

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

Utkast till lagrådsremissen Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Dnr Ju2016/01307/L7

Förvaltningsrätten i Göteborg har, utifrån de aspekter som domstolen har att beakta, följande synpunkter på utkastet till lagrådsremiss.

Sammanfattning

- Förvaltningsrätten noterar att arbetet med lagförslaget inte har följt den normala gången för lagstiftningsprocessen, att tiden för remissyttrande har varit kort och att möjligheterna för remissinstanserna att granska förslaget på sedvanligt sätt därigenom har begränsats.
- Förvaltningsrätten anser att det med den skyndsamhet med vilken lagförslaget tagits fram finns en risk för att relevanta omständigheter förbises och att många överväganden som normalt sett bör göras inte görs.
- Förvaltningsrätten anser att det sätt på vilket det i förslaget har lagts fast vad som är EU:s miniminivå och Sveriges internationella förpliktelser kan ifrågasättas då det bl.a. saknas en redogörelse för och en analys av relevant praxis från EU-domstolen och Europadomstolen.
- Förvaltningsrätten anser att det kan ifrågasättas om förslaget om att alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsade uppehållstillstånd inte ska ha någon rätt till familjeåterförening är helt förenligt med Europakonventionen och FN:s barnkonvention.
- Förvaltningsrätten anser vidare att det kan ifrågasättas om förslaget om att flyktingar med tidsbegränsade uppehållstillstånd bara ska kunna återförenas med sin kärnfamilj är förenligt med uttolkningen av europarätten.

- Förvaltningsrätten anser att förslaget till lagtext innehåller ett flertal oklarheter och även begrepp som är oprecisa. Därigenom överlåts mycket till rättstillämpningen, vilket kan leda till praktiska problem och en risk för olika bedömningar. I sammanhanget bör också beaktas att det kommer att ta tid för Migrationsöverdomstolen att meddela vägledande avgöranden avseende de många nya och komplicerade frågor som kommer att uppstå samtidigt som lagens giltighetstid är förhållandevis kort. Ett rekvisit som kan leda till särskilt stora problem för rättstillämpningen är rekvisitet ”strida mot Sveriges internationella åtaganden” i 13 § i förslaget.
- Förvaltningsrätten delar inte bedömningen att statens kostnader för asylprövning och mottagande kommer att minska till följd av förslaget och att antalet ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning och därmed antalet anknytningsmål till migrationsdomstolarna, kommer att minska.
- Förslaget att de uppehållstillstånd som beviljas som huvudregel ska vara tidsbegränsade liksom den föreslagna åtskillnaden mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande när det gäller möjligheterna till familjeåterförening kan antas komma leda till ett ökat antal mål till migrationsdomstolarna. Förutom att antalet mål kan antas öka tillkommer att ett betydande antal av målen om statusförklaring kommer att vara resurskrävande genom att det i målen förordnas offentliga biträden och inte sällan hålls muntliga förhandlingar där nämndemän deltar.
- Förvaltningsrätten vill framhålla att inte bara antalet mål och målen innehåll kommer att vara arbetskrävande utan att även det förhållandet att migrationsdomstolarna under flera år kommer att arbeta med två parallella lagstiftningar kommer att vara resurskrävande.

Allmänna synpunkter

Beredningen av ärendet

Inledningsvis vill förvaltningsrätten framhålla att domstolen anser det tveksamt om förslaget – med hänsyn till den korta remisstiden och förslagets långtgående och omfattande konsekvenser – har beretts på ett tillfredsställande sätt (jfr 7 kap. 2 § regeringsformen).

Vidare innehåller inte förslaget – som brukligt är – någon genomgång av och jämförelse med andra länders bestämmelser på området.

I och med detta snabba och förenklade förfarande finns det en risk för att inte alla aspekter av relevanta problemställningar har beaktats och att vissa överväganden överhuvudtaget inte gjorts. Som framgår av genomgången nedan anser förvaltningsrätten att lagstiftaren inte har beaktat viktiga perspektiv vilket resulterat i en lagtext som kan komma bli svår att tillämpa. En redan komplicerad utlänningslagstiftning, som är i starkt behov av översyn, görs i och med lagförslaget ännu mer komplicerad.

