

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
Enheten för migrations- och asylpolitik  
103 33 Stockholm

## Yttrande över betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54), Ju2020/03215

---

Förvaltningsrätten i Luleå (migrationsdomstolen) välkomnar utredningens strävan att frångå en ordning med tillfälliga regleringar. En ännu mer systematisk genomgång av utlänningslagstiftningen i sin helhet hade emellertid varit att föredra. Domstolen vill framföra följande synpunkter.

### Tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande

Kommittén uttrycker att det är av vikt för en långsiktigt hållbar migrationspolitik att svensk lagstiftning överensstämmer med hur regelsystemet ser ut i EU och övriga nordiska länder och föreslår därför att uppehållstillstånd för skyddsbehövande som huvudregel ska vara tidsbegränsade. Flyktingar ska beviljas uppehållstillstånd som är giltiga i tre år vid det första beslutstillfället och därefter, vid förlängning, i två år. Alternativt skyddsbehövande ska initialt meddelas tillstånd om tretton månader och vid förlängning i två år.

Migrationsdomstolen ser inga rättsliga hinder mot ett system där tidsbegränsade uppehållstillstånd är huvudregeln och tillståndstiderna är differentierade. Det kommer dock att innebära ett merarbete för domstolarna. Även om andra faktorer än tillståndstiderna kan påverka viljan att överklaga, så är det domstolens

uppfattning att tillståndstidens längd i många fall är avgörande för den enskildes val att överklaga till domstol.

Såsom kommittén konstaterat har utlänningar som tidigare beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl i huvudsak erhållit permanenta uppehållstillstånd och därmed varit undantagna från kravet på arbetstillstånd. Domstolen delar utredningens uppfattning att övergången till tidsbegränsade uppehållstillstånd inte kräver följdändringar i fråga om arbetstillstånd eftersom gruppen kan beviljas sådana med stöd av 6 kap. 3 § UtlL.<sup>1</sup> Såvitt migrationsdomstolen kan bedöma är det emellertid svårt att tänka sig en situation där arbetstillstånd nekas. De exempel som ges i utredningen är inte relevanta för skyddsbehövande. Det kan därför övervägas att istället undanta skyddsbehövande från kravet på arbetstillstånd.

### **Krav för permanent uppehållstillstånd**

Utredningen föreslår att permanent uppehållstillstånd endast får beviljas en utlänning som uppfyller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap, kan försörja sig och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas efter tidigast tre år i Sverige. Ett avslag på en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna överklagas.

Migrationsdomstolen har vissa synpunkter på bestämmelsens utformning. Enligt förslaget *får* en ansökan om permanent uppehållstillstånd beviljas om de i bestämmelsen uppställda kraven är uppfyllda. Ytterligare en förutsättning är emellertid att sökanden haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år. Detta villkor framgår inte av bestämmelsen utan ska, enligt förslaget, finnas i separata stycken i de olika regler som anger grunderna för uppehållstillstånd. För att göra rättstillämpningen så smidig som möjlig anser domstolen att det vore fördelaktigt om samtliga förutsättningar för permanent uppehållstillstånd samlas i en och samma bestämmelse. En sådan ordning leder vidare till att begreppet ”ska beviljas” snarare än ”får beviljas” bör användas. Detta för att markera att de krav som

---

<sup>1</sup> Utlänningslagen (2005:716), UtlL

räknas upp i bestämmelsen är uttömmande. Domstolen anser vidare att det bör övervägas om inte vandelskravet ska införas som en tydlig vägansgrund, liknande de som finns i 5 kap. 17 – 17 b § UtlL, istället för som en förutsättning för permanent uppehållstillstånd.

Vad gäller kraven på kunskaper i svenska och samhällskunskap, så bör de utformas så att prövningen blir så enkel och rättssäker som möjligt, t.ex. genom ett krav på godkänt resultat på prov eller godkänt betyg från SFI på det sätt som nämns i utredningen. Detta bör framgå tydligt eftersom principerna om fri bevisföring och fri bevisprövning annars kan komma att medföra tidsödande processföring i domstol om den enskildes kunskaper i svenska och samhällskunskap.

