

Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Remissyttrande över betänkandet **En långsiktigt hållbar migrationspolitik, SOU 2020:54**

Ert diarienummer **Ju2020/03215**

Förvaltningsrätten har, utifrån de aspekter som domstolen har att beakta, följande synpunkter på betänkandet.

1. Allmänna synpunkter

Syftet med Migrationskommittén har inte uppnåtts, en översyn av utlänningslagstiftningen behövs fortsatt.

Utlänningslagstiftningen har under lång tid varit relativt komplex. Som förvaltningsrätten har konstaterat redan i tidigare remissyttrandena vore det lämpligt att göra en teknisk översyn av utlänningslagstiftningen och skapa ett regelverk som är mer lättöverskådligt och kan tillämpas på mer än kort sikt. En av kommitténs uppgifter har just varit att skapa ett regelverk som kan tillämpas på lång sikt. Mot bakgrund av att någon bred uppgörelse, där majoriteten av medlemmarna av kommittén står bakom hela förslaget, inte nåtts kan det konstateras att kommittén inte uppnått detta syfte. Vidare är den tekniska anpassning av bestämmelserna som nu skett otillräcklig för att hantera de tillämpningssvårigheter som kan förutses. En översyn av utlänningslagstiftningen behövs fortsatt. Det kan inte heller förutsägas om de förhandlingar som pågår inom EU kommer att leda till några betydande resultat och medföra några avgörande förändringar i EU:s regelverk. Eftersom det är osäkert om och när nya EU-förordningar kommer på plats, finns inte skäl att invänta förhandlingarna innan en sådan översyn av lagstiftningen görs.

2. Tillämpningsproblem samt andra kommentarer rörande specifika bestämmelser

4 kap. 5 a och 5 c §§, övrig skyddsbehövande, upphörande och återkallelse

Möjligheten att bevilja övrig skyddsstatusförklaring tas bort. Enligt förslaget kan inte sådan status upphöra eller återkallas. I betänkandet saknas uppgifter om hur många personer som fortfarande har uppehållstillstånd i landet med denna status. För de som tidigare har beviljats och även har kvar övrig skyddsstatus bör möjlighet finnas för svenska myndigheter att konstatera att statusen upphört eller att återkalla denna vid behov (jfr prop. 2009/10:31 s. 123 – 125). Dessa skyddsbehövande kommer annars i ett bättre läge än de personer som beviljats flyktingstatus eller alternativ skyddsstatus. Alternativt kan övervägas möjligheten att konvertera de beslut som finns om övrig skyddsstatus till alternativ skyddsstatus för denna grupp. En reglering bör ske med ledning av vad skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU) föreskriver om internationellt skydd för subsidiärt skyddsbehövande, t.ex. artikel 16 – 21.

5 kap. 1 § tredje och fjärde stycket samt 5 kap. 3 § sjätte stycket, när tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas finns en risk att förutsättningarna för en anknytningsansökan ändras under ärendets/målets gång.

Lagförslaget kommer att få till följd att en anknytningspersons egen ansökan om fortsatt uppehållstillstånd eller ett överklagat beslut om statusförklaring är under prövning samtidigt som en anhörigs ansökan på grund av anknytning prövas. Detta förhållande kan leda till ett antal problem om anknytningspersonens status (som flykting eller alternativt skyddsbehövande) eller längden på dennes tillstånd (tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd) ändras under tiden den anhöriges ärende/mål är under prövning. Förutsättningarna för den anhöriges ansökan kan således komma att förändras under den tid som dennes ärende/mål är under prövning. Detta problem riskerar uppstå inte minst om domstolarna har lång handläggningstid.

Migrationsverkets organisation när det gäller prövning av asylärenden respektive anknytningsärenden medger att flytt av dessa ärenden ofta sker mellan Migrationsverkets olika regionala enheter. Den omständigheten innebär att mål rörande olika familjemedlemmar i samma familj kan komma att vara anhängiga samtidigt vid olika migrationsdomstolar. Detta medför i sin tur administrativa olägenheter och medför i vart fall ett behov av informationsutbyte mellan migrationsdomstolarna.

5 kap. 1 §, treårsregeln för permanent uppehållstillstånd vid tidigare uppehållstillstånd på annan grund

Enligt bestämmelsen ska ett uppehållstillstånd vara tidsbegränsat när det beviljas en alternativt skyddsbehövande. Det framstår alltså som att den

enskilde enligt den föreslagna bestämmelsen ska beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd vid första prövningen av asylansökan. Dock kan hen beviljas permanent uppehållstillstånd vid förlängningen av uppehållstillståndet (förutsatt att hen uppfyller villkoren i 7 §). Av författningskommentaren (s. 455, tredje st.) framstår det i stället som att om man haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på annan grund man kan tillgodoräkna sig detta vid ansökan om permanent uppehållstillstånd. Frågan uppkommer därför om avsikten är att den enskilde kan ha haft uppehållstillstånd på vilken grund som helst och därefter få räkna sig detta till godo när man ansöker om permanent uppehållstillstånd. Den föreslagna bestämmelsen är oklar och bör förtydligas.