Fastställande av EU:s miniminivå

Förvaltningsrätten vill starkt ifrågasätta det sätt på vilket regeringen fastställt EU:s miniminivå.

Av utkastet till lagrådsremiss framgår att regeringen har jämfört sitt förslag med ordalydelse i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och familjeåterföreningsdirektivet. Det kan för det första ifrågasättas om regeringens tolkningar av familjeåterföreningsdirektivet är förenliga med lydelsen av direktivet (se särskilt skäl 2 och artiklarna 5.5 och 17) och med EU-domstolens anvisningar om hur direktivet ska läsas. Det kan också ifrågasättas om det räcker med att titta på dessa två direktiv för att fastställa EU:s miniminivå. Vidare har regeringen inte berört frågan om det finns annan rättspraxis – t.ex. från Europadomstolen – som kan påverka tolkningen av direktiven. Slutligen kan det även ifrågasättas om regeringens tolkning av vad som utgör miniminivåerna enligt direktiven är förenlig med Sveriges övriga internationella förpliktelser på området. Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att det behöver göras en grundligare analys av vad som kan anses vara EU:s miniminivå innan lagstiftningen kan träda i kraft.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Beträffande de föreslagna tidsbegränsade uppehållstillstånden – 5 § i lagförslaget – instämmer domstolen i regeringens slutsatser att förslagen såvitt gäller vuxna personer inte strider mot Sveriges åtaganden. När det gäller barn kan det dock ifrågasättas hur väl förenliga tidsbegränsade uppehållstillstånd är med barns rättigheter såsom dessa kommer till uttryck i EU:s rättighetsstadga (stadgan) och FN:s barnkonvention (barnkonventionen). Enligt både artikel 24.2 i stadgan och artikel 3.1 i barnkonventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.¹

Enligt 17 § i lagförslaget ska ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning enligt 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen vara tidsbegränsat och gälla i ett år. Förvaltningsrätten noterar att för det fall grunden till uppehållstillstånd är att det föreligger flyktingskäl aktualiseras artikel 24.1 i skyddsgrundsdirektivet där det bl.a. anges att medlemsstaterna ska utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år till de personer som innehar flyktningstatus.

Familjeåterförening

Familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande

Enligt 5 § första stycket i lagförslaget ska ett uppehållstillstånd som beviljas alternativt skyddsbehövande vara tidsbegränsat. Alternativt skyddsbehövande som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har enligt 8 § första stycket i lagförslaget ingen rätt till familjeåterförening.

Av Europadomstolens praxis enligt artikel 8² i Europakonventionen framgår att det krävs en nyanserad individuell bedömning i varje enskilt mål där rätten till respekt för familjeliv inskränks. Med hänsyn till svårigheterna för alternativt skyddsbehövande att upprätthålla ett familjeliv i hemlandet och till att

¹ Se EU-domstolens avgörande i MA m.fl., C-648/11.

² Se t.ex. Europadomstolens avgörande i Sen mot Nederländerna, nr 31465/96.

Europadomstolen uppfattar familjeåterförening som en grundläggande rättighet för personer som har flytt förföljelse³ kan det ifrågasättas om det är förenligt med artikel 8 att utesluta alternativt skyddsbehövande från rätten till familjeåterförening utan att en individuell bedömning sker.

