

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

Remissvar på utkastet till lagrådsremiss Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

(Ert diarienummer Ju2016/01307/L7)

Innehåll

1. Inledning	2
2. Allmänna synpunkter	2
3. Konsekvenser för verksamheten av de föreslagna lagändringarna	3
3.1. Ökad resursåtgång i samband med ny lagstiftning	4
3.2. Två parallella lagstiftningar	4
3.3. Väntetid för att få en ansökan om uppehållstillstånd registrerad	5
3.4. Statusförklaringen får ökad betydelse	5
3.5. Övrigt skyddsbehövande och ömmande omständigheter	6
3.6. Muntlighetskrav vid förlängningsansökningar	6
3.7. Folkbokföring och mottagningssystemet	6
3.8. Anknätningsärenden	6
3.9. Överklagande	7
3.10. Återvändande	7
3.11. Behov av utbildning och stöd	8
4. Rättsliga konsekvenser av lagförslagen	8
4.1. Sammanfattning	8
4.2. Förslag till lag om begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige	9
4.3. Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	26
4.4. Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning	27
4.5. Bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. eller socialtjänstlagen (2001:453)	28
4.6. Rätt till bosättningsbaserade förmåner	28

1. Inledning

Migrationsverket har fått Justitiedepartementets remiss av utkastet till lagrådsremiss Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige för besvarande. I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen i utkastet till lagrådsremiss.

Migrationsverkets inleder yttrandet med allmänna synpunkter på lagförslaget. Sedan följer en bedömning gällande konsekvenserna av de föreslagna lagändringarna. Därefter kommenteras de enskilda bestämmelserna i den föreslagna lagen om begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Slutligen följer Migrationsverkets synpunkter angående de ändringar som föreslås i utlänningslagen (2005:716) och därefter några kommentarer avseende annan lagstiftning.

2. Allmänna synpunkter

Under hösten upplevde Sverige och Migrationsverket den största utmaningen i svensk modern historia. Under många veckor såg vi desperata människor som varit på flykt undan krig och förtryck under en längre tid söka en fristad i Sverige. Migrationsverket och andra samhällsinstitutioner var under denna period utsatta för mycket stora påfrestningar. Arbetet med att på EU-nivå hantera situationen har inte gett någon effekt. Det är mot denna bakgrund som den föreslagna lagstiftningen tagits fram.

Den ovan beskrivna situationen har medfört att förslaget tagits fram på kort tid trots att de föreslagna bestämmelserna innebär en avsevärd förändring av regelverket på migrationsområdet. Migrationsverket konstaterar följaktligen att den föreslagna lagen innehåller vissa brister vilket i slutänden kan få allvarliga konsekvenser för enskilda individer.

Förslaget innebär en tillfällig lag som ska tillämpas parallellt med utlänningslagen. Personer med liknande skäl kommer att prövas utifrån olika bestämmelser, vilket kan leda till olika utgång. Detta kommer att upplevas som orättvist, vilket kan skapa frustration hos den enskilde. Risken för hot och våld i Migrationsverkets boenden kan komma att öka som en följd av detta.

Förslaget strider inte mot asylrätten. Lagförslaget innebär inte någon begränsning i rätten att söka asyl eller rätten att beviljas skydd i enlighet med Sveriges internationella förpliktelser. Men utifrån svenska förhållanden innebär förslaget en begränsning av rätten till skydd.

Denna begränsning tar sig uttryck i att bestämmelsen om att övrigt skyddsbehövande ska beviljas uppehållstillstånd tas bort. Härigenom fråntas personer, i en grupp som Sverige tidigare har bedömt som skyddsvärd, rätten till uppehållstillstånd och kommer att utvisas. Denna grupp omfattar individer som på grund av svåra motsättningar i hemlandet riskerar att utsättas för allvarliga övergrepp och måste alltjämt bedömas som

skyddsvärd. Gruppen övrigt skyddsbehövande utgör en marginell andel av de som beviljas uppehållstillstånd. Att denna grupp alltså ska kunna beviljas skydd torde inte påverka syftet med den tidsbegränsade lagen, att begränsa antalet asylsökande till Sverige. Migrationsverket förordar därför inte den föreslagna ändringen.

Vidare kommer personer med ömmande omständigheter inte ges rätt att stanna i Sverige. Upphållstillstånd på denna grund kan ges vid en sammantagen bedömning med beaktande av utlänningens anpassning till Sverige, situation i hemlandet och hälsotillstånd. Av praxis följer exempelvis att barn med uppgivenhetssyndrom eller allvarliga sjukdomstillstånd där tillgången till medicin i hemlandet saknas kan beviljas uppehållstillstånd. Detta är individer som i många fall inte kommer att kunna beviljas uppehållstillstånd med hänvisning till Sveriges internationella förpliktelser.

Sverige har sedan lång tid haft bestämmelser som medger uppehållstillstånd på humanitär grund. Det finns en utarbetad praxis på området som inte kommer att vara giltig om förslaget antas. Bestämmelsen är dessutom av undantagskaraktär och omfattar relativt få personer. Även här kan det ifrågasättas om lagens syfte skulle motverkas av att nuvarande bestämmelse behålls. I avvägningen mellan de humanitära aspekterna och möjliga effekter på antalet asylsökande i Sverige framstår den föreslagna lagändringen som oproportionerlig. Mot denna bakgrund förordar Migrationsverket att nuvarande bestämmelse behålls.

Möjligheterna till att få leva tillsammans med sin familj i Sverige begränsas starkt för stora grupper. Alternativt skyddsbehövande saknar rätt till familjeåterförening. Prövningen av rätten till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen förutsätter en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. Lagförslaget medger inte en sådan prövning.

Migrationsverket avstyrker förslaget i de delar som avser ändringar i bestämmelserna gällande övriga skyddsbehövande och synnerligen/särskilt ömmande omständigheter.

I övriga delar, och under förutsättning att de brister i lagförslaget som Migrationsverket nedan påtalar omhändertas, tillstyrker verket lagförslaget som en tillfällig lag.

3. Konsekvenser för verksamheten av de föreslagna lagändringarna

Nedan följer en sammanfattande bedömning kring Migrationsverkets antaganden när det gäller följder och effekter av den nya lagstiftningen för Migrationsverkets verksamhet. Det noteras dock att ett antal osäkerhetsfaktorer finns, vilket kan påverka det faktiska utfallet.

3.1. Ökad resursåtgång i samband med ny lagstiftning

Den nya lagstiftningen kommer att få effekt såtillvida att utökade resurser krävs först år 2017. Bedömningen grundar sig bland annat på att de personer som omfattas av nuvarande lag samt av den nya lagen är jämnt fördelade mellan lagstiftningarna. Omkring 73 000 ärenden kommer att hanteras i enlighet med nuvarande lag. Ärenden från Afghanistan, Syrien samt Irak utgör merparten av dessa ärenden, motsvarande 75 procent. Sökande som bedöms ha generellt skyddsbehov är främst personer med hemvist i Syrien och Eritrea. Detta innebär också att merparten av grupperna (Syrien, Afghanistan, statslösa, Irak) som bedöms ha generellt skyddsbehov kommer att hanteras, under 2016, enligt nuvarande lagstiftning vilket innebär att utredningskomplexitet kommer att ligga på samma nivå som 2015. Däremot beräknar Migrationsverket att resursåtgången kommer bli större under 2017 när en större del av ärenden kommer att handläggas enligt nya lagen.

En beräknad ärendefördelning syns i tabellen nedan.