Enligt förslaget ska kraven på kunskaper i svenska och samhällskunskap, som huvudregel, gälla alla utlänningar som vill ha permanent uppehållstillstånd och inte bara skyddsbehövande samt deras familjemedlemmar. Såsom domstolen uppfattar saken innebär det att kraven även träffar utlänningar som vistas i Sverige för arbete och forskning och som enligt nu gällande bestämmelser kan beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § UtlL. Regeringen har i andra sammanhang lyft fram dessa personkategoriers positiva inverkan på samhällsutvecklingen och i flera tidigare lagstiftningsärenden underlättat för dem att erhålla just permanent uppehållstillstånd.<sup>2</sup> I prop. 2007/08:147 (Nya regler för arbetskraftsinvandring) uttalas t.ex. följande; *genom att den enskilde arbetstagaren ges bättre möjligheter att planera sin vistelse kan det också bli mer attraktivt för denne att söka sig till Sverige. Längre tillståndstider medför dessutom en kontinuitet som torde vara till fördel för arbetstagaren, arbetsgivaren och verksamheten som bedrivs på arbetsplatsen.*<sup>3</sup> Doktorander och annan högt kvalificerad arbetskraft klarar sig ofta bra på arbetsmarknaden och i samhället utan kunskaper i svenska och ett införande av krav på sådana kunskaper riskerar att försvåra för dem. Om avsikten är att arbetstagare och forskare ska omfattas av de föreslagna kraven i 5 kap. 7 § UtlL kan det dock vara lämpligt att det även framgår av 5 kap. 5 § UtlL.

---

<sup>2</sup> Jfr. prop. 2007/08:147 och prop. 2013/14:213

<sup>3</sup> Prop. 2007/08:147 s. 28

I övrigt har migrationsdomstolen inga avgörande invändningar mot förslagen i denna del. Det ska dock påpekas att särskilt vandelskravet, som kommer att aktualiseras i långt fler fall än tidigare, kan komma att medföra svåra bedömningsfrågor varför det är positivt att ett avslag på ansökan ska kunna överklagas.

### **Undantag från kraven för permanent uppehållstillstånd**

Utredningen föreslår att barn och personer som har rätt att uppbära allmän pension undantas från ovan nämnda krav på kunskaper och försörjning vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd och att barn som inte uppnått straffmyndig ålder undantas från vandelskravet. Undantag föreslås även kunna göras om det finns synnerliga skäl.

Migrationsdomstolen anser att det är rimligt att pensionärer undantas från kraven och att det även i övrigt ges visst bedömningsutrymme. Vad gäller uppehållstillstånd för barn, se migrationsdomstolens synpunkter nedan. Som exempel på *synnerliga skäl* nämner kommittén bl.a. funktionshinder och sjukdom och en situation där en utlänning vistats länge i Sverige och har gjort ansträngningar för att klara kraven men trots det inte lyckats. Härvid önskar migrationsdomstolen fästa uppmärksamheten på att begreppet *synnerliga skäl*, i lagtext, tenderar att leda till en ytterst restriktiv rättstillämpning. Det i kombination med att den enskilde har bevisbördan för att han eller hon gjort tillräckliga ansträngningar för att klara kraven eller annars tillhör en grupp som ska undantas kan komma att leda till att den tänkta ”ventilen” blir mycket snäv. Mot den bakgrunden är det av särskild vikt att rättstillämparen ges en tydlig vägledning i hur bestämmelsen är tänkt att användas och vilka personkategorier som kan komma att omfattas. Migrationsdomstolen förutsätter därvid att frågor hänförliga till artikel 8 i Europakonventionen ska kunna beaktas inom ramen för bedömningen. Det kommer med all sannolikhet att uppstå situationer där utlänningar, som saknar förutsättningar för att klara kraven för permanent uppehållstillstånd, utvecklar ett sådant privatliv i Sverige att de därigenom erhåller ett starkt skydd mot utvisning och därmed även en varaktig vistelserätt.

## Särskilt om tidsbegränsade uppehållstillstånd för barn

Kommitténs förslag om tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel och möjlighet till permanent uppehållstillstånd först efter tre år omfattar även barn. För barn gäller dock endast vandelskravet som villkor vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd förutsatt att barnet är straffmyndigt. Domstolen har nedanstående synpunkter på den konstruktionen.

Ett förfarande där barn undantas från de krav som ställs för att beviljas permanent uppehållstillstånd kommer i flertalet fall leda till att barn får permanenta uppehållstillstånd långt före övriga familjemedlemmar, t.ex. när barnet ingår i en asylsökande familj eller när barnet är medsökande familjemedlem till en arbetstagar, doktorand eller student. Migrationsdomstolen noterar att det i sådana situationer kan bli problematiskt om det t.ex. blir fråga om att återkalla uppehållstillstånd. Domstolen efterfrågar därför en utförligare analys av vilka konsekvenser en sådan ordning kan leda till.