Bortsett från en övergångsregel behandlas barn enligt lagförslaget på samma sätt som vuxna personer. Detta innebär att barn utesluts från att komma till Sverige med stöd av sin anknytning till en familjemedlem som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande. Ett barn som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande kan inte heller vara anknytningsperson. I lagförslaget är barnens ställning mycket svårförenlig med artikel 10.1 i barnkonventionen som ställer krav på en konventionsstat att behandla en ansökan om familjeåterförening rörande barn på ett positivt och humant sätt.⁴ Det förtjänar också att påpekas att Sverige, enligt artiklarna 4 och 74 i tilläggsprotokollen till Genevekonventionen från 1949 rörande skydd för offren i väpnade konflikter har åtagit sig att i möjligaste mån underlätta återförening av familjer som skingrats till följd av väpnade konflikter. Även artiklarna 17 och 23 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (IKMPR) spelar in. Vidare anser förvaltningsrätten att den åtskillnad som görs mellan alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsade uppehållstillstånd och andra anknytningspersoner är problematisk. Såsom framgår av Europadomstolens praxis⁵ kan åtskillnad göras bara om den inte är godtycklig. Alternativt skyddsbehövande får antas ha samma behov av familjeåterförening som en utlänning som beviljats flyktingstatus. Det uppstår därmed även frågetecken kring om lagförslaget är förenligt med artiklarna 8 och 14 i Europakonventionen.

Sammantaget finns det omständigheter som talar för att lagförslaget rörande alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsade uppehållstillstånd, i synnerhet i den del av lagförslaget som rör barn, inte är förenligt med Europakonventionen och barnkonventionen.

Familjeåterförening för flyktingar

Enligt 7 § andra stycket i lagförslaget ska flyktingar med tidsbegränsade uppehållstillstånd bara kunna återförenas med sin kärnfamilj.

Enligt EU-domstolens tolkning av familjeåterföreningsdirektivet kan de bestämmelser som ger medlemsstaterna ett visst utrymme för att avslå ansökningar inte läsas isolerat. Bestämmelserna ska läsas tillsammans med direktivets artikel 5.5 – om barnets bästa – och artikel 17 – som kräver en avvägning av olika intressen. Artiklarna 5.5 och 17 utgör således övergripande bestämmelser som medför behov av individuella bedömningar i varje enskilt mål där avslag övervägs.⁶

EU-domstolen har även slagit fast att familjeåterföreningsdirektivet ska läsas konformt med stadgan och de grundläggande rättigheterna, såsom de kommer till uttryck i Europakonventionen, barnkonventionen och IKMPR.⁷ Av Euro-

³ Se Mugenzi mot Frankrike, nr 52701/09 och Tanda-Muzinga mot Frankrike, nr 2260/10.

⁴ Jfr Tanda-Muzinga mot Frankrike, nr 2260/10.

⁵ Se t.ex. Hode och Abdi mot Förenade kungariket, nr 22341/09 och Pajic mot Kroatien, nr 68453/13.

⁶ Se Parlamentet mot Rådet, C-540/03.

⁷ Se Parlamentet mot Rådet, C-540/03.

padomstolens praxis⁸ framgår att familjebegreppet, enligt artikel 8 i Europakonventionen, är vidare än kärnfamiljen och beroende på omständigheterna kan det även innefatta icke-biologiska band samt vuxna barn, syskon, ålderstigna föräldrar och även far- och morföräldrar. EU-domstolen har även förtydligat att den skönsrättsliga bedömning som tillerkänns medlemsstaterna inte ska användas på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening.⁹ Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om lagförslaget i denna del är förenligt med familjeåterföreningsdirektivet, stadgan och Europakonventionen.¹⁰

Familjeåterförening för makar eller sambor under 21 år

Enligt lagförslaget 7 § första stycket krävs att båda parter är minst 21 år. Förvaltningsrätten har inte några invändningar mot denna del av lagförslaget.

Välgrundade utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd

Enligt 7 § i lagförslaget kan medlemmar i en kärnfamilj endast beviljas familjeåterförening på anknytning till en flykting med tidsbegränsat uppehållstillstånd om flyktingen bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Motiven till den föreslagna bestämmelsen ger begränsad vägledning till hur bestämmelsen är avsedd att tolkas. Förvaltningsrätten vill i sammanhanget lyfta fram Europadomstolens uttalanden om att familjeåterförening utgör en grundläggande rättighet för en flykting.¹¹

Mot denna bakgrund är det av vikt att regeringen förtydligar hur den föreslagna bestämmelsen är avsedd att tolkas.