Öppna ärenden som kommer hanteras i enlighet med nuvarande lagen (Milos, asylärenden 2016-03-03)		Öppna ärenden som kommer hanteras i enlighet med den nya lagen (Milos, asylärenden 2016-03-03)	
Nationalitet	Antal	Nationalitet	Antal
AFGHANISTAN	26 628	SYRIEN	25 537
SYRIEN	21 756	AFGHANISTAN	13 362
IRAK	7 033	IRAK	11 715
Övriga	5 646	Övriga	10 074
STATSLÖS	3 842	STATSLÖS	4 318
OSS/Mong	2 488	ERITREA	3 622
SOMALIA	2 530	OSS/Mong	3 407
ERITREA	2 282	SOMALIA	2 880
V:a Balkan	685	V:a Balkan	655
Totalt	72 890	Totalt	75 750

Vidare kommer Migrationsverket få lägga en betydande del av resurserna för prövning av asylärenden på att pröva förlängningsansökningar av de ettåriga tidsbegränsade tillstånden.

3.2. Två parallella lagstiftningar

Migrationsverket kommer att arbeta med två parallella lagstiftningar i och med att lagändringarna inte kommer att tillämpas vid beslut som gäller en ansökan om uppehållstillstånd från ett barn eller en vuxen som ingår i samma familj som ett barn om barnets ansökan har registrerats hos Migrationsverket med registreringsdatum den 24 november 2015 eller tidigare. De föreslagna lagändringarna kommer inte heller att tillämpas avseende möjligheten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande vars ansökan registrerats senast den 24 november 2015 eller det utvidgade försörjningskravet gällande ansökningar som lämnats in

senast den 31 maj 2016. Även i dessa fall kommer Migrationsverket arbeta med två parallella lagstiftningar.

Detta innebär en utmaning både vad gäller tekniska aspekter och i själva prövningen. Det kommer att bli svårt att hålla isär lagstiftningarna vilket medför en risk att det blir fel i tillämpningen. Vidare ställer handläggning med två parallella lagstiftningar höga krav på administrationen i form av sortering och märkning av ärenden, vilket tidigare lett till minskad produktivitet.

3.3. Väntetid för att få en ansökan om uppehållstillstånd registrerad

Såsom framgått ovan kan det datum ansökan om uppehållstillstånd är registrerad, alternativt har lämnats in, få en avgörande betydelse för enligt vilket regelverk ansökan kommer att bedömas. I det enskilda fallet kan det vara skillnaden mellan att beviljas ett tidsbegränsat eller ett permanent uppehållstillstånd, men det kan även vara avgörande för om ett uppehållstillstånd alls kommer att kunna ges.

I detta sammanhang bör poängteras att det finns ett antal personer som uttryckt ett önskemål om att få ansöka om asyl till och med den 24 november 2015, men som inte fått sin ansökan om uppehållstillstånd registrerad förrän vid ett senare datum. Att beräkna, eller ens uppskatta, antalet personer det rör sig om är emellertid inte möjligt.

Efter lagens ikraftträdande kommer flyktingar vid anhöriginvandring att vara undantagna från försörjningskravet, om ansökan sker inom tre månader från det att flyktingen fick sitt beslut om uppehållstillstånd och förutsatt att övriga villkor är uppfyllda. Detsamma gäller för alternativt skyddsbehövande som fått sin egen ansökan om uppehållstillstånd registrerad med registreringsdatum senast den 24 november 2015. Vissa utlandsmyndigheter har dock idag 12–16 veckors väntetid för att ta emot och registrera en ansökan om uppehållstillstånd grundad på anknytning, och det sker först efter att man tagit en kontakt via telefon eller e-post. Denna första kontakt registreras normalt inte. Därmed finns en risk att den sökande förhindras att lämna in sin ansökan om uppehållstillstånd inom tre månader efter det att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd, i avvaktan på en bokad tid för att lämna in ansökan. Följden kan bli att försörjningskravet kommer att tillämpas.

3.4. Statusförklaringen får ökad betydelse

Migrationsverket konstaterar att själva prövningen om en person är flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § samma lag inte kommer att skilja sig åt juridiskt från den prövning som sker redan idag. Erfarenhetsmässigt vet verket emellertid att när klassningen av status får en ökad betydelse så kommer komplexiteten i ärendena att öka. Detta kommer sannolikt leda till längre utredningstid och att mer tid kommer att behöva ägnas åt beslutsfattande. Detta gäller

framförallt i syriska och eritreanska ärenden där klassningsfrågan idag inte får så långtgående konsekvenser.

3.5. Övrigt skyddsbehövande och ömmande omständigheter

2015 beviljades 87 sökande tillstånd som övrigt skyddsbehövande. Eftersom denna tillståndsgrund genom lagförslaget tas bort riskerar personer som tillhör denna grupp att utvisas.

Samma år beviljades 1 548 personer uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen om ömmande omständigheter. Av dessa var två tredjedelar barn (471 i familj och 565 utan vårdnadshavare). Bestämmelsen om ömmande omständigheter föreslås upphöra. En del av personerna i denna grupp kan förväntas beviljas uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden. Övriga personer riskerar att utvisas.

3.6. Muntlighetskrav vid förlängningsansökningar

Migrationsverket noterar att de som beviljas ettåriga uppehållstillstånd med stöd av den föreslagna lagen i de flesta fall, med början 2017, kommer att ansöka om förlängning av dessa. Erfarenhetsmässigt vet verket vidare att i de allra flesta förlängningsansökningar, som i grunden varit ett asylärende, yrkas det även om flyktingstatusförklaring. Enligt 13 kap. 1 § utlänningslagen krävs det muntlig handläggning vid avslag på exempelvis flyktingstatusförklaringar. Detta muntlighetskrav kommer att göra handläggningen av dessa förlängningsansökningar mycket resurskrävande vilket kommer äventyra arbetet med att minska handläggningstiderna generellt.

3.7. Folkbokföring och mottagningssystemet

Stor osäkerhet råder kring möjligheten för en person med ett ettårigt tillfälligt uppehållstillstånd att bli folkbokförd, och därmed bli utskrivna ur mottagningssystemet. Likaså om personen ska bli återinskriven i mottagningssystemet när det tillfälliga tillståndet gått ut.

3.8. Anknytningsärenden

Antalet ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning som inges till utlandsmyndigheterna kan på lång sikt förväntas att minska. På kort sikt finns dock inget som tyder på att arbetsbelastningen kommer att minska. Tvärtom kan den fram till den 31 maj 2016, när den tidsbegränsade lagen föreslås träda ikraft, innebära att arbetsbelastningen ökar för utlandsmyndigheterna. I synnerhet på grund av Migrationsverkets stora balanser i kombination med att nya ärendekategorier kan tillkomma.

Migrationsverket har nästan 70 000 öppna anknytningsärenden samt nästan 11 000 anknytningsärenden där utredning ännu inte gjorts hos utlandsmyndigheterna. Dessa ska flyttas över till utlandsmyndigheterna under våren 2016. Mot bakgrund av vilka grupper asylsökande som kommit

under förra året kommer med stor sannolikhet många av dessa ärenden skickas till utlandsmyndigheter som hanterar familjeåterföreningsärenden för syrier, statslösa, afghaner och irakier. Dessa är främst ambassaderna i Amman, Teheran och Ankara samt generalkonsulatet i Istanbul. Dessa utlandsmyndigheter är redan idag hårt belastade av viserings- och anknyningsärenden för nämnda nationaliteter.