5 kap. 3 och 3 a §§, välgrundade utsikter för anknytningspersonen att beviljas varaktigt uppehållstillstånd

Inledningsvis kan konstateras att begreppet *varaktigt uppehållstillstånd*, sedan tidigare inte har kommit till uttryck i utlänningslagstiftningen. Migrationsdomstolen anser att det är olyckligt att utan närmare förklaring lyfta in ett nytt sådant centralt begrepp i utlänningslagstiftningen. Det finns flera saker att anmärka på i detta sammanhang.

Det enda varaktiga uppehållstillstånd som finns i utlänningslagen är permanent uppehållstillstånd. I och med förslaget finns det vissa förutsättningar som måste vara uppfyllda för att beviljas ett sådant. I utredningen anges det dock uttryckligen att det *inte* är dessa man ska ta hänsyn till när bedömningen ska göras om det finns välgrundade utsikter för att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd. Det kan uppkomma stora svårigheter i tillämpningen när det i förarbetena till bestämmelsen uttryckligen anges att någon bedömning av förutsättningarna för permanent uppehållstillstånd inte ska göras. Skälet är framför allt att det är permanent uppehållstillstånd som ligger närmast till hands som förebild i gällande rätt vid tolkningen av begreppet varaktigt uppehållstillstånd. I förslaget anges att det är skyddsbehovet rörande anknytningspersonen som ska vara avgörande i en bedömning av varaktigheten. Det framgår dock inte av förslaget till lagtext. Det kan konstateras att det inte går att utläsa av ordalydelsen vilken prövning som ska göras.

I utredningen finns inget förslag om att en beviljad statusförklaring ska tidsbegränsas. Statusförklaringen är inte heller knuten till uppehållstillståndstidens längd. Vid en ny prövning efter det första tillståndet om tre år, i fråga om flyktingar, och 13 månader, avseende alternativt skyddsbehövande, har personen i fråga således en befintlig status såsom flykting eller alternativt skyddsbehövande. Någon ny prövning av den sökandes status avses inte genomföras när ansökan om fortsatt uppehållstillstånd görs, givetvis med undantag för situationen att den sökande faktiskt ansöker om en ny status (den alternativt skyddsbehövande ansöker om flyktingstatus). Under vissa förutsättningar kan dock en statusförklaring återkallas. Detta skulle kunna bli aktuellt i ett ärende om fortsatt uppehållstillstånd. Det är dock en delvis annan prövning som ska göras och

det är också Migrationsverket som har bevisbördan vid en prövning av återkallelse av statusförklaring (jfr MIG 2011:13).

Enligt gällande rätt är endast sökanden och Migrationsverket parter i ett mål om uppehållstillstånd på grund av familjanknytning. För klaganden är det problematiskt att bevisa något alls om anknytningspersonens skyddsskäl med hänsyn till att den sistnämnde inte är part i anknytningsmålet. Om det rör individuella skyddsskäl för anknytningspersonen kan ytterligare svårigheter finnas om sekretessen måste upprätthållas. För att Migrationsverket i en process i migrationsdomstolen, ska kunna föra i bevisning att det inte längre finns något skyddsbehov, kan verket behöva bryta sekretessen och föra in uppgifter rörande anknytningspersonen i ett mål om uppehållstillstånd på grund av anknytning. En sådan ordning framstår som mycket olämplig.

Det finns också en risk att anknytningspersonens skyddsbehov bedöms i anknytningsmålet på migrationsdomstolen samtidigt som skyddsbehovet bedöms i anknytningspersonens eget ärende om förlängt uppehållstillstånd, om Migrationsverket där har möjlighet att återkalla statusen.

Sammanfattningsvis är det mycket olämpligt att föra in ett helt nytt begrepp i utlänningslagstiftningen på det sätt som görs. Det är inte heller önskvärt att permanenta bestämmelser från den tillfälliga lagen, dvs. bedömningen av om anknytningspersonen har välgrundade utsikter, med hänsyn till de tillämpningssvårigheter som finns.