Utökat försörjningskrav

Enligt 10 och 11 §§ i lagförslaget ska ett försörjningskrav gälla vid anhöriginvandring utom när familjeåterförening söks under de tre första månaderna efter att uppehållstillstånd och statusförklaring beviljats. Försörjningskravet utvidgas till att omfatta även ett krav på att en anknytningsperson ska kunna försörja en familjemedlem som kommer hit. Närmare föreskrifter om försörjningsförmåga bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Frågan om försörjningskrav har bedömts flera gånger av EU-domstolen.¹² Av denna praxis framgår att reglerna inte får utformas på ett sätt som äventyrar familjeåterföreningsdirektivets syfte. Familjeåterförening får inte nekas utan att en individuell bedömning av varje sökandes situation sker.¹³

Eftersom det saknas närmare föreskrifter om hur försörjningskraven kommer att utformas saknar förvaltningsrätten underlag för att uttala sig om lagförslaget förenlighet med Sveriges åtaganden.

⁸ Se t.ex. A.A. mot Förenade kungariket, nr 8000/08 och Butt mot Norge, nr 47017/09. Jämför även Migrationsöverdomstolens avgöranden i MIG 2013:16, MIG 2013:23, UM 5966-13 och MIG 2015:21.

⁹ Se Chakroun, C-578/08.

¹⁰ Denna slutsats stöds av bl.a. av Tuquabo-Tekle m.fl. mot Nederländerna, nr 60665/00 och Mugenzi mot Frankrike, nr 52701/09 samt ett avgörande från Sloveniens Författningsdomstol den 14 januari 2015 (se European Database of Asylum Law).

¹¹ Se Tanda-Muzinga mot Frankrike, nr 2260/10.

¹² Se Chakroun, C-578/08 och de förenade målen i O m.fl., C-356/11 och C-357/11.

¹³ Se Chakroun, C-578/08.

Lagtekniska synpunkter

1 §

Förvaltningsrätten anser att det bör övervägas att för tydlighets skull närmare ange lagens tillämpningsområde redan i denna inledande bestämmelse, dvs. både den period under vilken lagen ska gälla (den 31 maj 2016 – den 30 maj 2019) och de begränsningar i lagens tillämpningsområde som anges i punkten 2 i övergångsbestämmelserna, då dessa kommer att vara av central betydelse för tillämpningen.

I paragrafen anges att det av en bestämmelse i utlänningslagen framgår att denna lag ska tillämpas framför utlänningslagen i den utsträckning lagens bestämmelser avviker från utlänningslagen. Samtidigt anges inte hur lagens bestämmelser förhåller sig till bestämmelserna i utlänningsförordningen (t.ex. bestämmelsen om tidsbegränsade uppehållstillstånds giltighet i 4 kap. 23 § utlänningsförordningen).

5 §

I paragrafen anges att som huvudregel ska tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljas. Enligt gällande praxis kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte beviljas om utlänningsen inte har ett giltigt pass.¹⁴ I lagförslaget saknas en analys av frågan och en redogörelse för hur bestämmelsen om tidsbegränsade uppehållstillstånd är avsedd att tillämpas i förhållande till passkravet.

6 §

I paragrafens andra stycke anges att när det tidsbegränsade tillståndet har löpt ut ska under vissa förutsättningar ett permanent uppehållstillstånd beviljas. Det är oklart om det är Migrationsverket som ex officio ska initiera det nya ärendet eller den enskilde som måste lämna in en ny ansökan och i så fall om det finns en tidpunkt för när ansökan senast ska ha lämnats in för att utlänningsen ska ha rätt att ansöka inifrån Sverige (jfr 16 §).

Av praxis framgår att åberopade grunder för ett uppehållstillstånd ska prövas i en viss ordning med skyddsbehovet före övriga grunder för uppehållstillstånd. Enligt lagförslaget ska det samtidigt endast vara möjligt att beviljas ett permanent uppehållstillstånd om man har en anställning. Det är oklart hur denna reglering är avsedd att tillämpas i praktiken för det fall utlänningsen vid en prövning av frågan om fortsatt uppehållstillstånd bedöms ha både ett tillståndsgrundande skyddsbehov, som endast kan leda till att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas, och en tillståndsgrundande anställning, som kan leda till att ett permanent uppehållstillstånd beviljas.

