

Remissyttrande över betänkandet SOU 2020:54 En långsiktigt hållbar migrationspolitik

Ert diarienummer Ju2020/03215

1. Sammanfattning

Förvaltningsrätten anser sammanfattningsvis att förslaget och dess konsekvenser måste analyseras mer grundligt innan föreslagna lagändringar genomförs. Om förslaget genomförs förutsätter detta en förstärkt finansiering av migrationsdomstolarna. Förvaltningsrätten lämnar följande synpunkter.

2. Allmänna synpunkter och konsekvensanalys

Enligt ordningen som gällde innan den tillfälliga lagen trädde i kraft beviljades som huvudregel permanent uppehållstillstånd. I utredningen föreslås att tidsbegränsat uppehållstillstånd blir huvudregel och att permanent uppehållstillstånd kan sökas senare. En förändring är också att uppehållstillståndets längd provas eftersom beslutet att inte bevilja permanent uppehållstillstånd blir överklagbart.

Konsekvenser för förvaltningsrättens verksamhet

Enligt konsekvensanalysen (kap. 15) är ett sannolikt scenario att endast en minoritet kommer att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd vid första möjliga förlängningstillfälle. Migrationsverket uppskattar i sin prognos att antalet förlängningsärenden kommer att öka från 28 000 i år till 48 000 år 2021, 44 000 år 2022 och 48 000 år 2023. Kommittén bedömer att ökningstakten kommer att avta på sikt allt eftersom fler individer kommer att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd. Hur många det rör sig om och efter hur många år med tidsbegränsat uppehållstillstånd är dock svårt att förutspå (s. 391 f).

Enligt förvaltningsrätten är det troligt att en stor del av de sökande som av Migrationsverket inte bedöms uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd kommer att överklaga dessa beslut. Detta kommer att ge en mycket kraftig ökning av antalet mål i förvaltningsrätten. Kommitténs antagande att förslaget *kan* komma att leda till ett ökat antal överklaganden framstår därför som en försiktig slutsats (s. 395). Till detta kommer att så länge som det totalt sett beviljas fler tidsbegränsade uppehållstillstånd vid förstagångsansökningar och förlängningsansökningar än permanenta uppehållstillstånd vid

förlängningsansökningar, kommer antalet ärenden/mål gällande permanent uppehållstillstånd att fortsätta stiga år för år utan någon bortre gräns.

Enligt förslaget ska utlänningar vars tillstånd tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen få tillgodoräkna sig tillståndstiden vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd (kap. 7.4.4). Det rör sig om ett avsevärt antal personer med sammanlagd tillgodoräkningsbar tillståndstid som kan komma ifråga för att ansöka om permanent uppehållstillstånd om/när förslaget träder i kraft. Ett stort antal utlänningar kan inom en kort period komma att ansöka om permanent uppehållstillstånd och, vid avslag, överklaga besluten. Förvaltningsrätten riskerar därmed att drabbas av en ”puckel” av sådana mål som den för närvarande inte är dimensionerad för att kunna hantera med befintlig personalstyrka och finansiering.

Det bör uppmärksammas att migrationsdomstolarnas målinflöde är beroende av Migrationsverkets organisation, vilket gör att förslaget kan påverka vissa domstolar mer än andra. I sammanhanget bör det också noteras att målkategorin, med sakfrågan längden på ett redan beviljat tillstånd, riskerar att få låg prioritet i förhållande till förvaltningsrättens övriga mål. Utan rätt dimensionering riskerar målbalanserna att stiga. Förslaget förutsätter sammanfattningsvis en förstärkt finansiering av migrationsdomstolarna.