Bedömningen är även att Migrationsverket kommer att genomföra färre anknyningsutredningar eftersom fler ärenden kommer att avslås för att referentpersonen inte uppfyller försörjningskravet. Muntlighet kan dock bli aktuellt ändå för att kunna utreda och värdera trovärdigheten i uppgifter gällande inkomst och bostad.

3.9. Överklagande

Den förmodade komplexiteten i prövningshänseende kommer medföra att Migrationsverkets arbetsbörda generellt sett kommer att öka i överklagandeprocessen. Bedömningar kring de individuella skälen i ett ärende kommer att bli mer resurskrävande vilket gör det sannolikt att andelen muntliga förhandlingar kommer att öka till såväl antal som frekvens: domstolarna kommer att bli mer benägna att sätta ut ärenden till muntlig förhandling. Möjligen kan komplexiteten även medföra behov av mer omfattande beredning/utredning. Detta leder i sådant fall till ökad skriftlig processföring och möjligen även till längre muntliga förhandlingar. Det kan vidare antas att en majoritet av de som i framtiden får avslag på sin ansökan om flyktingstatusförklaring och erhållit alternativ skyddsstatusförklaring, 18 232 personer år 2015, kommer att överklaga, något som inte är fallet idag. Arbetsbelastningen kommer således öka även av denna anledning.

Eftersom den föreslagna lagen är tidsbegränsad kommer migrationsdomstolarna, när den tillfälliga lagen upphör att gälla, att ha överklagade beslut som verket har fattat enligt den tillfälliga lagen medan domstolarna ska pröva enligt utlänningslagen. Det går därmed inte att utesluta att ett stort antal ärenden kan komma att återförvisas av domstolarna efter lagens upphörande, med hänvisningen till principen om tvåinstansprövning. Detta kommer medföra en ökad arbetsbelastning för Migrationsverket.

3.10. Återvändande

I och med att lagförslaget innebär en begränsning av rätten till permanent uppehållstillstånd som skyddsbehövande kan det eventuellt föranleda att fler väljer att återvända självmant, men andra faktorer kan vara avgörande så att effekten istället blir att man stannar kvar i landet längre. Den förändrade lagstiftningen innebär även att rätten till familjeåterförening får en strängare tolkning som bedöms medföra att antalet återkallade asylansökningar ökar och att personerna väljer att återvända till sitt ursprungsland.

Det bör noteras att avslagen enligt 13 § i lagförslaget kommer att generera återvändandeärenden som till sin natur kan vara komplexa och därmed även resurskrävande.

3.11. Behov av utbildning och stöd

Den nya lagstiftningen kommer påverka Migrationsverket i hög utsträckning under en längre tid. Ändringar kommer att behöva göras i den del ansöknings- och handläggningsprocessen är digitaliserad. Nya mallar, handläggningsstöd, styrdokument och informationsmaterial kommer behöva tas fram. Omfattande utbildningsinsatser kommer att krävas. Det finns en stor risk att övrig utveckling måste stå tillbaka och nedprioriteras.

4. Rättsliga konsekvenser av lagförslagen

4.1. Sammanfattning

Möjligheten att beviljas uppehållstillstånd för den som är övrig skyddsbehövande tas bort. Eftersom någon motsvarande ändring inte genomförs i 12 kap. utlänningslagen kan dock brottutvisade och utlänningar i verkställighetsskedet komma att beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt, trots att sådan möjlighet saknas i grundprövningen.

Såsom 6 § i den föreslagna lagen om begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige är utformad blir konsekvensen att en flykting normalt inte kommer att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd grundat på försörjning genom arbete eller näringsverksamhet under de tre år den föreslagna lagen gäller. Detta eftersom den som är flykting enligt huvudregeln ska ges ett första tillstånd gällande i tre år. I detta sammanhang noterar verket att en skyddsbehövande genom lagförslagets konstruktion dock kan beviljas permanent uppehållstillstånd redan efter ett år.

Vidare är 6 § i lagförslaget utformad som en normativ bestämmelse såtillvida att det anges att uppehållstillstånd ”ska” ges. Det saknas dock bestämmelser som anger om och i så fall när ett tillstånd skulle kunna nekas: exempelvis grundat på den sökandes brottslighet eller när fråga är om en skenanställning. Om det förutsätts att Migrationsverket utan lagstöd ska kunna väga in omständigheter som talar mot uppehållstillstånd borde bestämmelsen vara fakultativ, det vill säga att där anges att uppehållstillstånd ”får” ges.

Utifrån ordalydelsen i 10 § i lagförslaget kan det bli aktuellt att pröva försörjningskravet i förlägningsärenden, när den sökande vid det första beslutstillfället varit undantagen kravet ifråga. I bestämmelsen anges som villkor för att frågan inte ska prövas på nytt att försörjningskravet tidigare ansetts uppfyllt.

I och med att möjligheten att erhålla uppehållstillstånd med stöd av 5 kap.

6 § utlänningslagen ersätts med den mer restriktiva 13 § i lagförslaget skapas ett rättsläge där det skulle kunna bli enklare att få uppehållstillstånd i verkställighetsstadiet än vid en grundprövning.

Av 17 § i den i den föreslagna lagen framgår att ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen ska vara tidsbegränsat och gälla i ett år. Eftersom tidsbegränsningen gäller även för den som är flykting kan bestämmelsen komma att strida mot skyddsgrundsdirektivet, där den som är flykting garanteras ett första uppehållstillstånd gällande i tre år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.¹

4.2. Förslag till lag om begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

I det följande lämnar Migrationsverket kommentarer i anslutning till varje föreslagen paragraf.

Allmänna bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser om uppehållstillstånd. Av 1 kap. 1 a § utlänningslagen (2005:716) framgår att denna lag ska tillämpas framför utlänningslagen, i den utsträckning lagens bestämmelser avviker från utlänningslagen.

Migrationsverket har inga kommentarer.

2 § De uttryck som används i denna lag har samma betydelse som i utlänningslagen (2005:716).

Migrationsverket har inga kommentarer.

Statusförklaring

3 § Bestämmelsen om övrig skyddsstatusförklaring i 4 kap. 3 a § andra stycket utlänningslagen (2005:716) ska inte tillämpas.

Migrationsverket har inga kommentarer.

Uppehållstillstånd som skyddsbehövande

4 § Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) ska inte beviljas en utlänning som är övrig skyddsbehövande.

Övrigt skyddsbehövande i grundärenden jämfört med 12 kap.3 § utlänningslagen

Av 3–4 §§ i lagförslaget framgår att övrigt skyddsbehövande inte ska beviljas statusförklaring eller uppehållstillstånd under lagens giltighetstid. Det görs emellertid ingen ändring i 12 kap. 3 § utlänningslagen. Av sistnämnda bestämmelse följer att övrigt skyddsbehövande inte får

¹ Se artikel 24.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning) (EUT L 337, 20.12.2011, s. 9–26, Celex 32011L0095).

verkställas om det finns synnerliga skäl mot det. Genom hänvisningar till 12 kap. 3 § utlänningslagen i 12 kap. 16 a–19 a §§ samma lag, blir konsekvensen att brottsutvisade utlännningar samt utlännningar i verkställighetsskedet kan komma att beviljas uppehållstillstånd som övrigt skyddsbehövande trots att denna möjlighet tas bort för grundsökande.

5 § Ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting eller en alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) ska vara tidsbegränsat.