Domstolen anser också, trots ovanstående synpunkter, att det bör övervägas en möjlighet för barn att beviljas permanent uppehållstillstånd direkt – i vart fall om det står klart att barnet efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige inte kommer uppnå vuxen ålder och där han eller hon inte riskerar att ställas i ett annat rättsligt läge än sina övriga familjemedlemmar. Detta kan t.ex. avse fall där ett ensamt barn ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har permanent uppehållstillstånd eller är svensk medborgare. I annat fall riskerar barn i sådana situationer att behöva genomgå flera ansökningsförfaranden även när det redan från början står klart att barnet kommer att erhålla en varaktig vistelserätt.

## Anhöriginvandring

Kommitténs förslag kan förenklat sammanfattas enligt följande. En utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd kan vara anknytningsperson enligt 5 kap. 3 § och 5 kap. 3 a § UtI. Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1, 3 och 4 samt tredje stycket 2 samma lag ska inte beviljas om personen som utlänningen åberopar anknytning till har ett uppehållstillstånd som tidsbegränsats. Uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning ska vara tidsbegränsade och ett försörjningskrav ska gälla.

Särskilt inskränkningen av möjligheten att bevilja uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § första stycket 3 och 4 kan enligt domstolens mening ifrågasättas. Även om denna begränsning i praktiken endast kommer att beröra ett fåtal personer, så kommer situationer där begränsningen blir aktuell att inträffa. Det kan därvid uppkomma konflikter hänförliga till artikel 8 i Europakonventionen och barnkonventionen. Om det helt saknas lagstöd att hindra en sådan familjesplittring finns risk för konventionskränkning. Som kommittén själv noterat kan det även uppstå problem i förhållande till artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet. Migrationsdomstolen ställer sig delvis frågande till uttalandena i utredningen om att nuvarande regler om fortsatt uppehållstillstånd efter att ett förhållande upphört uppfyller kraven enligt familjeåterföreningsdirektivet. Det skulle i sådana fall kräva att bestämmelsen i 5 kap. 16 § andra stycket 3 UtI kan tolkas som så att den medför en rätt till fortsatt uppehållstillstånd enbart på grund av lång vistelse. Med tanke på att den bestämmelsen tidigare främst tillämpats när det funnits skäl av mer humanitär art efterfrågar domstolen ett klargörande i den delen.

## Särskilt om försörjningskrav vid anhöriginvandring

Kommittén föreslår att det som huvudregel ska ställas ett försörjningskrav vid anhöriginvandring förutom i vissa särskilt angivna situationer eller om det finns synnerliga skäl.

Migrationsdomstolen ser inga rättsliga hinder häremot. Beträffande nivån på försörjningskravet så bör dock noteras EU-domstolens avgörande C-578/08 (Chakroun), som tillkommit efter *Försörjningskravsutredningen* och propositionen *Försörjningskrav vid anhöriginvandring* (prop. 2009/10:77). Med hänsyn till slutsatserna i målet *Chakroun* framstår det som tveksamt om ett försörjningskrav som är kopplat till förbehållsbeloppet snarare än riksnormen för försörjningsstöd, kommer att kunna upprätthållas i alla situationer. Kommittén antyder att problematiken har sin lösning i att undantag från försörjningskravet i vissa fall föreslås kunna göras om det finns synnerliga skäl. Migrationsdomstolen anser dock att EU-domstolens avgörande inte kan tolkas på annat sätt än att det tar sikte både på hur försörjningskravet får utformas och hur det ska hanteras i det enskilda fallet.

Migrationsdomstolen anser annars att undantagen från försörjningskravet som föreslås införas är rimliga och noterar särskilt, precis som kommittén, att det torde vara nödvändigt för att inte bryta mot internationella åtaganden att t.ex. personer med varaktiga funktionsnedsättningar undantas från kraven på ordnad försörjning och bostad. Härvid ska även nämnas att artikel 8 i Europakonventionen, i vissa fall, kan kräva att ett försörjningskrav inte upprätthålls.<sup>4</sup> Migrationsdomstolen förutsätter dock att en sådan situation kan hanteras genom den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 7 a § 3 UtIL.

### **Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl**

Utredningen föreslår en återgång till den tidigare lydelsen av 5 kap. 6 § UtIL, dvs. att uppehållstillstånd ska kunna beviljas om det finns synnerligen ömmande omständigheter och att det inte ska krävas samma allvar och tyngd om sökanden är ett barn.