En översyn av utlänningslagen

Förvaltningsrätten har vid flera tillfällen pekat på behovet av en översyn av utlänningslagstiftningen. Utredningens förslag innebär att ytterligare steg och bedömningar tillkommer i utlänningslagens befintliga struktur. Som exempel kan nämnas förslaget på ny lydelse för 5 kap. 1 § utlänningslagen. Detta lagrum föreslås reglera grunder för uppehållstillstånd, vägransgrunder avseende uppehållstillstånd, tiden för uppehållstillståndet och förlängning av detsamma, när permanent uppehållstillstånd kan beviljas och under vilka förhållanden ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas för kortare tid än vad som är angivet i tidigare stycken. En brist på systematik leder till tillämpningsproblem och bristande förutsebarhet för den enskilde. En utlänningslagstiftning som är svår att tillämpa genererar också merarbete och kostnader för beslutande myndigheter och domstolar.

3. Synpunkter om föreslagna rättsregler

3.1 Uppehållstillståndens längd

Förvaltningsrättens har inte identifierat några problem avseende tillståndens längd i sig under den tillfälliga lagens giltighetstid. Frågan om ärendemängd och resurser vid förlängningsansökan är beroende av om Migrationsverket samtidigt initierar ett ärende om återkallelse av statusförklaring.

Förvaltningsrätten noterar att det i utredningen saknas en diskussion om utlänningsförordningens undantag från passkravet, 2 kap. 1–1 a §§ och 4 kap. 23 § utlänningsförordningen, och att ändringar krävs till följd av förslaget om tillståndens längd.

3.2 Permanent uppehållstillstånd

Ansökan

Enligt förslaget kan en ansökan om permanent uppehållstillstånd endast göras ”i samband med” att Migrationsverket ska pröva om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska förlängas (kap. 7.4.3). Detta återspeglas dock inte i lagtexten och kan leda till tillämpningsproblem. Personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd kan komma att ansöka om permanent uppehållstillstånd när som helst i tiden. Ansökningar från samma person kan komma att ske många gånger i nära anslutning till varandra. Det blir i första hand en fråga för Migrationsverket hur sådana ansökningar, som knappast kan anses ske ”i samband med” prövningen av förlängningsfrågan, ska hanteras. Om tanken är att sådana ansökningar ska avvisas bör Migrationsverket ges ett klart lagstöd för detta. Då behöver också uttrycket ”i samband med” preciseras. Slutligen kan en litispens-problematik uppkomma på grund av att en ny ansökan om permanent uppehållstillstånd kan göras med relativt täta intervall. Denna problematik påverkas också av handläggningstiderna hos Migrationsverket och migrationsdomstolarna.

Kraven i 5 kap. 7 § utlänningslagen

Förvaltningsrätten uppmärksammar att kraven i 5 kap. 7 § riskerar att få konsekvenser för arbetskraftinvandringen och särskilt sökanden som inte använder svenska som arbetsspråk. Av 5 kap. 5 § utlänningslagen framgår att permanent uppehållstillstånd får beviljas arbetskraftsinvandrare om de i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för arbete. Enligt 6 kap. 2 a § andra stycket samma lag får den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd enligt 2 § vara högst fyra år (jfr även 6 a kap. 5 § samma lag). Endast om det finns särskilda skäl får den sammanlagda tillståndstiden uppgå till högst sex år. För det fall att arbetskraftsinvandrarna inte har kvalificerat sig för permanent uppehållstillstånd och det inte föreligger några särskilda skäl för ytterligare två års tidsbegränsat tillstånd kommer deras ansökningar således att avslås efter fyra år. Arbetskraftsinvandrare får som huvudregel endast fyra år att kvalificera sig för ett permanent uppehållstillstånd. Förvaltningsrätten noterar i detta sammanhang att det har tillsats en utredning (Dir 2020:8) gällande arbetskraftsinvandring.

Försörjnings- och vandelskrav är sedan tidigare känt för förvaltningsrätten. Språk- och kunskapskrav är nytt. Den närmare utformningen av språk- och kunskapskraven är inte närmare preciserad i förslaget. Förvaltningsrätten vill särskilt markera vikten av att sådana krav utformas på ett objektiva mätbart sätt för att undvika tillämpningsproblem.