Om utlännningen är flykting ska uppehållstillståndet gälla i tre år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas en flykting som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt första stycket ska, förutom i fall som avses i 6 §, även det nya tillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i ett år.

Om utlännningen är alternativt skyddsbehövande ska uppehållstillståndet gälla i ett år. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas en alternativt skyddsbehövande som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt första stycket ska, förutom i fall som avses i 6 §, även det nya tillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

Angående passkrav vid tidsbegränsade uppehållstillstånd

Enligt nuvarande bestämmelser finns ett ovillkorligt passkrav för att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna beviljas.² Detta medför att en sökande som inte har ett hemlandspass/resedokument eller kan skaffa ett sådant måste ansöka om främlingspass. I samband med att man inför regler om att tillstånd som beviljas flyktingar och alternativt skyddsbehövande, eller deras familjemedlemmar, ska vara tidsbegränsade, vilket även innebär en ny prövning i samband med förlängningsansökan, bör man se över kravet på innehavet av en passhandling i samband med beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett upprätthållande av passkravet vid tidsbegränsat uppehållstillstånd innebär kraftigt ökad administration vilket medför ökade kostnader och längre handläggningstider.

Konsekvenser av MIG 2015:18 om familjens enhet

Migrationsöverdomstolen har begränsat tillämpningen av principen om familjens enhet på så sätt att man som familjemedlem inte kan erhålla samma status som en nära familjemedlem enbart på grund av familjeförhållandet. Det måste alltid finnas ett individuellt skäl att flyktingskap eller annat skyddsbehov ska kunna ges, trots att en nära familjemedlem erhållit skyddsstatus. Det kan därför troligen bli så att fler ärenden resulterar i att nära familjemedlemmar erhåller olika statusförklaring och att uppehållstillstånd kommer att beviljas på olika grunder. I och med 5 § i lagförslaget kommer detta följaktligen också leda till att familjemedlemmar erhåller uppehållstillstånd med olika längd.

² Se 2 kap. 4 § utlänningslagen och 2 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97) samt MIG 2007:30 och MIG 2007:54.

Begränsning av tillståndslängden för alternativt skyddsbehövande

Det saknas möjlighet att begränsa giltighetstiden ytterligare av ett tillstånd vid alternativt skyddsbehov på grund av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten och den allmänna ordningen. Skyddsgrundsdirektivet ger emellertid möjlighet att begränsa tillståndstiden till en kortare tid än ett år.³ Det finns därför i den nya lagen, till skillnad från för flyktingar, ingen möjlighet att ge kortare tillståndstid på grund av vandel för alternativt skyddsbehövande. Den möjligheten finns bara i ett eventuellt förlängningsärende.

6 § En arbetsgivare som anställer en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 § ska senast månaden efter den kalendermånad då anställningen påbörjades underrätta Skatteverket om anställningen.

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 § ska när tiden för det tidsbegränsade tillståndet har löpt ut beviljas ett permanent uppehållstillstånd om han eller hon har en anställning som har anmälts enligt första stycket och 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. Detsamma ska gälla för en utlänning som kan försörja sig genom inkomster från näringsverksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om försörjningsförmåga och om underrättelse till Skatteverket.

Överklagbarhet

Bestämmelser om överklagande saknas i lagförslaget. Det kan innebära att en sökande inte har någon möjlighet att få Migrationsverkets beslut att neka permanent uppehållstillstånd enligt 6 eller 15 §§ överprövat av domstol. Migrationsverkets beslut att bevilja tidsbegränsat istället för permanent uppehållstillstånd är normalt inte heller möjliga att överklaga till en migrationsdomstol. Det kommer dock att kunna få till följd att praxis från Migrationsöverdomstolen inte kan utvecklas.

Statusen på en ansökan enligt 6 §

Möjligheten att ansöka om permanent uppehållstillstånd enligt 6 § finns för den som beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 5 § i lagförslaget och följaktligen beviljats flyktingstatusförklaring eller alternativt skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen. Vid ansökan enligt 6 § i lagförslaget kan det tänkas att det i en del fall åberopas fortsatt skyddsbehov och i en del fall inte. Om den sökande åberopar uppehållstillstånd utifrån arbete eller näringsverksamhet kan detta innebära att permanent uppehållstillstånd ges. Frågan uppkommer i vilken ordning verket ska pröva yrkandena och vilken betydelse det har att sökanden även yrkat skyddsbehov, för i det fall permanent uppehållstillstånd kan ges grundat på ett arbete genom vilket han eller hon kan försörja sig, och om verket har någon skyldighet att ex officio eller efter yrkande pröva uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov.

³ Se artikel 24.2.

Innebörden och konsekvensen av skrivningen ”tillståndet löpt ut”

Av ordalydelsen i 6 § andra stycket följer att det tidsbegränsade tillståndet ska ha löpt ut för att ett permanent uppehållstillstånd grundat på anställning eller näringsverksamhet, genom vilken utlänningen kan försörja sig, ska kunna ges. Eftersom en flykting normalt ska ges ett första tillstånd gällande under tre år och lagen ska gälla under en tidsperiod på tre år, kommer han eller hon inte att kunna få ett permanent uppehållstillstånd förrän därefter. En alternativt skyddsbehövande får däremot ett första uppehållstillstånd gällande i ett år, vilket innebär att han eller hon därefter kan få permanent uppehållstillstånd grundat på försörjningen. Ett permanent uppehållstillstånd får anses vara mer fördelaktigt än ett tidsbegränsat sådant⁴, oavsett vilken som är grunden för att tillståndet ifråga beviljas. Sätillvida gynnas den som är alternativt skyddsbehövande av den föreslagna lagen, jämfört med den som är flykting.

6 § och möjligheten att vägra/neka uppehållstillstånd

6 § i lagförslaget är utformad som en tvingande/normativ bestämmelse – permanent uppehållstillstånd ”ska” beviljas sökanden då vissa förutsättningar är uppfyllda. Lagförslaget saknar dock bestämmelser om under vilka omständigheter ett permanent uppehållstillstånd kan nekas, i de fall förutsättningarna är uppfyllda. Att bestämmelsen är normativ till sin utformning skulle kunna förstås som att Migrationsverket inte utan stöd i lag kan neka permanent uppehållstillstånd. I så fall bör övervägas om det finns ett behov av en bestämmelse som gör det möjligt att neka permanent uppehållstillstånd med hänsyn tagen till den sökandes vandel. Det framgår inte heller hur pass allvarliga vandelsanmärkningarna bör vara för att permanent uppehållstillstånd ska kunna nekas. Vidare saknas uttryckligt stöd för att vägra uppehållstillstånd med hänvisning till att en återopad anställning bedöms vara en skenanställning. Avsaknaden av en sådan bestämmelse medför svårigheter att upprätthålla lagstiftarens intentioner att förebygga missbruk. Alternativet till uttryckliga avslagsbestämmelser hade varit om paragrafen istället var utformad som en fakultativ bestämmelse – att uppehållstillstånd ”får” beviljas. Avsaknaden av uttryckliga bestämmelser om när tillstånd kan nekas hade i så fall även varit mer i överensstämmelse med hur utlänningslagen är uppbyggd.

Kombinerade inkomster kan ligga till grund för försörjningen

Det framgår inte tydligt om det finns en begränsning i antal anställningar som kan ligga till grund för ett permanent uppehållstillstånd. För det fall det är så att lagstiftaren menar att sökanden kan lägga flera anställningar till grund för permanent uppehållstillstånd bör detta förtydligas. Det bör vidare noteras att det i så fall skiljer sig från bestämmelserna om arbetskraftsinvandring där arbetstillstånd ges för *en* anställning.

