på den grund som det tidigare uppehållstillståndet var beviljat måste vara uppfyllda, alltså att det för flyktingar också ska prövas om förutsättningarna för att beviljas fortsatt uppehållstillstånd som flykting är uppfyllda. Varken den föreslagna lagtexten eller författningskommentaren till 5 kap. 1 § utlänningslagen ger stöd för en sådan tolkning. Det gör däremot författningskommentaren till bland annat 5 kap. 3 § utlänningslagen. Detta trots att den föreslagna lagtexten i respektive bestämmelse i är princip är identisk i denna del.
126. Det måste klargöras vilka krav som ska vara uppfyllda innan en prövning av permanent uppehållstillstånd blir aktuell. Detta har förstas avgörande betydelse för om ett sådant tillstånd beviljas eller inte, och även för i vilken ordning prövningen ska göras.
127. Asylrättscentrum förordar en ordning som innebär att en sökande ska ha möjlighet att få permanent uppehållstillstånd när hen uppfyller tidskravet på minst tre år med uppehållstillstånd enligt respektive tillståndsgrundande paragraf och kraven i 5 kap. 7 § utlänningslagen. En sådan ordning är, som har anförts ovan, i linje med den nuvarande möjligheten till permanent uppehållstillstånd genom den 17 § tillfälliga lagen och har processekonomiska fördelar.

Angående kunskaper i svenska och samhällskunskap

128. Om kunskapskrav i svenska och samhällskunskap införs för permanent uppehållstillstånd, delar Asylrättscentrum Migrationskommitténs bedömning att det är uppenbart att kommitténs förslag måste samordnas med de förslag som Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap⁵³ lägger fram. Vi delar också kommitténs bedömning att det inte bör vara ett högre krav för permanent uppehållstillstånd än för svenskt medborgarskap i dessa avseenden.⁵⁴
129. Eftersom det ännu är oklart hur förslagen kommer att se ut är det svårt för Asylrättscentrum att lämna synpunkter. Att införa denna typ av krav för permanenta uppehållstillstånd innebär risker ur ett rättssäkerhetsperspektiv, särskilt som de innebär en av de största förändringarna i förslaget.

⁵³ Kommittédirektiv Dir. 2019:70

⁵⁴ SOU 2020:54 s. 217

130. När det gäller Migrationskommitténs förslag att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ansvara för den närmare utformningen och kontrollen av språk- och samhällskunskapskraven⁵⁵ vill Asylrättscentrum understryka vikten av att det från lagstiftaren är tydligt vilken nivå av kunskapskrav som ska krävas så att ramarna för de närmare bestämmelserna blir tydliga. Detta blir särskilt viktigt om en myndighet ska utfärda de närmare bestämmelserna eftersom det inte lämpar sig att en myndighet ska bestämma nivån på kraven då detta snarast är en politisk fråga. Ett tydliggörande från lagstiftaren om nivån på kraven är också av vikt för att säkerställa att den nivå som gäller för att beviljas permanenta uppehållstillstånd blir lägre än den som kommer att gälla för medborgarskap.
131. Asylrättscentrum anser vidare, vilket kommer att utvecklas nedan, att svårigheter för skyddsbehövande att uppnå kraven på grund av exempelvis tidigare erfarenheter, trauma och utbildningsnivå inte ska försätta dem i en situation som gör det svårare för dem att beviljas permanenta uppehållstillstånd. Detta bör tas i beaktande i undantagen.

Angående försörjningskravet

132. När det gäller försörjningskravet noterar Asylrättscentrum att Migrationskommittén anger att det är av betydelse att markera vikten av integration och att en person har ansträngt sig för att klara sin försörjning.⁵⁶ Vi anser att det är stor skillnad mellan att anstränga sig för att klara sin försörjning och att faktiskt lyckas göra det. Det senare är också något som är beroende av många faktorer utom den enskildes kontroll, såsom situationen på arbetsmarknaden, diskriminering och svårigheter kopplade till exempelvis trauma och tidigare utbildningsnivå. Kraven bör ta sikte på ansträngningarna för att klara försörjningen, snarare än om personen faktiskt har lyckats. Det skulle i så fall kunna handla om krav på deltagande i insatser som syftar till att få personer i arbete och på aktivt arbetssökande.
133. Om försörjningskravet införs är vi positiva till att det kan uppfyllas genom flera inkomster från anställning, näringsverksamhet eller en kombination av dessa.⁵⁷ Det bör dock klargöras att inkomster kan komma från flera olika anställningar. Vi är även positiva till att det ska ske en sammantagen bedömning av den ekonomiska situationen.⁵⁸