5 kap. 3 § fjärde stycket och 5 kap. 3 a § femte stycket, tillståndstidens längd för anknytningspersoner

I förslaget anges att tillståndet inte får gälla längre än anknytningspersonens tillstånd. Samtidigt anges det i familjeåterföreningsdirektivet (2003/86/EG) att ett uppehållstillstånd för familjemedlemmar *ska* beviljas med minst ett års giltighetstid (artikel 13.2 direktivet). Tillämpningsproblem kan uppstå för det fall anknytningspersonen inte har ett år kvar på sitt uppehållstillstånd när målet ska avgöras vid domstol.

5 kap. 3 a § tredje stycket 2, möjligheten att vara anknytningsperson med stöd av en övrig skyddsstatusförklaring

Någon diskussion om detta finns inte i betänkandet. För de enskilda som tidigare beviljats och har kvar denna status, och fortsatt anses ha ett behov av internationellt skydd, bör möjlighet finnas att vara anknytningspersoner.

5 kap. 3 c §, försörjningskravet när anknytningspersonen är flykting eller alternativt skyddsbehövande

Enligt förslaget ska inte kravet på försörjning och bostad av tillräcklig storlek och standard gälla om ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning görs inom tre månader efter att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Detsamma gäller om ansökan lämnas in inom tre månader från det att

anknytningspersonen förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande. Som tidigare påpekats är det två olika saker att beviljas statusförklaring och att beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl. Med hänsyn till formuleringen i den föreslagna bestämmelsen går det att räkna tre månader från olika tidpunkter och det är oklart om det är detta som varit avsikten. Även vid en förlängning av ett uppehållstillstånd så får ju den som har flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring uppehållstillstånd på just den grunden. Enligt ordalydelsen i förslaget skulle alltså tre månader kunna räknas även från det att ett förlängt uppehållstillstånd beviljas för en flykting eller alternativt skyddsbehövande.

5 kap. 6 §, synnerligen ömmande omständigheter

Mot bakgrund av de tillämpningsproblem som den tillfälliga lagen lett till i detta avseende välkomnar förvaltningsrätten att man avskaffar det krav på att omständigheterna ska ha tyngden av konventionsbrott som stadgas där.

5 kap. 7 §, kraven för permanent uppehållstillstånd

Ett allmänt problem är att förslaget innebär att prövningen går från att gälla en ansökan om skydd till att avse sociala faktorer, som språk och kunskaper om samhället. Förvaltningsrätten anser att en sådan prövning inte hör hemma i en domstolsprocess som gäller internationellt skydd och konstaterar att denna typ av prövning inte heller åligger Sverige enligt våra internationella åtaganden. Inför den nya process- och instansordningen (NIPU) som infördes år 2006 var ambitionen bland annat att prövningen av skyddsbehovet skulle vara i förgrunden samt att tyngdpunkten i prövningen skulle ske hos Migrationsverket (se prop. 2004/2005:170 s. 155). Detta är inte i fokus i det aktuella förslaget. Förvaltningsrätten skulle välkomna att lagstiftaren återknyter till NIPU, bl.a. för att minska risken för att återfå de bekymmer som fanns i den ordning som föregick NIPU. Se nedan under kommentaren till bestämmelsen i 5 kap. 7 a § 3.

Sökanden ska uppfylla krav på kunskaper i svenska. Förutom svenska har Sverige flera erkända nationella minoritetsspråk som har en viss status. Dessa språks status i detta sammanhang behandlas inte i betänkandet.

Sökanden ska uppfylla krav på kunskaper i samhällskunskap. Samtidigt pågår medborgarskapsutredningen i vilken man utreder bl.a. samhällskunskapskrav. Regeringskansliet har uppgett för kommittén att man inte kommer att hinna utforma kraven innan den föreslagna lagstiftningen ska träda ikraft. Tillämpningsproblem kommer då att uppstå.

5 kap. 7 a § 1, längden på uppehållstillstånd för barn i familj

Kraven för permanent uppehållstillstånd gäller enligt bestämmelsen inte om sökanden är ett barn. Det är oklart vad som gäller för ett barn i en familj där föräldrarna inte uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd. Enligt bestämmelsens lydelse ska ett sådant barn beviljas permanent

uppehållstillstånd trots att barnets föräldrar beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd.

