

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet

[ju.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ju.remissvar@regeringskansliet.se)

## Remissyttrande över utkast till lagrådsremiss Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Ert diarienummer: Ju2019/00509/L7

### Sammanfattning

Förvaltningsrätten anser att förslagen i utkastet till lagrådsremiss och dess konsekvenser måste analyseras mer grundligt innan lagändringar genomförs och lagen förlängs. Förvaltningsrätten vill hänvisa till domstolens yttrande den 10 mars 2016 (FMA 2016/84-2) över förslaget att införa lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Lagen har varit i kraft i snart tre år och de tillämpningssvårigheter som lyftes fram då kvarstår enligt domstolens mening i princip oförändrade. Vidare saknas det alltså en fullgod rättslig och ekonomisk analys över förslaget och dess konsekvenser. I vissa fall kommer de tillämpningssvårigheter som tidigare lyfts fram att ytterligare försvåras enbart av det skälet att lagen förlängs. Det gäller bl.a. i de fall som en proportionalitetsbedömning enligt Europadomstolens praxis måste göras vid prövningen av om ett beslut strider mot artikel 8 i Europakonventionen. En förlängning av lagen innebär också en risk för att de bedömningar som gjorts av lagens förenlighet med bl.a. Europakonventionen, och som utgått från att lagen skulle upphöra den 19 juli 2019, kanske blivit felaktiga.

### En teknisk översyn av utlänningslagstiftningen bör inledas snarast

Förvaltningsrätten noterar att det i närtid ska tillsättas en parlamentarisk kommitté med uppdrag att arbeta fram förslag på framtidens migrationspolitik. Domstolen förmodar att det i uppdraget kommer att ingå att lämna förslag till lagstiftning på området. Såsom påtalats vid ett stort antal tillfällen av denna domstol och många andra finns det ett mycket stort behov av en översyn av utlänningslagstiftningen. Förvaltningsrätten vill nu peka på risken för att en översyn av lagstiftningen inom detta centrala och komplicerade rättsområde och ett genomförande av ny lagstiftning kan komma att ta längre tid än de två år som

den tillfälliga lagen nu föreslås bli förlängd. Det är alltså mycket angeläget att det snarast inleds ett arbete med en teknisk översyn av utlänningslagstiftningen.

Det finns relativt få vägledande avgöranden som rör tillämpningen av den tillfälliga lagen. Lagens tillfälliga karaktär kan innebära en risk för att det förhållandet kvarstår, vilket i sin tur kan få konsekvenser för en enhetlig rättstillämpning. Detta visar ytterligare på vikten av att arbetet snarast inleds.

### **Ekonomiska konsekvenser**

I budgetpropositionen som antogs i december 2018 minskar anslagen för migrationsdomstolarna betydligt jämfört med tidigare år. Domstolarna har yrkat att en anslagsförstärkning sker, men det råder alltså ovisshet om migrationsdomstolarna får en tillräcklig finansiering för innevarande och kommande år. Samtidigt har migrationsdomstolarna fortsatt stora balanser av migrationsmål och regeringens omloppstider för migrationsmålen uppnås inte. Vad gäller tillståndsmålen prognosticeras en fortsatt hög inströmning till domstolarna. Antalet jourmål har också ökat under 2018. För asylmålen verkar däremot den nedåtgående trend som kunnat konstateras efter hösten 2018 vara bestående. Dock är situationen i konfliktområden föränderlig vilket kan leda till att personer med tidsbegränsade tillstånd vid förlängningsansökan inte längre anses ha skyddsbehov med därefter komplicerade bedömningar. Trots att domstolen under lång tid haft minst 40 migrationsförhandlingar i veckan finns det nästan 1 000 migrationsmål som väntar på att sättas ut till förhandling. Förvaltningsrätten har ambitionen att under innevarande år arbeta de mycket stora balanser som uppkommit. Detta kommer emellertid inte att vara möjligt med betydligt lägre anslag.

Det är svårt för domstolen att ta ställning till vilka ekonomiska konsekvenser förslaget har, eftersom det saknas en sådan analys i förslaget. Särskilt mot bakgrund av det osäkra ekonomiska läge som migrationsdomstolarna befinner sig i, är det enligt förvaltningsrätten nödvändigt med en mer djupgående analys över förslagets ekonomiska konsekvenser för berörda myndigheter. En konsekvensbeskrivning som tar sikte på en jämförelse mellan nuvarande förhållanden och de ändringar som föreslås i utkastet till lagrådsremiss bör tas fram.