⁵⁵ SOU 2020:54 s. 218

⁵⁶ SOU 2020:54 s. 216

⁵⁷ SOU 2020:54 s 219

⁵⁸ SOU 2020:54 s 219

Angående vandelskravet

134. Asylrättscentrum delar Migrationskommitténs bedömning att vandelskravet inte bör vara lika högt ställt som för medborgarskap.⁵⁹ Vi anser dock att det måste förtydligas på vilken nivå kravet ska ligga eftersom uttalandena i betänkandet är alltför oklara.
135. Vi delar Migrationskommitténs bedömning att det inte är möjligt eller lämpligt att i lagtext eller förarbeten ange specifika brottsrubriceringar eller strafftider som hinder för permanent uppehållstillstånd, utan att det är något som måste utvecklas i rättspraxis. Det bör dock ges en tydligare vägledning i förarbetena.
136. Migrationskommittén tar, med hänvisning till förarbetena till den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 7 § utlänningslagen, upp att det kan te sig stötande om någon som gjort sig skyldig till relativt allvarlig brottslighet omedelbart därefter beviljades ett permanent uppehållstillstånd. Detta indikerar att kommittén har haft som utgångspunkt att det måste vara fråga om relativt allvarlig brottslighet, vilken dessutom ska ha skett nyligen. Migrationskommittén tar sedan upp att det inte ska inte vara fråga om mer bagatellartade förseelser, men att det kan vara fråga om *”mindre allvarlig brottslighet men som i kombination med allvarlig misskötsamhet kan anses väcka tveksamhet”*. Detta ger en splittrad bild av kravet, och det måste förtydligas vad som avses med *”allvarlig misskötsamhet”* i det här sammanhanget. Det har även betydelse för Migrationsverkets och domstolarnas utredningsskyldighet i frågan och vilka register som ska kontrolleras.
137. Enligt Migrationskommitténs förslag ska det inte krävas fällande domar som har fått laga kraft utan det ska kunna vara tillräckligt med skäligen misstanke för att en sökande ska nekans permanent uppehållstillstånd. Det har i sammanhanget betydelse att det finns en karenstid i systemet eftersom det endast går att ansöka om permanent uppehållstillstånd i samband med en förlängningsansökan, alltså vanligtvis med tvåårsintervaller. I situationer där en sökande nekans permanent uppehållstillstånd på grund av skäligen misstanke, som den strax därefter avförs från, blir det orimligt om personen måste vänta i två år innan den kan ansöka om permanent uppehållstillstånd på nytt. Det bör övervägas om det ska införas en omprövningsmöjlighet av frågan i sådana situationer.
138. Asylrättscentrum anser att det i synnerhet för barn måste klargöras hur högt vandelskravet ska vara ur ett barnperspektiv. Det är viktigt att barn som är 15 till 18 år gamla inte behandlas som vuxna i detta avseende. Det är en brist att detta saknas i betänkandet, i synnerhet mot bakgrund av barnrättslagens ikraftträdande.

⁵⁹ SOU 2020:54 s 219

139. Vandelskravet ska även gälla för personer som beviljas permanent uppehållstillstånd som varaktigt bosatt i Sverige. I sammanhanget är det värt att beakta att medlemsstaterna enligt artikel 6.1 i rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (direktivet om varaktigt bosatta) endast får vägra att bevilja ställning som varaktigt bosatt av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet. När medlemsstaten fattar beslut ska den enligt samma artikel beakta allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet, eller den fara som den berörda personen utgör, och samtidigt ta vederbörlig hänsyn till bosättningstiden och befintliga band med bosättningslandet. Det föreslagna vandelskravet får således inte gå utöver detta. Det är därför av vikt att det klargörs att det som anges i direktivet ska tas i beaktande vid bedömningen av vandel.
140. Asylrättscentrum instämmer med Migrationskommittén om att hatbrott ska anses som särskilt allvarligt i detta sammanhang.