5 kap. 7 a § 3, synnerliga skäl för undantag från kraven för permanent uppehållstillstånd

Det är oklart vad ”betydande svårigheter att uppfylla de uppställda kraven” betyder. I betänkandet diskuteras några exempel på enskilda som pga. synnerliga skäl undantas från kraven för permanent uppehållstillstånd. För att främja en enhetlig rättstillämpning bör domstolarna få ytterligare vägledning för att bestämma nivån, därför bör fler exempel diskuteras. Omfattas även enskilda som kan vara traumatiserade till följd av t.ex. tortyr eller annan förföljelse i hemlandet, det vill säga av de orsaker som lett till att de konstaterats ha ett behov av skydd? Det är oklart hur högt kraven ställs och vilken typ av intyg som krävs. Det framgår t.ex. inte om det krävs att den enskildes arbetsförmåga är konstaterat nedsatt. I dag kan man i fråga om medicinska krav se en flora av intygsskrivare och former för att avge utlåtanden. I rättspraxis har närmare beskrivits hur en seriös bevisning bör vara utformad (jfr t.ex. MIG 2007:15). Det finns också en betydande risk att mål hos domstolen ändrar karaktär under handläggningstiden, att t.ex. nya omständigheter framförs och nya intyg ges in. Detta medför merarbete och processuella problem och kan resultera i återförvisningar av mål.

14 kap. 3 §, vad som ska prövas och vad som är överklagbart

Bestämmelsen kan uppfattas som oklar för den enskilde. Endast vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd efter att den enskilde i fråga haft tidsbegränsat uppehållstillstånd kan avslag på ansökan om permanent uppehållstillstånd överklagas. Det bör förtydligas att det uppehållstillstånd som ansökan kan avse vid första tillfället inte är en ansökan om permanent uppehållstillstånd utan om tidsbegränsat uppehållstillstånd och alltså inte får överklagas. För att i möjligaste mån undvika att beslut som inte kan överklagas ändå överklagas ska det redan vid ansökan vara tydligt för den enskilde vilken typ av uppehållstillstånd hen kan ansöka om, vad Migrationsverket kan besluta om och vad som får överklagas till migrationsdomstolen.

3. Rättssäkerhet

Förvaltningsrätten anser att en stark rättssäkerhet kräver fler förslag än de som kommittén har lagt fram. Enligt kommittédirektiven har kommittén också haft möjlighet att ta upp andra för uppdraget relevanta frågor.

Ett bekymmer från domstolsperspektiv är den "glesa" praxisbildningen, särskilt när lagstiftning som i detta fall ändras på väsentliga punkter. Endast enskild part kan överklaga Migrationsverkets beslut till migrationsdomstol. Vidare finns ingen möjlighet för Migrationsöverdomstolen att ta upp ett mål till prövning med hänsyn till att det endast kommer fram skäl till ändring.

Lagstiftaren borde överväga *en möjlighet för ett allmänt organ att överklaga Migrationsverkets beslut*. Förslaget nedan tar sin utgångspunkt i vad som redan gäller på socialförsäkringsområdet. Förvaltningsrätten tror att en funktion med ett allmänt ombud skulle kunna bidra till en snabbare och mera heltäckande praxisbildning och därmed till en förbättrad rättssäkerhet.

Det allmänna ombudet (AO) kan utses av regeringen och vara en självständig funktion. Ombudets uppgift ska vara att överklaga Migrationsverkets beslut till migrationsdomstol, med möjlighet att fullfölja till Migrationsöverdomstolen utan krav på prövningstillstånd. Tanken är att oklarheter i tillämpningsfrågor ska kunna drivas till domstol och klarläggas. Målet med verksamheten är i så fall att tillämpningen av utlänningslagen ska bli mera enhetlig, vilket är till stor fördel både för den enskilde och tillämpande organ. AO bör ha möjlighet att överklaga både avslags- och bifallsbeslut från Migrationsverket. Det innebär således att AO i domstol både kan yrka att den enskilde ska få uppehållstillstånd och att denne inte ska få det. Båda möjligheterna används erfarenhetsmässigt när det gäller socialförsäkringsområdet och i ungefär lika stor utsträckning.

4. Kostnader och konsekvenser för domstolarna

Förvaltningsrätten ifrågasätter att lagförslaget som helhet innebär sådan minskad arbetsbörda och andra sådana lättnader för svenska myndigheter som man i förslaget utgår ifrån. Detta av följande anledningar:

Det kan ifrågasättas att förslaget medför att färre asylsökande söker sig till Sverige

Kommitténs förslag innebär att den tillfälliga lagen i flera delar görs permanent. Detta medför i väsentliga delar en mindre generös lagstiftning jämfört med utlänningslagen. I betänkandet anges att nuvarande utlänningslagens generösare regler skulle innebära ett ökat antal asylsökande och en ökad anhöriginvandring, vilket skulle leda till ökade kostnader.