I paragrafens andra stycke anges försörjningskravet som ”gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig om lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen”. Det är med denna skrivning otydligt om begreppet ”försörja sig” har någon självständig betydelse som ett eget rekvisit eller om det enbart är kopplat till vad som därefter anges om lön osv. Om det är ett självständigt rekvisit bör ett ”och” läggas till mellan ”försörja sig” och ”om lönen” (jfr 6 kap. 2 § utlänningslagen).

¹⁴ Se Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2007:30.

Av paragrafen framgår inte om anställningen måste ha varat en viss tid för att kunna utgöra en sådan anställning som ska prövas enligt denna. Om så är avsikten bör det regleras i bestämmelsen eller, i vart fall, anges i motiven. I motiven anges att det ska vara fråga om en ”varaktig” anställning. Att det ska vara fråga om en ”varaktig” anställning bör för tydlighets skull även tas in i lagtexten.

Lagförslaget att ett permanent uppehållstillstånd ska beviljas om man i samband med en förlängningsansökan visar att man har en anställning som är varaktig osv. innebär att en del av de möjligheter till kontroll som tidigare gällt i förhållande till beviljade arbetstillstånd och uppehållstillstånd på grund av arbete, då ett antal på varandra tidsbegränsade uppehållstillstånd initialt beviljats, tas bort. I motiven till lagförslaget anges att Migrationsverket ska kontrollera bl.a. att det rör sig om en verklig och varaktig anställning och att Migrationsverket också ska vara observant på att ett anställningsavtal inte är ett s.k. skenavtal. För att förtydliga denna senare aspekt bör det övervägas att direkt i bestämmelsen ta in en skrivning om att "uppehållstillstånd får vägras om fråga är om ett anställningsavtal som ingåtts uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd" (jfr 5 kap. 17 a § första stycket punkten 2 utlänningslagen).

I lagförslaget anges inte om det ska finnas möjlighet att återkalla ett permanent uppehållstillstånd som har beviljats enligt bestämmelsen, t.ex. om det i efterhand visar sig att förutsättningarna för anställningen aldrig har varit uppfyllda, inte längre är uppfyllda eller det i efterhand visar sig att anställningen inte var varaktig eller att det rörde sig om en skenanställning (jfr 7 kap. utlänningslagen).

Enligt förvaltningsrätten är det otydligt hur försörjningsbegreppet i bestämmelsen ska tillämpas om fråga är om en kärnfamilj och endast en i familjen i samband med att frågan om fortsatt uppehållstillstånd ska prövas har en anställning och denna anställning gör att han/hon kan försörja sig själv men inte resten av familjen. Det är otydligt om i en sådan situation även resten av familjen ska beviljas fortsatt uppehållstillstånd, om så, på vilken grund, och i så fall om det ska vara permanenta eller tidsbegränsade uppehållstillstånd eller om det är 10 § som ska tillämpas även i en sådan situation.

7 och 8 §§

Det är oklart vad som närmare avses med begreppet ”välgrundade utsikter” att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. I motiven anges att en flykting vars uppehållstillstånd har tidsbegränsats enligt den nya lagen i regel torde ha ”välgrundade utsikter” att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Det anges dock inte vari denna slutsats har sin grund. Det anges inte på hur lång sikt bedömningen ska göras eller vilka omständigheter som ska tas med vid bedömningen. Om begreppet endast är kopplat till anknytningspersonens möjligheter att få ett permanent uppehållstillstånd på grund av anställning enligt 6 § bör det anges i bestämmelsen i 7 §.

Det är oklart om det är ansökningstillfället eller prövningstillfället som utgör den relevanta tidpunkten för tillämpning av bestämmelsen om en lägsta ålder om 21 år för makar och sambor.

I 8 § andra stycket bör för tydlighets skull anges att det rör sig om ”uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 utlänningslagen (2005:716)”.