Undantag från kraven för barn

141. Asylrättscentrum instämmer med Migrationskommitténs förslag att barn ska vara undantagna från de uppställda kraven för permanent uppehållstillstånd.
142. Däremot delar vi inte Migrationskommitténs inställning att det är åldern vid tidpunkten när beslut om permanent uppehållstillstånd fattas som ska vara avgörande. Vi anser att en sökande som är barn vid ansökningstillfället alltjämt ska vara undantagen från kraven även om hen hinner fylla 18 år under handläggningen av ansökan. Det är inte rimligt att handläggningstiden ska få en avgörande betydelse i det avseendet. Vi menar att detta är en slutsats från EU-domstolens resonemang i mål C-550/16 och i målen C-133/19, C-136/19 och C-137/19 som utförligare beskrivs i punkterna 41-45 ovan) Även om målen rör familjeåterförening bör resonemangen angående handläggningstidens betydelse tas i beaktande och att åldern vid ansökningstillfället är avgörande. Enligt nuvarande förslag skulle långa handläggningstider hos Migrationsverket leda till att många barn får sina ansökningar om permanenta uppehållstillstånd nekade.
143. Asylrättscentrum bedömer att förslaget kan leda till att familjemedlemmar får olika längd på sina uppehållstillstånd. Medlemmar av samma familj kan ha tidsbegränsat uppehållstillstånd, permanent uppehållstillstånd eller svenskt medborgarskap. För att undvika detta förordar vi att det införs en möjlighet för familjemedlemmar till ett barn som beviljas permanent uppehållstillstånd att också beviljas ett sådant tillstånd med hänsyn till principen om familjens enhet. En annan ordning innebär en ökad osäkerhet för familjen, vilket riskerar att få negativa konsekvenser för barnen.

Skäl för undantag

144. Asylrättscentrum delar Migrationskommitténs uppfattning om att det krävs en ventil som medger undantag i situationer när det inte kan anses rimligt att en person ska uppfylla de uppställda kraven för permanent uppehållstillstånd. Till skillnad från kommittén anser vi dock att *synnerliga* skäl är ett för högt ställt krav eftersom det signalerar att det ska vara fråga om enstaka undantagsfall. Vi anser att det i stället bör vara fråga om *särskilda* skäl.
145. Som exempel på vad som kan utgöra skäl för undantag framgår följande: ”*Det gäller t.ex. personer med funktionsbinder, sjukdom eller andra begränsningar som innebär att de har betydande svårigheter att uppfylla de uppställda kraven. Det skulle även kunna vara fråga om personer som är nära pensionsålder och därför har svårt att få en anställning och uppfylla försörjningskravet*”.⁶⁰ De exempel som tas upp överensstämmer bättre med det juridiska begreppet *särskilda skäl*. Med föreslagen skrivning finns en risk att ventilen inte kommer användas på det sätt som är avsett och att utsatta grupper kommer att falla utanför undantagen.
146. Migrationskommittén gör bedömningen att det inte behöver uppställas någon bortre gräns för hur länge personer ska kunna vistas i Sverige med tidsbegränsade tillstånd då den föreslagna ventilen förutses ge utrymme för att hantera detta utan att en bortre gräns ställs upp i lagtext. Kommittén hänvisar i sammanhanget till artikel 6.3 i den europeiska konventionen om medborgarskap, i vilken anges att varje konventionsstat ska medge möjlighet till naturalisation för personer som har legal och varaktig hemvist inom dess territorium och att konventionsstaten inte får fastställa längre tid än tio år för hemvist innan ansökan kan göras.
147. Enligt vår mening är det mycket tveksamt hur den föreslagna ventilen beträffande synnerliga skäl kan ge tillräckligt utrymme för att hantera Sveriges åtaganden enligt konventionen. Migrationskommittén anför att om en person befunnit sig i Sverige en längre tid och under denna tid gjort ansträngningar för att klara kraven, men trots detta inte lyckats, så bör den personen kunna omfattas av den föreslagna ventilen. Asylrättscentrum är tveksamma till om omständigheten att en person inte har lyckats uppfylla försörjningskravet på tio år trots ansträngningar skulle anses utgöra synnerliga skäl, med hänsyn till hur högt ställt det kravet är. Kommittén menar att det inte bör vara fråga om något större antal personer, utan att hänvisa till en källa för påståendet. Vi anser att det bör införas en bortre tidsgräns i lagtexten för att säkerställa att Sverige uppfyller sina internationella åtaganden. Det ska här noteras att om en person ska ha möjlighet att – i enlighet med artikel 6.3 i den europeiska konventionen om medborgarskap – ansöka om medborgarskap inom en hemvistid

⁶⁰ SOU 2020:54 s. 222

som inte får överstiga tio år måste permanent uppehållstillstånd hinna beviljas med marginal till denna tidsgräns.