Av lagförslaget framgår att en person ska kunna kombinera inkomst från anställning och näringsverksamhet. Även det avviker från bestämmelserna om arbetskraftsinvandring där inkomsten från en anställning ska ligga till

⁴ Jfr MIG 2009:35.

grund för försörjningen. Det avviker också från praxis vad avser uppehållstillstånd för person som bedriver näringsverksamhet. I dessa ärenden krävs enligt praxis för förlängning av tillstånden att det går att försörja sig på rörelsen.

Möjligheten till kontroll vid prövningen

Det kan finnas anledning att befara att möjligheten för den som kan försörja sig genom en anställning att få permanent uppehållstillstånd kommer att leda till ett omfattande antal skenanställningar och en handel med anställningskontrakt.

För permanent uppehållstillstånd enligt den föreslagna bestämmelsen krävs att sökanden har en anställning vilket skiljer sig från bestämmelsen för arbetskraftsinvandrare där kravet är att det finns ett erbjudande om anställning. I motiveringen till 6 § i lagförslaget anges att Migrationsverket vid tidpunkten för sin prövning därför på ett bättre sätt kommer kunna kontrollera att anställningsvillkoren uppfyller lagens krav. Med tanke på att personerna som kan komma att ansöka om tillstånd enligt aktuell bestämmelse normalt endast har haft tillstånd i ett år, förefaller det rimligt att anta att många inte kommer att ha haft en anställning under mer än ett år före ansökningstillfället. Det innebär att det inte kommer att finnas möjlighet att kontrollera uppgiven lön mot taxerad inkomst. Det faktum att sökanden måste ha en anställning till skillnad mot endast ett erbjudande om anställning riskerar därför att inte få den betydelse för möjlighet till kontroll som förutsätts i motiven till lagförslaget.

Migrationsverket efterfrågar åtkomst till uppgifter från Skatteverket för att göra kontroller. Detta ligger också i linje med tidigare begäran om direktåtkomst till uppgifter från Skatteverket för att kunna göra efterkontroller i arbetstillståndsärenden.

Yttrande från arbetsmarknadens parter

I motiven till 6 § i lagförslaget anges att sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare inom det verksamhetsområde som anställningen tillhör bör ges tillfälle att yttra sig till Migrationsverket i syfte att motverka att oseriösa arbetsgivare har arbetskraft med anställningsvillkor som är sämre än vad som gäller för andra arbetstagare. En motsvarande ordning gäller vid arbetskraftsinvandring (enligt 5 kap. 7 a § utlänningsförordningen [2006:97]), dock med den skillnaden att endast arbetstagarorganisationer i dessa ärenden ges tillfälle att yttra sig. Det noteras att någon upplysning om en föreskrivningsrätt i denna del dock inte återfinns i den nu föreslagna bestämmelsen.

Vad gäller arbetskraftsinvandring framgår av 5 kap. 7 a § utlänningsförordningen att Migrationsverket får underlåta att inhämta yttrande från arbetstagarorganisation om det är obehövligt eller finns särskilda skäl. Det bör framgå att Migrationsverket har samma möjlighet att underlåta att inhämta yttrande från arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer vid tillämpning av 6 §.

Anställningens varaktighet vid en jämförelse med 5 kap. 15 a § utlänningslagen

Av föreslagen lagtext framgår inte om anställningen måste ha varat viss tid vid ansökningstillfället för att permanent uppehållstillstånd ska kunna komma ifråga. Det kan jämföras med 5 kap. 15 a § utlänningslagen variför anges att en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande kan beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd om han eller hon sedan minst fyra månader har en anställning som uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 första stycket och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället. Det bör beaktas att om en helt ny anställning åberopas som grund för permanent uppehållstillstånd finns i praktiken inga möjligheter att kontrollera att erbjudna anställningsvillkor verkligen kommer att uppfyllas.

Av utkastet till lagrådsremiss framgår att Migrationsverket ska kontrollera att det är fråga om en verklig och varaktig anställning. Det anges att med varaktig anställning avses utöver tillsvidareanställningar även tidsbegränsade anställningar som ska pågå under en längre tid. Det framgår inte hur lång tid en anställning bör vara för att räknas som en anställning som ska pågå under en längre tid.

Det framgår inte heller av vilken natur anställningen ska vara för att kunna grunda rätt till anställning. Till exempel saknas vägledning om vilka överväganden som bör göras om personen ifråga har en provanställning. En sådan anställning syftar i och för sig normalt mot en tillsvidareanställning men är begränsad och kan avslutas utan angivande av skäl.

Bestämmelsen avser personer som har en anställning – och som normalt torde ha innehaft denna en tid vid beslutstillfället. I motiven till lagförslaget betonas att det ska handla om verklig och varaktig anställning, verkets uppdrag att motverka missbruk av reglerna samt att vissa villkor ska vara uppfyllda för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas (kollektivavtalsenlig lön m.m.). Frågan infinner sig då om villkoren ska ha varit uppfyllda för anställningen/anställningarna under hela den tid som personen har arbetat, det vill säga under anställningen innan prövning av permanent uppehållstillstånd sker. Det kan noteras att det i 5 kap. 15 a § utlänningslagen förordnas att kraven i 6 kap. 2 § utlänningslagen måste ha varit uppfyllda sedan minst fyra månader bakåt i tiden.

Angående beräkning av inkomst för att man ska kunna försörja sig

För att permanent uppehållstillstånd ska beviljas krävs att sökanden ska kunna försörja sig. Det bör framgå hur bedömningen av nivån på inkomsten för att klara sin försörjning bör beräknas (om det till exempel är riksnormen för försörjningsstöd som ska vara vägledande).

När det gäller försörjningskravet vid arbetskraftsinvandring framgår av förarbetena till 6 kap. 2 § utlänningslagen att inkomsten inte får vara så låg att den anställda behöver försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen för att klara bostad och uppehälle. I dessa ärenden använder sig Migrationsverket av ett schablonbelopp vid bedömningen av om försörjningskravet är

uppfyllt. Detta schablonbelopp inkluderar en schablonmässig bostadskostnad. Migrationsöverdomstolen har godtagit att prövningen av försörjningskravet i ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete till viss del blir schablonmässig.⁵ Av utkastet till lagrådsremiss framgår att en sammantagen bedömning ska göras av sökandens ekonomiska situation vid bedömningen av försörjningskravet. Det ger starkt intryck av att en individuell bedömning av nivån på försörjningskravet ska göras i varje ärende, vilket skiljer sig från hur försörjningskravet hanteras i ärenden rörande arbetskraftsinvandring. Det behöver förtydligas om det vid bedömningen kan göras en schabloniserad beräkning av vilket belopp som krävs för att försörjningskravet ska vara uppfyllt.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om försörjningsstödet. Det noteras vidare att sådana föreskrifter saknas när det gäller arbetskraftsinvandring.