Migrationsdomstolen tillstyrker att kravet på konventionsstridighet slopas och konstaterar, precis som kommittén, att en återgång till ovan nämnda lydelse

---

<sup>4</sup> Se t.ex. Europadomstolens avgörande *Haydarie mot Nederländerna* (nr 8876/04)

medför fördelar i och med att det finns en praxis från Migrationsöverdomstolen till stöd för rättstillämpningen.

### Övriga skyddsbehövande

Migrationsdomstolen påpekade i samband med införandet av tillfälliga lagen att nyttan med att begränsa möjligheten till uppehållstillstånd för övriga skyddsbehövande framstod som begränsad jämfört med vissa av konsekvenserna. Såsom kommittén redogjort för är bestämmelsen dock svår att tillämpa och träffar endast ett fåtal personer per år. Givet det har migrationsdomstolen inga invändningar mot att begreppet utmönstras. I en situation där uppehållstillstånd inte kan beviljas på grund av skyddsbehov men det ändå finns starka humanitära skäl hänförliga till t.ex. svåra motsättningar torde 5 kap. 6 § UtL utgöra ett tillräckligt skydd.

### Passkrav

Enligt 2 kap. 1 § UtL ska en person som reser in eller vistas i Sverige ha pass. I praxis har, vid flera tillfällen, betonats att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige inte kan beviljas den som saknar giltig passhandling.<sup>5</sup> Undantag från passkravet kan göras för bl.a. personer med permanent uppehållstillstånd<sup>6</sup> och för vissa fall av familjeåterförening, där undantag från passkravet ofta faller samman med möjligheten till bevislättning ifråga om identiteten.<sup>7</sup>

Migrationsdomstolen efterfrågade vid införandet av tillfälliga lagen en analys av hur tidsbegränsade uppehållstillstånd förhåller sig till det i utlänningslagen uppställda passkravet. Lagstiftaren valde i det sammanhanget att undanta utlänningar som har beviljats eller som kan beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt tillfälliga lagen från passkravet. Detta genom en bestämmelse i 2 kap. 1 a § utlänningsförordningen (2006:97).

---

<sup>5</sup> Se bl.a. MIG 2007:30, MIG 2009:7, MIG 2009:35 och MIG 2011:11.

<sup>6</sup> 2 kap 1 § utlänningsförordningen (2006:97), UtIF

<sup>7</sup> Se bl.a. MIG 2012:1, MIG 2014:16 och MIG 2018:64.



Kommitténs förslag innebär att tidsbegränsade uppehållstillstånd nu blir huvudregel. Fler personer kommer därmed att omfattas av passkravet och det kan mycket väl frekvent uppstå situationer där utlänningar, som befinner sig i eller utanför Sverige, ska eller bör beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att dessa har pass och det inte heller finns förutsättningar att bevilja främlingspass. En översyn, och eventuell ändring, av passkravet är därför helt nödvändig. Det saknas en analys i utredningen av hur den tänkta ordningen förhåller sig till passkravet i utlänningslagen samt möjligheterna att utfärda främlingspass.

### **De ekonomiska konsekvenserna för domstolen**

Kommittén menar att de merkostnader som förslagen medför, för domstolarnas vidkommande, är marginella och kan hanteras inom ramen för givna anslag. Migrationsdomstolen vill härvid påpeka att möjligheten att överklaga beslut ifråga om permanent uppehållstillstånd kommer att tillföra en helt ny måltyp hos migrationsdomstolen och att den prövningen kan komma att bli komplicerad. Det gäller särskilt om sakfrågan rör utlänningens förväntade levnadssätt eller försörjningsförmåga. Vidare kommer förslagen om initialt tidsbegränsade uppehållstillstånd, differentierade tillståndstider och särskilda krav för permanent uppehållstillstånd leda till fler beslutsprocesser hos Migrationsverket än vad som gällde innan tillfälliga lagen trädde i kraft, åtminstone i ett kortare perspektiv. Något som i sin tur medför fler tillfällen att överklaga samtidigt som incitamenten att överklaga beslut i fråga om statusförklaring alltjämt kvarstår. Allt detta är kostnadsdrivande för domstolen och innebär såväl fler mål som att kostnaden per mål kommer att öka.

---

Detta remissyttrande har beslutats av lagmannen Victoria Bäckström och chefsrådmannen Anna Hjärtberg Wernqvist, efter föredragning av föredraganden Lars Holmbom och specialistföredraganden Sofia Sandelid.

Luleå som ovan



Anna Hjärtberg Wernqvist  
Chefsrådman



Victoria Bäckström  
Lagman