148. När det gäller personer som nyligen har blivit vuxna förefaller det märkligt att uppställa samma krav som för vuxna vad gäller försörjning. För både individen och samhället är det av vikt att de kan fortsätta att bedriva gymnasiestudier och de kan i ett sådant läge sannolikt inte uppfylla försörjningskravet. Ett undantag även för denna grupp avseende försörjningskravet bör därför tas in, antingen direkt i lagen eller genom hänvisning i förarbetena till att det är något som ska tas i beaktande vid rimlighetsbedömningen avseende ett upprätthållande av försörjningskravet. Vi vill här även hänvisa till vad vi anfört i förhållande till försörjningskravet för familjeåterförening, särskilt punkten 83.
149. I sammanhanget är det värt att notera att Sverige, som ovan nämnts, har ansett det angeläget att det finns snabbare möjligheter för statslösa och flyktingar att kunna bli svenska medborgare och inrättat sådana möjligheter i lag.⁶¹ Eftersom ett system med tidsbegränsade uppehållstillstånd och särskilda krav för permanenta uppehållstillstånd riskerar att fördröja möjligheten för personer i dessa grupper att bli medborgare då det för medborgarskap krävs permanent uppehållstillstånd, bör tillhörighet till någon av dessa grupper kunna vägas in i bedömningen avseende om undantag från kraven ska göras.
150. Asylrättscentrum anser som sagt att den föreslagna lydelsen om synnerliga skäl bör ändras till särskilda skäl. Om viljan till en sådan ändring däremot saknas skulle ett alternativ kunna vara att behålla synnerliga skäl under de första fem åren som en person har hemvist i Sverige, men att det räcker med särskilda skäl efter fem års hemvist i Sverige.

Angående när ansökan bör göras

151. Asylrättscentrum instämmer inte i Migrationskommitténs förslag om att en ansökan om permanent uppehållstillstånd bara ska kunna göras i samband med en förlängningsansökan. En person kan uppfylla kraven precis efter en avslutad förlängningsansökan. I ett sådant fall får personen vänta i nästan två år innan den på nytt kan ansöka om permanent uppehållstillstånd samt under efterföljande handläggningstid.
152. Eftersom vi anser att ett permanent uppehållstillstånd är eftersträvansvärt för både den enskilde och samhället genom dess integrationsfrämjande verkan bör det vara möjlighet för en person att få permanent uppehållstillstånd så snart kraven är uppfyllda. Ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd får inte negativ rättskraft (jfr

⁶¹ 7 § och 11 § Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap

MIG 2007:31). Kommittén föreslår en ändring av 14 kap. 3 § utlänningslagen som innebär att ett beslut om att inte bevilja en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna överklagas. En enskild ges därmed möjlighet att överklaga frågan om permanent uppehållstillstånd, även om den har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Denna ändring får anses betyda att permanent och tidsbegränsat uppehållstillstånd ska anses vara olika saker i juridisk mening.⁶² Enligt Asylrättscentrum bör det därför inte finnas hinder för att en enskild också skulle ges möjlighet att ansöka om ett permanent uppehållstillstånd även om personen har ett gällande tidsbegränsat uppehållstillstånd.

153. Det nuvarande förslaget framstår också som märkligt utifrån de olika tidpunkter som kan bli aktuella för sökande att ansöka om permanent uppehållstillstånd. Enligt förslaget kommer till exempel anhöriga till personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd efter tre år, medan anhöriga till personer med permanent uppehållstillstånd kommer att behöva vänta i minst fyra år. Det innebär att anhöriga till personer med permanenta uppehållstillstånd missgynnas i förhållande till anhöriga till personer med tidsbegränsade tillstånd.
154. Asylrättscentrum välkomnar Migrationskommitténs förslag att det införs en möjlighet att överklaga ett beslut om att avslå en ansökan om permanent uppehållstillstånd.