Antalet asylsökande har gått ned kraftigt sedan den tidpunkt regeringen först meddelade att ett förslag om en tillfällig lag skulle läggas fram. I det aktuella betänkandet redogörs för forskningsläget rörande vad som kan leda till upp- och nedgångar i antalet asylsökande. En faktor som kan påverka är i och för sig hur lagstiftningen ser ut i det aktuella landet. Det finns emellertid också en mängd andra faktorer som kan påverka. Någon säker slutsats om vilken påverkan den tillfälliga lagen haft på antalet asylsökande kan ännu inte dras.

Gränskontroller och ID-kontroller hade införts redan innan den tillfälliga lagen trädde i kraft. Vidare vidtog EU och andra länder än Sverige åtgärder under våren 2016 som kan ha haft stor betydelse för nedgången i antalet asylsökande i Sverige. Bland annat stängdes färdvägarna till norra Europa via Turkiet och västra Balkan från och med februari och mars 2016, vilket medförde att det blev mycket svårt för grupper av asylsökande att ta sig till Sverige. Konflikten i Syrien, som lett till att många av landets medborgare

sökt asyl i andra länder, har också ändrat karaktär. Det kan mot denna bakgrund inte med någon säkerhet konstateras att den tillfälliga lagen med begränsningsregler i sig lett till en nedgång i antalet asylsökande. Därmed är det också tveksamt om förslaget att göra vissa delar av regleringen i den tillfälliga lagen permanenta medför fortsatt sänkta kostnader.

Den föreslagna längden på uppehållstillstånd medför ökade kostnader för domstolarna

Som konstaterades av flera remissinstanser redan i samband med införandet av den tillfälliga lagen medför tidsbegränsade uppehållstillstånd i flera avseenden en ökad arbetsbörda för både Migrationsverket och domstolarna. En återgång till utlänningslagens regler skulle i förhållande till den i betänkandet föreslagna lagstiftningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel också innebära minskade kostnader till följd av mindre administration i samband med ansökningar om förlängt uppehållstillstånd. Ett alternativ till att göra en prövning är att i och för sig bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd, men att dessa automatiskt förlängs utan prövning, vilket är en variant som tillämpas i en del EU-länder.

De väpnade konflikterna i länderna, från vilka merparten av de asylsökande i nuläget kommer, är oftast inte snabbt övergående. Även prövningen av förlängningen av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kommer därför rimligen i många fall att leda till ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd. Att flyktingar och alternativt skyddsbehövande beviljas uppehållstillstånd under olika lång tid medför emellertid att antalet överklaganden av statusförklaringar kommer att vara högt. Många som beviljas uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter kommer att överklaga Migrationsverkets beslut i denna del. Flera omgångar resurskrävande överklagandeprocesser kommer därmed att äga rum fram till dess att en sökande med skyddsbehov beviljas permanent uppehållstillstånd. Många av dessa mål kan i arbetsbelastning jämföras med asylmål då en ordinär prövning av skyddsbehovet i många fall måste göras. Muntlig förhandling hålls relativt ofta i målen och målen tas även i övrigt som huvudregel med nämnd.

Förutom att antalet prövningar för varje asylsökande blir fler tenderar situationen att förändras för asylsökande med tiden, t.ex. skapar skilsmässor i familjer nya skyddsskäl och anknytningar till anhöriga boende i Sverige uppstår. Målens komplexitet ökar mot denna bakgrund med tiden.

Det faktum att vissa villkor ska vara uppfyllda för att permanent uppehållstillstånd så småningom ska kunna beviljas innebär delvis en helt ny slags prövning för migrationsdomstolarna med vissa tillämpningssvårigheter, vilket rimligtvis också kommer att ta resurser.

Vissa av de föreslagna bestämmelserna innebär avsevärda tillämpningsproblem, se genomgång ovan avsnitt 2. Detta samt oförutsedda problem i tillämpningen, som t.ex. den oenighet som sommaren och hösten

2018 råde rörande den s.k. gymnasielagens tillämplighet, riskerar också att fortsatt uppstå och ta resurser hos domstolarna.

Mot den ovan angivna bakgrunden ifrågasätter förvaltningsrätten om den antagna minskningen av asyl- och anknytningsmål för migrationsdomstolarnas del verkligen kompenserar för de ökade kostnader som den antagna ökningen av antalet mål med anledning av prövningar av statusförklaringar, permanenta uppehållstillstånd och förlängning av tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer att generera. Förvaltningsrätten konstaterar därför att förslaget troligtvis leder till ökade kostnader för domstolarna.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Dick Hjort (ordförande). Föredragande har varit förvaltningsrättsfiskalen Jannice Ribberström och rättslige experten Anders Bengtsson. Deltagit har också rådmannen Lars I. Magnusson och rådmannen Maria Déhn.



Dick Hjort



Jannice Ribberström



Anders Bengtsson