Begreppet ”synnerliga skäl” enligt 5 kap. 7 a § indikerar en mycket restriktiv tillämpning. Förvaltningsrätten bedömer att det går att tillämpa undantagsbestämmelsen på det sätt som framgår av förslaget vid exempelvis allvarigare funktionsnedsättningar. Exemplet att en utlänning som befunnit sig i Sverige en ”längre tid” och ”gjort ansträngningar” (s. 223) kan dock medföra tillämpningsproblem. Nämnda, och övriga i betänkandet angivna exempel (s. 465), för snarare tankarna till det som lagstiftaren brukar benämna ”särskilda skäl”.

Förvaltningsrätten noterar att den föreslagna regleringen riskerar leda till att familjemedlemmar som har levt tillsammans i Sverige under en längre tid vistas här med stöd av olika typer av uppehållstillstånd. Exempelvis kan barn i vissa fall få permanent uppehållstillstånd tidigare än föräldrarna.

Överklagande enligt 14 kap. 3 § utlänningslagen

Av författningskommentaren framgår att ”prövningen är begränsad till om de särskilda kraven för ett permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § är uppfyllda”. Utifrån den föreslagna lydelsen är det oklart om bestämmelsen avses innefatta kraven enligt 5 kap. 7 §, undantagen enligt 5 kap. 7 a § eller kvalificeringstid enligt andra bestämmelser. Det är vidare otydligt om ett överklagande kan bifallas trots att Migrationsverket funnit att det inte ens finns skäl för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

3.3 Anhöriginvandring

Enligt förslaget ska möjligheten att få uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen i vissa fall inskränkas om anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Inskränkningen rör bl.a. barn. Enligt förvaltningsrättens mening riskerar inskränkningen att leda till problem i förhållande till internationella åtaganden. För att undvika en normkonflikt skulle synnerliga skäl enligt samma bestämmelse eller 5 kap. 6 § utlänningslagen kunna aktualiseras. Ordalydelsen och tidigare tillämpning av dessa grunder gör dock att det fortfarande finns en risk att utlänningslagen inte ger utrymme för att bevilja uppehållstillstånd trots att internationella åtaganden kräver det.

Begreppet ”varaktigt uppehållstillstånd” är nytt i svensk utlänningslagstiftning även om det återfinns i familjeåterföreningsdirektivet. Det kan därför komma att orsaka begreppsförvirring eftersom enbart tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd kan beviljas.

I författningskommentaren anges att ”varaktigt uppehållstillstånd” markerar att det inte ska göras någon bedömning av anknytningspersonens utsikter att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd. I 5 kap. 7 § utlänningslagen återfinns bl.a. vandelskravet. Om det redan i anknytningsärendet på grund av anknytningspersonens konstaterade brottslighet kan antas att denne kommer att nekas permanent uppehållstillstånd eller till och med få sitt

uppehållstillstånd återkallat, borde det kunna ifrågasättas om sökanden ska beviljas ett uppehållstillstånd. En liknande situation kan uppkomma om anknytningspersonen söker ett uppehållstillstånd på grund av spårbyte.

Kommittén föreslår att ett uppehållstillstånd som beviljas efter att förhållandet upphört ska gälla i 13 månader enligt 5 kap. 16 § utlänningslagen. I 5 kap. 1, 3, 3 a och 6 §§ samma lag anges hur uppehållstillstånd med stöd av dessa bestämmelser ska kunna förlängas. I 5 kap. 16 § anges inte någon möjlighet till förlängning. Då ett sådant tillstånd ska kunna förlängas behöver det förtydligas.

I utredningen föreslås att det i utlänningslagen införs en vägransgrund för makar och sambor under 21 år. Förvaltningsrätten hänvisar till sitt yttrande den 10 mars 2016 (FMA 2016/84-2) över den tillfälliga lagen. De synpunkter som då framfördes gör sig fortfarande gällande.