Personer som redan har tidsbegränsade tillstånd i Sverige

155. Migrationskommittén föreslår att personer som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen ska omfattas av de nu föreslagna kraven när de ska ansöka om permanent uppehållstillstånd. Kommittén föreslår vidare att den tid som de har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen ska få tillgodoräknas vid ansökan om permanent uppehållstillstånd. Vi är positiva till dessa förslag.
156. Personer som i dag har tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen har den nuvarande bestämmelsen i 17 § tillfälliga lagen om möjlighet till permanent uppehållstillstånd att förhålla sig till. Enligt 17 § andra stycket tillfälliga lagen ska en person som uppfyller de krav som där ställs upp beviljas permanent uppehållstillstånd när tiden för det tidsbegränsade uppehållstillståndet löper ut. Det bör införas en övergångsbestämmelse för personer som har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen och ansöker om förlängning av ett sådant tillstånd innan den tillfälliga lagen upphör att gälla. Om de uppfyller kraven för permanent

⁶² Jfr. Rättsligt 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

uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen ska de beviljas ett permanent uppehållstillstånd även om ansökan prövas först efter den 19 juli år 2021.

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

157. Migrationskommittén har bedömt att de som kommer att omfattas av lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå som träder i kraft den 20 juli år 2021 endast kommer att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd enligt 5 § i den lagen.
158. Asylrättscentrum har svårt att se varför kraven i 5 § lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå inte kan harmoniseras med de krav för permanent uppehållstillstånd som föreslås i den nya lydelsen av 5 kap. 7 § utlänningslagen. Det vore av rättssäkerhets- och förutsebarhetsskäl önskvärt med motsvarande krav för de personer som kommer att omfattas av de båda bestämmelserna.
159. Föreslagen ordning innebär en fortsatt särbehandling av denna grupp vilket är olyckligt från ett rättssäkerhetsperspektiv och kan leda till betydande problem vid tillämpning av bestämmelserna. Lagstiftaren bör i största möjliga mån eftersträva bestämmelser med allmän tillämpning och undvika särregleringar för specifika grupper. I detta fall saknas skäl för en annan reglering gällande berörd grupp.
160. Det kan noteras att särbehandlingen förefaller innebära att dessa ungdomar kommer vara de enda som saknar möjlighet att undantas från krav vid ansökan om permanenta uppehållstillstånd vid exempelvis synnerliga skäl.

Möjlighet att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning

5 kap. 17 a § utlänningslagen

161. Vi har ingen invändning i sak mot att det finns möjlighet att vägra uppehållstillstånd om någon av makarna är under 21 år.
162. Dock noteras att motiveringen till varför uppehållstillstånd bör kunna vägras mer verkar inriktas på vikten av att hålla svensk lagstiftning på miniminivå än av behovet av skyddslagstiftning i syftet att motverka t.ex. tvångsäktenskap.

Varaktigt bosatta

5 a kap. 2 § utlänningslagen

163. Kommittén föreslår att det för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige och därmed få ett permanent uppehållstillstånd ska krävas att sökanden uppfyller de krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap samt vandel som krävs för att beviljas ett sådant uppehållstillstånd.

164. Angående vandelskravet hänvisas till vad som har anförts ovan under avsnittet som behandlar vandelskravet för permanent uppehållstillstånd (se vidare i punkten 140 ovan)