Av utkastet till lagrådsremiss framgår att kravet på att kunna försörja sig bör vara uppfyllt om det finns regelbundna inkomster som tillgodoser utlänningens eget uppehälle inklusive kostnader för egen bostad.⁶ Att kravet på försörjning även avses innefatta ett krav på egen bostad framgår dock inte av lagtexten. Sätillvida skiljer sig utformningen även från det försörjningskrav som återfinns i 10 § i lagförslaget. Det förefaller även kunna vara en skillnad avseende kravet på bostad sätillvida att bostaden enligt 10 § ska vara av en tillräcklig standard för både anknytningspersonen och den anhörige, medan kravet i 6 § gäller tillräckliga inkomster för att tillgodose ett eget boende. Det hade varit att föredra om kravet på att inkomsten även ska tillgodose kostnaden för den egna bostaden framgick direkt av lagtexten. Vidare hade det behövt förtydligas hur kravet ska förstås: om det är frågan om en schabloniserad beräkning och hur den i så fall ska ske, eller om det är den faktiska kostnaden. Är avsikten att bedömningen ska utgå från den faktiska kostnaden behövs stöd för hur omständigheterna ska bedömas när den sökande sammanlever med sin familj här, alternativt saknar bostad eller har en bostad med en standard som kanske inte lever upp till en miniminivå.⁷

Inkomst från näringsverksamhet

När det gäller permanent uppehållstillstånd grundat på inkomst från näringsverksamhet anges i motiven till lagförslaget inte några riktlinjer om vilka bedömningar som bör göras. Det nämns heller inte något om att motverka missbruk eller att vidta kontrollåtgärder.

Angående underrättelse till Skatteverket

För att beviljas permanent uppehållstillstånd grundat på arbete enligt lagförslaget är det ett krav att arbetsgivaren har underrättat Skatteverket om

⁵ Se MIG 2015:11.

⁶ Se utkastet till lagrådsremiss s. 25.

⁷ Exempelvis jämfört med den bedömning rörande hushålls trångboddhet som återfinns i Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.

anställningen. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för en utlänning som kan försörja sig genom inkomster från näringsverksamhet.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning

7 § Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 utlänningslagen (2005:716) ska, om den person som utlänningen åberopar anknytning till är en flykting som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 §, beviljas om flyktingen bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd får dock vägras med stöd av 5 kap. 17–17 b §§ utlänningslagen. Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b utlänningslagen får i sådana fall vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år. Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen ska inte beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till är en flykting som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 §.

Angående ”välgrundade utsikter” med mera

Av 7 § första meningen i lagförslaget framgår att när en flykting beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 § i lagförslaget, ska även den som är anhörig enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 utlänningslagen kunna få ett uppehållstillstånd. En förutsättning är att flyktingen bedöms ha välgrundade utsikter att få ett permanent uppehållstillstånd. De övriga tillståndsgrunder som återfinns i 5 kap. 3 § utlänningslagen nämns inte. Detta skulle kanske kunna förstås som att det när fråga är om anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 3–5 utlänningslagen så krävs inte att anknytningspersonen har välgrundade utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd. För att säkerställa en korrekt tillämpning hade varit önskvärt med ett förtydligande i denna del.

Huvudregeln i svensk rätt är att anknytningspersonen ska ha ett permanent uppehållstillstånd.⁸ När familjeåterföreningsdirektivet⁹ är tillämpligt räcker det dock att anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd giltigt under längre tid än ett år och välgrundade utsikter att efter det nuvarande uppehållstillståndet få ett permanent sådant.¹⁰ Eftersom 5 kap. 3 § första stycket 5 utlänningslagen införts för att uppfylla villkoren i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och då avsikten med bestämmelsen är familjesammanhållning, inte familjeåterförening,¹¹ bör följa att något krav på tiden för anknytningspersonens tillstånd eller utsikterna för honom eller henne att få ett permanent sådant inte kan ställas. Det besvarar dock inte frågan om vilka krav som bör ställas på anknytningspersonen vid ett tillstånd grundat på anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 3 eller 4 utlänningslagen. Migrationsverket hade med anledning av ovanstående önskat ett klarläggande.

Migrationsverket noterar även att bestämmelsen i 5 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen endast är aktuell i de fall ett utländskt barn avses bli

⁸ Jfr MIG 2008:1.

⁹ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 3.10.2003, s. 12–18, Celex 32003L0086).

¹⁰ Se MIG 2007:29.

¹¹ Se prop. 2013/14:248 s. 47, men även utkastet till lagrådsremiss s. 27.

adopterat. För i det fall barnet redan är adopterat kommer uppehållstillstånd istället att ges med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen.

I utkastet till lagrådsremiss förtydligas att en flykting vars uppehållstillstånd tidsbegränsats enligt den nya lagen i regel torde anses ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd.¹² Enligt 8 § andra stycket kommer alternativt skyddsbehövande som fått sin ansökan om uppehållstillstånd registrerad senast den 24 november 2015 att få en rätt till familjeåterförening på motsvarande villkor som flyktingar. Därmed vore det önskvärt om det framgick ifall även alternativt skyddsbehövande likväl som flyktingar därmed torde kunna anses ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd, eller om bedömningen för denna kategori av anknytningspersoner ska ske på annat sätt och i så fall hur den ska göras.

Om den som är flykting, eller alternativt skyddsbehövande som fått sin ansökan registrerad senast den 24 november 2015, normalt ska anses ha en välgrundad utsikt att få permanent uppehållstillstånd samtidigt som huvudregeln enligt den föreslagna lagen, för i det fall personen inte kan försörja sig genom arbete, är att han eller hon i förlängningssituationen kommer att få ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd, kan det synas motstridigt. I detta sammanhang vill Migrationsverket dock understryka att all vägledning som lämnas för hur denna prövning bör ske är av vikt.

Angående registrerat partnerskap

När det gäller familjeåterförening konstateras i utkastet till lagrådsremiss att med make jämställs även registrerad partner.¹³ Huvudregeln är att ett partnerskap registrerat enligt den tidigare gällande svenska lagen¹⁴ fortfarande äger giltighet. Fråga är dock hur ett partnerskap som ingåtts utomlands efter det att lagen upphävdes i slutet av april 2009 är att bedöma och om det kan likställas med ett äktenskap. I utlandet ingångna partnerskap berörs inte i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap.

Möjlig konsekvens i ärenden där familjemedlemmar beviljas olika skyddsstatus/klassning

Av praxis från Migrationsöverdomstolen följer att i de fall det saknas individuella skäl för flyktingskap eller annat skyddsbehov, saknas anledning att bevilja en sökande sådan status; oaktat att en nära familjemedlem erhållit viss status.¹⁵ Detta kan få konsekvenser vid tillämpning av lagförslaget. I exempelvis fall där makar vid prövning av asylansökningar erhåller olika status – flyktingstatusförklaring och alternativt skyddsstatusförklaring – blir tillståndstiden längre om den som är alternativt skyddsbehövande istället ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till flyktingen.

8 § Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4 eller 3 a § utlänningslagen (2005:716) ska inte beviljas om den person som

¹² Se utkastet till lagrådsremiss s. 29.

¹³ Se utkastet till lagrådsremiss s. 27 och 29.

¹⁴ Lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap.

¹⁵ Se MIG 2015:18.

utlännningen åberopar anknytning till är en alternativt skyddsbehövande som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 §. Om den som utlännningen åberopar anknytning till fick sin ansökan om uppehållstillstånd registrerad hos Migrationsverket med registreringsdatum den 24 november 2015 eller tidigare ska dock uppehållstillstånd beviljas i samma utsträckning som uppehållstillstånd ska beviljas enligt 7 § första stycket för den som åberopar anknytning till en flykting.

Angående tidpunkten för registrerad ansökan om uppehållstillstånd

Det bör noteras att det finns ett antal personer som uttryckt ett önskemål om att få ansöka om asyl datumen till och med den 24 november 2015, men som inte fått sin ansökan om uppehållstillstånd registrerad förrän vid ett senare datum. Att beräkna, eller ens uppskatta, antalet personer det rör sig om är emellertid inte möjligt.