9 §

I bestämmelsen anges att uppehållstillståndet ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för den person till vilken anknytning åberopas. Det är oklart hur denna skrivning förhåller sig till huvudregeln i bestämmelsen i 4 kap.

23 § utlänningsförordningen om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte får beviljas för längre tid än utlänningsens pass gäller (se ovan under kommentaren till 1 §).

11 §

I punkten 1 hänvisas till att ansökan om uppehållstillstånd ”görs”. Begreppet bör för tydlighets skull ersättas med begreppet ”registreras”.

När det gäller rekvisitet ”senare än tre månader” hänför det sig till att den person som utlännings åberopar anknytning till har beviljats ”uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande”. Det kan ske vid olika tidpunkter. Exempelvis kan Migrationsverket bevilja utlännings uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande och alternativ skyddsstatusförklaring och efter överklagande migrationsdomstolen bevilja honom eller henne flyktingstatusförklaring. Möjligen bör aktuell tidpunkt i stället knytas till dagen för det första beslutet genom vilket anknytningspersonen beviljas uppehållstillstånd och statusförklaring. En annan möjlighet skulle vara att knyta tidpunkten till att anknytningspersonen har fått ett beslut i frågan och detta beslut har fått laga kraft.

13 §

Begreppet ”Sveriges internationella åtaganden” är oprecist och lämnar ett stort utrymme och ansvar till rättstillämpningen. Det är oklart vad som närmare avses med begreppet och det finns en stor risk att begreppet kommer att tolkas olika och leda till en spretande praxis. Om begreppet ska användas i lagtexten bör i motiven på ett mer utvecklat, tydligt och uttömmande sätt anges vilka situationer som lagstiftaren avser ska falla in under detta begrepp.

Enligt nu gällande rätt finns en möjlighet att inom ramen för 5 kap. 6 § utlänningslagen beakta om det finns ett praktiskt verkställighetshinder som är konkret och bestående och om så är fallet bevilja ett permanent uppehållstillstånd.¹⁵ I 5 kap. 11 § utlänningslagen finns också en bestämmelse enligt vilken ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelas. Det är oklart hur regleringen i utlänningslagen om praktiska verkställighetshinder förhåller sig till 13 § i förslaget. Om avsikten är att eventuella praktiska verkställighetshinder under den tidsbegränsade lagens giltighetstid ska beaktas först på verkställighetsstadiet och av Migrationsverket i samband med en prövning enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen bör det förtydligas.

¹⁵ Se Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2008:38.

Möjligen bör övervägas att i paragrafen byta ut orden ”neka uppehållstillstånd” till orden ”avvisa eller utvisa utlännings” då det som det hänvisas till i paragrafen är Sveriges internationella åtaganden.

14 §

Samma synpunkt som angetts ovan under 5 § är hänförlig även till denna bestämmelse.

15 §

Samma synpunkter som angetts ovan under 6 § är hänförliga även till denna bestämmelse.

I lagen saknas en bestämmelse som reglerar förutsättningarna för eller avsaknaden av möjlighet till familjeåterförening för en anknytningsperson som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 13 § i förslaget eller ett permanent uppehållstillstånd med stöd av 15 § i förslaget. Om någon familjeåterförening inte är avsedd bör detta anges i lagen (jfr 7 § andra stycket).

Övergångsbestämmelser

Punkten 1

I punkten anges att lagen träder i kraft den 31 maj 2016. För tydlighets skull bör i lagen uttryckligen anges om lagens bestämmelser under sin giltighetstid även är avsedda att tillämpas på ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd från asylsökande som, före lagens ikraftträdande, har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, anknytning, synnerligen/särskilt ömmande omständigheter eller arbete enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen.

Punkten 2

Enligt andra meningen ska lagen tillämpas bl.a. om utlännings vid ”beslutstillfället” inte längre är ett barn eller ingår i samma familj som ett barn. Det är otydligt vad som avses med begreppet ”beslutstillfället”. Om det är tidpunkten för Migrationsverkets beslut som avses bör det anges så att inte oklarheter uppstår om vilken lag som ska tillämpas för det fall barnet under tiden mellan Migrationsverkets beslut och migrationsdomstolens prövning av det överklagade beslutet skulle fylla 18 år.