### **Familjeåterförening och försörjningskravet**

Förvaltningsrätten har i det tidigare remissyttrandet ställt sig frågande till hur de införda begränsningarna i rätten till familjeåterförening och försörjningskravet i 10 och 11 §§ i den tillfälliga lagen förhåller sig till EU-domstolens praxis och artikel 8 i Europakonventionen och efterfrågade en närmare analys av frågan. Domstolen saknar alltså en sådan analys. Behovet av en sådan analys förstärks av att det vid de bedömningar som gjorts av ett besluts förenlighet med rätten till familjeliv lagts vikt vid att den tillfälliga lagen varit tidsbegränsad och att hänsyn också tagits till lagens giltighetstid (jfr MIG 2018:20).

En prövning av huruvida begränsningen av rätten till familjeåterförening och försörjningskravet är proportionerligt i förhållande till rätten till familjeliv, när tidsgränsen för lagens giltighet skjuts fram, kommer att försvåras ytterligare. Detta även om det genom föreslagna ändringar i den tillfälliga lagen införs en tillfällig möjlighet till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande. Det kan i många fall vara svårt för sökanden att komma till svensk ambassad eller

konsulat inom tre månader för att genomföra en intervju och i många fall är handläggningstiderna långa.<sup>1</sup>

### Möjligheterna till permanent uppehållstillstånd

Förvaltningsrätten vill också aktualisera utformningen av 18 § i den tillfälliga lagen. Enligt den bestämmelsen får ett utländskt barn som ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i mycket speciella fall i stället ges ett permanent uppehållstillstånd. För det krävs enligt bestämmelsen att det vid en samlad bedömning av barnets situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter relaterat till varaktigt nedsatt hälsotillstånd hos barnet att det absolut krävs att han eller hon beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Någon möjlighet att i motsvarande situation ge en vuxen person ett permanent uppehållstillstånd finns inte. Förvaltningsrätten vill peka på att ett fåtal sådana fall förekommer och att följderna av att det inte går att bevilja permanent uppehållstillstånd då kan framstå som stötande. Det kan handla om livsavgörande organtransplantationer. Förvaltningsrätten hade välkomnat överväganden om utformningen av bestämmelsen.

### Synpunkter av lagteknisk karaktär

#### *10 § tredje stycket*

Det föreslås att en möjlighet till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande ska införas och att bestämmelsen om undantag från försörjningskravet i 10 § tredje stycket i den tillfälliga lagen därför ska ändras. Enligt förvaltningsrätten är bestämmelsen onödigt komplicerad och bör förenklas. I stället för att ange att kraven i 9 § åter ska gälla efter den tremånadersperiod som försörjningskravet *inte* är tänkt att gälla kan undantaget formuleras på liknande sätt som de i första och andra stycket, dvs. att kraven i 9 § inte gäller under de förutsättningar som i övrigt anges i 10 § tredje stycket.

#### *18 a §*

Det införs en ny bestämmelse om permanent uppehållstillstånd för vissa statslösa. Enligt den kan en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt lagen eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt lagen under vissa förutsättningar beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Förvaltningsrätten anser att det torde räcka att ange att en utlänning som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen kan beviljas permanent uppehållstillstånd. I författningskommentaren preciseras den åtskillnad som nu görs mellan uppehållstillstånd som har tidsbegränsats, dvs. uppehållstillstånd enligt utlänningslagen som tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen, och tidsbegränsade uppehållstillstånd.

---

<sup>1</sup> Jämför Europarådets kommissionär Nils Muižnieks rapport den 16 februari 2018 <https://rm.coe.int/commdh-2018-4-report-on-the-visit-to-sweden-from-2-to-6-october-2017-b/16807893f8>

Detta remissyttrande har beslutats av lagmannen Lars Sjöström. I handläggningen har även chefsrådmännen Ulrika Geijer, Martin Altenhammar, Fredrik Löndahl, Mikael Ohlsson samt förvaltningsrättsfiskalen Marzia Kristensson (föredragande) deltagit.

  
Lars Sjöström

  
Marzia Kristensson