Verkställighetshinder

12 kap. 18 § utlänningslagen

Beslut enligt bestämmelsen bör kunna överklagas

165. Asylrättscentrum anser att förbudet att överklaga beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen i vissa fall inte är förenligt med EU:s rättighetsstadga⁶³.
166. Av artikel 47 i EU:s rättighetsstadga framgår att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Rätten till just domstolsprövning gör rättigheterna kopplade till ett effektivt rättsmedel mer omfattande i EU:s rättighetsstadga än enligt exempelvis Europakonventionen. En situation där en prövning enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen kan aktualiseras är om en asylsökande efter att ett avlägsnandebeslut har drabbats av, eller försämrats i, ett allvarligt sjukdomstillstånd.
167. EU-domstolen har i mål C-562/13 uttalat att avlägsnade av tredjelandsmedborgare som lider av ett allvarligt sjukdomstillstånd till ett land där det saknas adekvat behandling i mycket speciella fall kan innebära ett åsidosättande av principen om non-refoulement i artikel 5 återvändandedirektivet⁶⁴. EU-domstolen anser därför att personer i sådana situationer måste ha tillgång till ett rättsmedel med suspensiv verkan. Även Migrationsöverdomstolen kom till en liknande slutsats i MIG 2015:9.
168. Det kan alltså konstateras att överklagandeförbudet i 12 kap. 18 § utlänningslagen inte i alla situationer är förenligt med EU-rätten. Vi bedömer att det inte kan uteslutas att även andra situationer som prövas inom ramen för 12 kap. 18 § utlänningslagen kan hamna inom EU-rättens tillämpningsområde. Exempelvis kan nya familjanknytningar och stark anknytning till Sverige prövas inom ramen för 12 kap. 18 § utlänningslagen. Rätten till familje- och privatliv skyddas av artikel 7 i EU:s rättighetsstadga. Även när sådana omständigheter prövas bedömer vi att det kan finnas situationer som skulle kunna hamna inom EU-rättens tillämpningsområde. En möjlighet till överprövning av sådana beslut skulle därtill möjliggöra för viktig praxis.

⁶³ Europeiska unionens stadga om de grundläggande mänskliga rättigheterna (2010/C/8302)

⁶⁴ Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna

169. Asylrättscentrum anser att beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen bör göras överklagbara för att säkerställa att Sverige agerar i överensstämmelse med EU-rätten.

Bestående och icke-bestående verkställighetshinder

170. Asylrättscentrum ifrågasätter Migrationskommitténs förslag att personer inte ska kunna tillgodoräkna sig tiden som de beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen när det finns ett verkställighetshinder som inte är bestående vid ansökan om permanent uppehållstillstånd.
171. Personer kan beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd för såväl bestående som icke-bestående verkställighetshinder. Det framgår även av Migrationskommitténs förslag. Det är oklart hur det ska tydliggöras vilken typ av verkställighetshinder personen bedöms ha för att myndigheter ska kunna göra denna bedömning vid ansökan om permanenta uppehållstillstånd. Vi saknar en analys om vilka som berörs av den här ordningen, och om den innebär att exempelvis barn ska leva i Sverige på obestämd tid med korta tillfälliga tillstånd samt vad det innebär utifrån ett barnrättsperspektiv.

Verkställighetshinder och ny prövning

12 kap. 19 § utlänningslagen

172. Asylrättscentrum vill uppmärksamma att ordalydelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen, att en ny prövning kan beviljas om det framkommer ”nya omständigheter”, inte överensstämmer med ordalydelsen i det omarbetade asylprocedurdirektivet⁶⁵. Skrivelsen i direktivet är att en s.k. efterföljande ansökan ska tas upp om det framkommer ”*nya fakta eller uppgifter som på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd*”.
173. Att ordalydelsen inte överensstämmer med det omarbetade asylprocedurdirektivet uppmärksammades i Ds 2015:37, där det föreslogs att lagtexten i 12 kap. 19 § utlänningslagen skulle ändras till ”*Om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft åberopar omständigheter, **inbegripet nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen**...*”. Förändringen i ordalydelsen föreslogs just för att nå bättre överensstämmelse med ordalydelsen i asylprocedurdirektivet.⁶⁶
174. Utredningens förslag kom inte att leda till lagstiftningsåtgärder. Vid den bedömningen framgår att det har haft betydelse att en utredning avsedd att göra en översyn av bestämmelserna om ny prövning och om utlänningslagens begrepp bör anpassas till

⁶⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd

⁶⁶ Ds 2015:37 s. 125

direktivet var avsedd att tillsättas år 2017.⁶⁷ Något resultat av en sådan utredning har, så vitt vi känner till, dock ännu inte redovisats.