Europakonventionen och Barnkonventionen

Alternativt skyddsbehövande som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd i enlighet med den tillfälliga lagen, efter att ha fått sin ansökan om uppehållstillstånd registrerad hos Migrationsverket med registreringsdatum efter den 24 november 2015, saknar möjlighet till anhörginvandring. Det gäller även i det fall den alternativt skyddsbehövande anknytningspersonen är ett barn. Någon möjlighet att under sådana omständigheter ta hänsyn till den rätt till familjeliv som kan följa av artikel 8 i Europakonventionen, eller för den delen Barnkonventionens bestämmelser, finns inte. Frågan är om det kan finnas situationer där regelverket riskerar att bryta mot dessa internationella åtaganden. Under den tid den föreslagna lagen gäller kommer inte heller den säkerhetsventil som återfinns i utlänningslagen att kunna tillämpas eftersom det saknas möjlighet att ge uppehållstillstånd grundat på anknytning i de fall det föreligger synnerliga skäl, med stöd av 5 kap. 3 a § tredje stycket 3. Det gäller enligt 7 § i lagförslaget även i det fall anknytningspersonen är flykting. Vidare är 13 § i de föreslagna lagen, likväl som 5 kap. 6 § utlänningslagen, endast tillämplig när den sökande befinner sig i Sverige.

Angående hänvisning till 5 kap. 3 § utlänningslagen

I denna paragraf likväl som i 9 § i lagförslaget hänvisas endast till 5 kap. 3 § första stycket 1–4 utlänningslagen. Däremot omnämns inte 5 kap. 3 § första stycket 5 utlänningslagen, vilket möjligen kan bero på att denna bestämmelse syftar till familjesammanhållning, inte familjeåterförening och därmed inte avses påverkas av de föreslagna förändringarna. Ett klarläggande i den delen hade dock varit av godo.

9 § Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4 utlänningslagen (2005:716) på grund av anknytning till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 §, ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för den person till vilken anknytning åberopas.

Tillståndets längd för anhörig till flykting

I de fall anknytningspersonen är flykting kommer han eller hon enligt huvudregeln i 5 § i lagförslaget att ges ett första uppehållstillstånd gällande i

tre år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Ett beviljat tillstånd ska dock gälla i minst ett år. Det kommer i vissa fall att kunna få till följd att den anhörige ges ett uppehållstillstånd gällande för en kortare tid än ett år, eftersom tillståndet ska gälla för samma tid som återstår på flyktingens tidsbegränsade tillstånd. I artikel 13.3 i familjeåterföreningsdirektivet anges att giltighetstiden för familjemedlemmens uppehållstillstånd *i princip* inte får sträcka sig längre än anknypningspersonens uppehållstillstånd. Det framgår dock av artikel 13.2 att det första uppehållstillståndet *ska* ha en minsta giltighetstid på ett år. Därmed kan den föreslagna regleringen i vissa fall komma att bryta mot familjeåterföreningsdirektivet.

Tillståndets längd för anhörig till alternativt skyddsbehövande

När anknypningspersonen är alternativt skyddsbehövande kommer han eller hon att ha beviljats ett första tillstånd gällande i ett år. Eftersom den anhörige ska ges ett uppehållstillstånd gällande för samma tid, bör det i så fall bli frågan om ett tillstånd gällande för en tid understigande ett år. Med hänsyn till den nuvarande genomsnittliga handläggningstiden från ansökan till beslut på strax under ett år skulle det vidare kunna ifrågasättas om den anhörige kan få sin ansökan om uppehållstillstånd avgjord, före det att anknypningspersonens ettåriga uppehållstillstånd löpt ut.¹⁶ Efter det att anknypningspersonens uppehållstillstånd löpt ut kommer Migrationsverket att vara förhindrat att bifalla ansökan om familjeåterförening, i avvaktan på att anknypningspersonen eventuellt beviljas ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket får då antingen avvakta med att ta beslut till anknypningspersonens ärende om nytt uppehållstillstånd kan avgöras, vilket innebär att familjeåterföreningsärenden kommer att läggas på vänt, alternativt kan den anhöriges ansökan komma att avslås då anknypningspersonen är i avsaknad av uppehållstillstånd i landet.

Möjlighet att ge uppehållstillstånd gällande för en kortare tid än anknypningspersonens tillstånd saknas

Det saknas möjlighet att begränsa tillståndstiden såtillvida att den anhörige får ett uppehållstillstånd gällande för en kortare tid än anknypningspersonens tillstånd. När den anhörige bedöms vara ett hot mot den allmänna ordningen och säkerheten kommer ansökan normalt att avslås. Det kan dock finnas situationer då omständigheterna är sådana att ett uppehållstillstånd trots allt bör ges. I sådana fall skulle det kunna vara lämpligt att begränsa det första tillståndet till att gälla för en kortare tid, vilket kan få till följd att det löper ut före det att anknypningspersonens uppehållstillstånd löper ut. Det gäller framför allt i de fall anknypningspersonen är flykting och med anledning därav beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gällande i tre år.

10 § Upphållstillstånd enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen (2005:716) får beviljas endast om den person som utlännings åberopar anknypning till kan försörja sig och utlännings och har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlännings. Om försörjningskravet har ansetts uppfyllt och uppehållstillstånd har

¹⁶ När det gäller förstagångsansökningar i anknypningsärenden var den genomsnittliga tiden från ansökan till beslut 355 dagar enligt Migrationsverkets månadsrapport för januari 2016.

beviljats, ska den frågan inte prövas på nytt vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om försörjningsförmåga och bostad av tillräcklig storlek och standard.

Försörjningskravet ska tillämpas i vissa men inte alla förlängningsärenden
Migrationsverket konstaterar att det nya försörjningskrav som föreslås kommer att omfatta samtliga uppehållstillstånd grundade på anknytning till en person enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen. Av den föreslagna bestämmelsen framgår att när försörjningskravet ansetts uppfyllt och uppehållstillstånd beviljats, ska kravet inte åter prövas vid en ansökan om förlängt uppehållstillstånd.

När ett tidsbegränsat uppehållstillstånd grundat på anknytning beviljats före det att den nu föreslagna lagen träder ikraft har något försörjningskrav normalt inte prövats. Så är fallet eftersom det nu gällande försörjningskravet har så pass många undantag att det sällan tillämpas. I enlighet med den föreslagna bestämmelsens ordalydelse skulle det nya försörjningskravet då kunna bli aktuellt i förlängningssituationen. Något försörjningskrav har inte tidigare, då uppehållstillstånd beviljades, ansetts uppfyllt. Därmed riskerar den utlänning som tidigare getts uppehållstillstånd grundat på anknytning att få sin ansökan om förlängt uppehållstillstånd avslagen och även att utvisas ur landet, fastän den relation som legat till grund för det tidigare tillståndet består. Motsvarande situation kan uppstå i det fall undantag gjorts i enlighet med 10 § första stycket i lagförslaget eftersom anknytningspersonen var ett barn, när han eller hon vid en förlängning hunnit fylla 18 år. Vidare är frågan om det i förlängningssituationen kommer att bli aktuellt att pröva försörjningskravet för anhöriga till flyktingar och alternativt skyddsbehövande som vid första ansökningstillfället undantagits eftersom ansökan gjorts inom tre månader efter det att den anhörige beviljats uppehållstillstånd.