3.4 Försörjningskrav vid anhörginvandring

Försörjningskrav har bedömts flera gånger av EU-domstolen (se bl.a. Chakroun C-578/08). Av denna praxis framgår att reglerna inte får utformas på ett sätt som äventyrar familjeåterföreningsdirektivets syfte och att möjligheten att begränsa rätten till familjeåterförening med hänvisning till försörjningskrav måste tolkas restriktivt. En individuell bedömning ska göras. Förvaltningsrätten anser att det finns en risk att det föreslagna försörjningskravet och dess få undantag inte är förenligt med familjeåterföreningsdirektivet, och därtill artikel 8 Europakonventionen.

Kvotflyktingar beviljas uppehållstillstånd redan före ankomsten till Sverige. Det kan ha förflutit mer än tre månader från beviljandet till ankomsten. Kvotflyktingar riskerar hamna i en sämre position än andra skyddsbehövande. Förvaltningsrätten noterar att Migrationsöverdomstolen meddelat prövningstillstånd i målet UM 8722-20. Fråga uppkommer om det är dagen för beviljandet eller delgivning som ska vara styrande för tremånadersfristen. I detta sammanhang kan det även uppmärksammas att utlänningar som nekats familjeåterförening på grund av vägransgrunden ålder i 5 kap. 17 a § andra stycket 3 utlänningslagen kommer att omfattas av försörjningskravet när de blivit äldre.

3.5 Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

5 kap. 6 § utlänningslagen föreslås återfå en tidigare lydelse. Förvaltningsrätten välkomnar att rådande begränsning i relation till svenska konventionsåtaganden tas bort. Detta bidrar till en större tydlighet och förenklar rättstillämpningen. Redan i nu föreslagna lydelse prövas en utvisning mot dessa åtaganden och det har även varit en tydlig del av prövningen i tidigare praxis från Migrationsöverdomstolen. Barns rättigheter har också ytterligare lyfts fram genom att Barnkonventionen nu är svensk lag. Förvaltningsrätten noterar att ledning även finns att hämta i Europadomstolens praxis angående frågor om barns rättigheter.

3.6 Övriga ändringar i utlänningslagen

Av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet framgår att alternativt skyddsbehövande har rätt till ett förnybart uppehållstillstånd som ska gälla i minst ett år. Direktivet ger också alternativt skyddsbehövande rätt till vissa förmåner. Enligt förslaget ska uppehållstillstånd i högst 13 månader ges till andra än sådana som avses i 2 § enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Detta innebär att alternativt skyddsbehövande som beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § också får uppehållstillstånd i maximalt 13 månader. Så som konstateras på s. 204–205 krävs ett tillstånd i minst 13 månader för att en sökande ska kunna få bosättningsbaserade förmåner. Om alternativt skyddsbehövande ska kunna beviljas uppehållstillstånd under kortare tid än 13 månader, torde det krävas följdändringar i annan lagstiftning för att ge rätt till sådana förmåner som skyddsgrundsdirektivet anger.

4. Synpunkter av mer lagteknisk karaktär

För att undvika dubbla negationer skulle 5 kap. 7 a § andra stycket utlänningslagen kunna formuleras på följande sätt: ”Kraven i 7 § 3 gäller endast om sökanden har fyllt 15 år”.

Enligt förslaget ska en utlänning under vissa förhållanden kunna beviljas permanent uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. För att tydliggöra den koppling som utredningen gör till utlänningens agerande (s. 328) kan lagtexten formuleras på följande sätt: ”Finns det ett hinder mot verkställighet som är bestående *och som ligger utanför utlänningens kontroll* får [...]”.

Förvaltningsrätten noterar att studiestödslagen har fått en något märklig föreslagen skrivning i 2 kap. 4 § tredje stycket 2 och 3. Där anges att kravet på uppehållstillstånd inte gäller för vissa som har uppehållstillstånd.

Detta remissyttrande har beslutats av chefsrådmännen Åsa Holmgren, Håkan Löfgren och Martin Altenhammar. I handläggningen har även förvaltningsrättens kompetensgrupp för migration och förvaltningsrättsfiskalen Daniel Bålman (föredragande) deltagit.

Åsa Holmgren

Håkan Löfgren

Martin Altenhammar

Daniel Bålman