175. I vår verksamhet ser vi att bedömningar om vad som anses vara en ”ny omständighet” i många fall görs på ett sätt där det kan ifrågasättas om tillämpningen står i överensstämmelse med lydelsen i det omarbetade asylprocedurdirektivet. Asylrättscentrum anser därför att det är angeläget att lagtexten i 12 kap. 19 § utlänningslagen anpassas till ordalydelsen i det omarbetade asylprocedurdirektivet.
176. Asylrättscentrum anser vidare att kravet på ”giltig ursäkt” bör strykas från bestämmelsen. Europadomstolen har i avgörandet FG mot Sverige (ansökning nr 43611/11) uttalat att omständigheter som är så allvarliga att de skulle kunna leda till avlägsnande i strid mot principen om non-refoulement måste utredas av myndigheterna, oavsett den sökandes agerande. Migrationsöverdomstolen har också i MIG 2019:5 uttalat att kravet på giltig ursäkt inte kan upprätthållas i alla situationer. För att undvika tillämpningssvårigheter bör kravet helt tas bort ur lagtexten.

Ändring i medborgarskapslagen

6 § medborgarskapslagen

177. För att Sverige inte skulle bryta mot sina åtaganden enligt den europeiska konventionen om medborgarskap och FN:s konvention om begränsning av statslöshet (1961 års konvention) infördes i samband med förlängningen av den tillfälliga lagen en bestämmelse om permanent uppehållstillstånd för vissa statslösa personer födda i Sverige i 18 a § tillfälliga lagen.
178. Asylrättscentrum delar Migrationskommitténs bedömning att det är onödigt att det först ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd för de barn som föds statslösa i Sverige och som genom den föreslagna ändringen ska kunna beviljas medborgarskap. Vi är därför positiva till att kravet för permanent uppehållstillstånd för denna grupp tas bort i medborgarskapslagen.
179. Vi anser däremot att det hemvistkrav på minst fem år som införs för att dessa statslösa barn ska kunna bli svenska medborgare är alltför långt och att det inte kan anses förenligt med 1961 års konvention i förening med barnkonventionen. Det följer av artikel 7 och 3 i barnkonventionen att ett barn inte ska förbli statslöst under en

⁶⁷ Se prop. 2016/17:17 s. 75 och 76

längre tid och att ett barn därför måste förvärva medborgarskap vid födseln eller så snart som möjligt därefter.⁶⁸

180. Asylrättscentrum anser därför att förslaget bör ändras på ett sätt som gör att ett statslöst barn fött i Sverige kan förvärva medborgarskap vid födseln eller så kort tid som möjligt därefter. UNHCR har påpekat att kravet på permanent uppehållstillstånd i det här sammanhanget inte är i överensstämmelse med 1961 års konvention och barnkonventionen.⁶⁹ Vi föreslår därför i stället för kommitténs förslag att kravet på permanent uppehållstillstånd i 6 § medborgarskapslagen tas bort. Den nya lydelsen av första stycket i paragrafen skulle då vara:

”Ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födseln är statslöst förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har uppehållstillstånd och benvist här i landet.”

181. Asylrättscentrum anser vidare att det även bör införas en möjlighet att bevilja medborgarskap för statslösa föräldrar till barn som beviljas svenskt medborgarskap. Med beaktande av att dessa föräldrar, i enlighet med EU-domstolens dom i mål C-34/09 (Zambrano), inte får nekas uppehålls- och arbetstillstånd eftersom det skulle innebära att barnet inte skulle kunna utöva sitt unionsmedborgarskap finns det ingen anledning att dessa tillstånd ska förbli tidsbegränsade. Genom att därtill beakta principen om familjens enhet och det faktum att de annars förblir statslösa bör de därför kunna få en möjlighet att bli svenska medborgare.

Om övriga delar av betänkandet

Säkra och lagliga vägar

182. Asylrättscentrum är positiva till Migrationskommitténs slutsatser att det finns ett behov av säkra och lagliga vägar till Sverige. Kommittén anser att det saknas nationella åtgärder som kan vidtas i denna del, utan att samtliga förhandlingar bör ske inom EU eller internationell nivå.
183. Även om Asylrättscentrum förstår att en stor del av detta arbete sker på annan nivå än den nationella finns det flera andra förslag i betänkandet som parallellt behandlas på EU-nivå. Vad gäller just säkra och lagliga vägar saknas dock i nuläget konkreta förslag

⁶⁸ UNHCR, Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, 21 december 2012, HCR/GS/12/04, p.11, hämtad från: <https://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.