I bestämmelsen används begreppet ”familj”. Om det är begreppet ”kärnfamilj” som avses bör det förtydligas.

Punkten 3

För tydlighets skull bör orden ”lämnats in” ersättas med ordet ”registrerats”.

Kostnader och andra konsekvenser

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

- Om lagförslaget genomförs kommer i många fall endast ett års uppehållstillstånd att beviljas vid första prövningstillfället. En ny prövning av rätten till uppehållstillstånd ska därefter ske på nytt. Konflikterna i länderna från vilka merparten av de asylsökande i nuläget kommer är sällan snabbt övergående. Även den nya prövningen kommer därför rimligen att leda till ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd. En ny resurskrävande överklagandeprocess inleds då i många fall (se punkten nedan).
- Förutsättningarna för familjeåterförening för flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande kommer enligt lagförslaget att skilja sig åt på ett helt annat sätt än enligt nuvarande lagstiftning. Förvaltningsrätten bedömer att antalet överklaganden av statusförklaringar kommer att öka kraftigt. De flesta som beviljas uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande kommer att överklaga Migrationsverkets beslut i denna del. Detta kommer att ta stora resurser i anspråk för migrationsdomstolarna. Många av dessa mål kan i arbetsbelastning jämföras med ett asylmål då en ordinär prövning av skyddsbehovet i många fall måste göras. Muntlig förhandling hålls relativt ofta i målen och målen avgörs – även när det inte hålls muntlig förhandling – inte sällan med nämnd.
- Även om reglerna för familjeåterförening stramas åt innebär inte detta per automatik att Migrationsverket och migrationsdomstolarna får färre ärenden/mål rörande familjeåterförening. Offentliga biträden saknas oftast i dessa ärenden/mål. Den föreslagna lagstiftningen medför att utlänningar som vill ansöka om familjeåterförening står inför komplicerade bestämmelser som många inte kommer att kunna ta till sig på ett sådant sätt att de avstår från att ge in en ansökan även när möjlighet till bifall i praktiken saknas. Även om prövningen av dessa ärenden/mål ofta kommer att vara okomplicerade kommer det att ta betydande resurser i anspråk både för Migrationsverket och för migrationsdomstolarna.
- Lagförslaget kommer att få till följd att en anknytningspersons egen ansökan om fortsatt uppehållstillstånd eller ett överklagat beslut om statusförklaring kan komma att vara under prövning samtidigt som en eventuell anhörigs ansökan på grund av anknytning. Det kan leda till ett antal problem då anknytningspersonens status (som flykting eller alternativt skyddsbehövande) eller längden på dennes tillstånd (tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd) kan komma att ändras under tiden den anhöriges ärende/mål är under prövning. Förutsättningarna för den anhöriges ansökan kan således komma att förändras under tiden som dennes ärende/mål är under prövning. Utifrån Migrationsverkets organisation när det gäller prövningen av asylärenden respektive anknytningsärenden innebär detta vidare att dessa mål kan komma att vara anhängiga samtidigt vid olika migrationsdomstolar. Detta kommer att öka behovet av informationsutbyte mellan migrationsdomstolarna.
- Prövningen av om utlänningen har en sådan anställning att han/hon ska beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 6 § eller 15 § i försla-

get innefattar ett flertal moment och frågeställningar och kommer att vara resurskrävande för Migrationsverket men även för migrationsdomstolarna. Det är inte ovanligt att denna typ av anställningar upphör med kort varsel för att därefter under handläggningstiden ersättas med nya anställningar. Prövningen kommer i denna del därmed inte sällan att kräva tillkommande utrednings- och handläggningsåtgärder för såväl Migrationsverket som för migrationsdomstolarna med längre handläggningstider som följd.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Anders Hagsgård (ordförande), chefsrådmannen Lena Stegeland och rådmannen Maria Déhn. Föredragande har varit föredragande juristerna Susanne Hansson, John Panofsky och Anders Bengtsson.

Anders Hagsgård