⁶⁹ Se UNHCR, *Observations on the Law Proposal “Förlängningen av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige – utkast till lagrådsremiss”, 18 mars 2019, s. 7*, hämtad från: <https://www.regeringen.se/495171/contentassets/e96731d263df43c39569a3a9998d6741/unhcr.pdf>.

på EU-nivå, vilket talar för ett behov av nationella lösningar som kan gälla fram till dess att ett gemensamt system är på plats.

Rättssäkerhet

184. Asylrättscentrum delar inte Migrationskommitténs bedömning att de förslag om förändringar i utlänningslagen som kommittén presenterat kan väntas ytterligare stärka rättssäkerheten. Tvärtom, som förtydligats i detta remissvar, finns ett betydande antal ottyligheter i nu föreslagna lag som riskerar leda till allvarliga rättssäkerhetsbrister vid tillämpning.
185. De senaste åren har vi i vår verksamhet sett stora skillnader i bedömningen för flera typer av ärenden och vi har sett lika fall behandlas olika bland annat vad gäller rätten till familjeåterförening, försörjningskravet, humanitära skäl och vid bedömningar enligt ”gymnasielagen”. De förslag som nu lämnats åtgärdar några av de problem som lyfts vad gäller den tillfälliga lagen, men tillför även en rad nya. Särskilt allvarligt ser vi på den nya ordningen gällande krav för permanenta uppehållstillstånd och att man valt att helt bortse från viktig EU-rätt gällande utformningen av bestämmelserna om familjeåterförening och försörjningskrav.

Utredning gällande hanteringen av offentliga biträden

186. Asylrättscentrum välkomnar initiativet till en utredning gällande hanteringen av offentliga biträden.

Nyanländas hälsa och integration

187. Asylrättscentrum noterar att konsekvensanalysen som jämför konsekvenserna i relation till en återgång till utlänningslagen konstaterar att förslagen väntas innebära negativa konsekvenser för nyanländas hälsa samt att deras etablering och integration i samhällslivet väntas försvåras. Därtill bedöms jämställdheten mellan könen i vissa avseenden påverkas negativt samt vissa försämringar utifrån ett barnperspektiv. Vidare bedöms det kunna uppstå negativa effekter på företagets kompetensförsörjning och nyanländas egna företagande.
188. Tidsbegränsade uppehållstillstånd nämns särskilt som orsak till ett flertal av de negativa effekterna som beskrivs ovan. Konsekvensanalysen i denna del hänvisar till Röda Korsets rapport som klargör de mycket allvarliga konsekvenserna för den psykiska ohälsan som en rad av förslagen innebär. Migrationskommittén borde mer ingående ha analyserat vad psykisk ohälsa innebär för integrationen., särskilt som integrationen har anförts som argument för krav för permanenta uppehållstillstånd. Att sådan analys saknas visar på att man inte beaktat vad lagstiftningen faktiskt innebär för dem som omfattas.

189. Det anförs att förslaget om att införa ett försörjningskrav samt språk- och samhällskunskapskrav för permanenta uppehållstillstånd *”kan fungera som incitament för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden och delvis motverka några av de negativa effekterna av tidsbegränsade uppehållstillstånd”*. Detta argument saknar hänvisning till forskning eller annat underlag.

Barnperspektivet

190. Asylrättscentrum anser att förslagens barnkonsekvensanalys är svår att förstå eftersom föreslagna lagändringar innehåller många negativa konsekvenser för barn, samtidigt som det konstateras att Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen är uppfyllda.
191. Det uttalade syftet med den tillfälliga lagen var att den skulle ligga på en miniminivå. Det är därför anmärkningsvärt att de försämringar som lagförslaget medför ur ett barnrättsperspektiv inte har föranlett ytterligare analys. Exempel på förslag som gör det sämre för barn är borttagandet av 18 § i den tillfälliga lagen, att etablerade barnfamiljer enbart kan beviljas tillfälliga uppehållstillstånd i anknytningsärenden och att möjligheten till uppehållstillstånd för förälder som är vårdnadshavare och sammanbor med ett barn inskränks.

Detta remissvar har beretts av juristerna Linnéa Midtsian, Martin Nyman och Sofia Rönnow Pessah och föredragits för chefsjuristen Anna Lindblad.

Datum som ovan,

Anna Lindblad
Chefsjurist