Behov av tydlighet kring vilken grund för beräkningen som ska tillämpas
Regeringen har i 4 kap. 4 c § utlänningsförordningen föreskrivit om vad som krävs enligt 5 kap. 3 b § utlänningslagen för att anknytningspersonen ska kunna försörja sig. Enligt bestämmelsen ska beloppet uppgå till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken (1981:774). Migrationsverket välkomnar möjligheten att regeringen även när det gäller den nu föreslagna lagen kan komma att utnyttja sin föreskrivningsrätt. Däremot noteras att när det gäller uppehållstillstånd grundat på arbete enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen så krävs att inkomsterna inte får vara så låga att den anställde behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).¹⁷ Avseende försörjningskravet i 6 § i lagförslaget framgår inte vilken grund för beräkningen som avses tillämpas. Men i övrigt ansluter bestämmelsen nära till regelverket i 6 kap. 2 § utlänningslagen. Om skäl saknas att välja olika belopp som utgångspunkt för beräkningen av minimivån för att uppfylla försörjningen vore det

¹⁷ Se prop. 2007/08:147 s. 27.

önskvärt med en samsyn i denna del. Annars är det önskvärt om val av sÄrlösning motiveras.

Migrationsverket har avseende tillämpningen av det nuvarande kravet på ordnad försörjning och boende (5 kap. 3 b § utlänningslagen) meddelat föreskrifter om bostad av tillräcklig storlek och standard.¹⁸ Det är verkets bedömning att ett behov av föreskrifter i denna del kan komma att kvarstå.

11 § Kraven i 10 § gäller inte om den person som utläningen åberopar anknytning till är ett barn.

Om den person som utläningen åberopar anknytning till har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande gäller kraven i 10 § endast om

- 1. ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter att den person som utläningen åberopar anknytning till har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande,**
- 2. familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har en särskild anknytning till, eller**
- 3. utläningen och den person som utläningen åberopar anknytning till inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.**

Migrationsverket har inga kommentarer.

Upphållstillstånd i vissa fall

12 § Upphållstillstånd ska inte beviljas med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen (2005:716).

Angående 5 kap. 11 § utlänningslagen

Det bör här poängteras att möjligheten för barn utan vårdnadshavare att erhålla uppehållstillstånd i de fall då ordnat mottagande saknas (8 kap. 7 § och 12 kap. 3 a § utlänningslagen) fortsatt kommer att vara möjligt genom bestämmelsen i 5 kap. 11 § utlänningslagen. Detsamma gäller i fall, även avseende vuxna, där det i samband med grundbeslutet framkommer att ett eventuellt avlägsnandebeslut inte skulle gå att verkställa. Således öppnas möjligheten upp för att bevilja uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen om hindret mot verkställighet inte är bestående. Det ska dock poängteras att 5 kap. 11 § utlänningslagen uttryckligen hanterar situationen då det föreligger ett hinder, som *inte är bestående*. Av förarbeten framgår att i de fall det finns ett bestående hinder mot verkställighet blir bestämmelsen i 5 kap. 6 § samma lag tillämplig.¹⁹ Då uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen inte ska beviljas enligt lagförslaget kan situationen uppstå att det saknas stöd i gällande rätt att bevilja en sökande uppehållstillstånd på grund av bestående verkställighetshinder vid en grundprövning, medan stödet däremot finns i 5 kap. 11 § utlänningslagen i de fall då hindret inte är bestående.

¹⁸ Se Migrationsverkets föreskrifter (MIGRFS 4/2015) om försörjningskravet vid anhöriginvandring.

¹⁹ Se prop. 2004/05:170 s. 283 och MIG 2008:38.

I sammanhanget noteras att en person som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen inte kan utgöra anknytningsperson.

13 § Om uppehållstillstånd inte kan ges på någon annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning som befinner sig i Sverige om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden.

Generellt om bestämmelsen

Vid lagstiftning ska hänsyn tas till för Sverige bindande internationella åtaganden. Lagstiftaren har här valt att direkt hänvisa till internationella åtaganden utan att närmare precisera vilka åtaganden som avses. På detta sätt överläts åt Migrationsverket att ta de hänsyn till internationella åtaganden som normalt åligger lagstiftaren.

Förutsägbarheten i lagstiftningen blir lidande av att det inte anges vilka internationella åtaganden som avses. Det innebär också att omfattningen av bestämmelsen kan ändras över tid. Det framgår vidare inte om det endast är internationella åtaganden av juridisk bindande natur eller även mer allmänt hållna åtaganden som avses. Denna brist på tydlighet är problematisk och medför svårigheter i tillämpningen.

Överklagbarhet

Bestämmelser om överklagande saknas i lagförslaget. Det kan innebära att en sökande inte har någon möjlighet att få Migrationsverkets bedömning enligt 13 § överprövad av domstol. Även att praxis från Migrationsöverdomstolen i så fall inte kommer att kunna utvecklas.

Angående artikel 3 i Europakonventionen

I motiven till lagförslaget nämns, förutom artikel 8 i Europakonventionen, artikel 3 i samma konvention. Det bör dock poängteras att Migrationsöverdomstolen konstaterat att ett avlägsnande av en sökande med hälsoskäl i exceptionella fall kan utgöra brott mot artikel 3 i Europakonventionen.²⁰ Den bestämmelsen motsvaras i utlänningslagen av 4 kap. 2 § första stycket 1. Det innebär att den sökande i en sådan situation inte kan få uppehållstillstånd enligt 13 § begränsningslagen, utan i enlighet med 4 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen och erhålla alternativ skyddsstatusförklaring. Därmed är hänvisningen till artikel 3 i Europakonventionen i motiven till 13 § i lagförslaget möjligen något missvisande.

Synnerligen/särskilt ömmande omständigheter jämfört med annan särskild anledning i 12 kap. 18 § första stycket 3 andra ledet utlänningslagen

Enligt 12 § lagförslaget ska inte uppehållstillstånd beviljas med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen. Istället ska, enligt 13 § lagförslaget, uppehållstillstånd kunna beviljas om ett nekande skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden. Det görs emellertid ingen ändring i 12 kap. 18 § första stycket 3 andra ledet utlänningslagen, enligt vilken bestämmelse

²⁰ Se MIG 2015:9.

uppehållstillstånd kan beviljas om det föreligger annan särskild anledning till att ett avlägsnandebeslut inte bör verkställas. I förarbetena anges att det då ska vara fråga om rena undantagssituationer och omständigheter som medför att en verkställighet i det enskilda fallet framstår som orimlig.²¹

Även med beaktande av att det i förarbetena till 12 kap. 18 § första stycket 3 andra ledet utlänningslagen understryks att en mycket restriktiv tillämpning är avsedd, får utrymmet för att bevilja uppehållstillstånd med stöd av nämnda bestämmelse anses vara större än utrymmet för att bevilja uppehållstillstånd med stöd av 13 § lagförslaget. Detta innebär i så fall att det finns större utrymme för beviljande av uppehållstillstånd på grund av exempelvis hälsoskäl i verkställighetsskedet än i grundprövningen, vilket strider mot syftet med bestämmelserna om verkställighetshinder.

Synnerligen/särskilt ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § tas bort medan synnerliga skäl i 12 kap. 16 b § första stycket 4 utlänningslagen kvarstår

Enligt 12 § lagförslaget ska inte uppehållstillstånd beviljas med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen. Istället ska, enligt 13 § lagförslaget, uppehållstillstånd kunna beviljas om ett nekande skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden. Det görs emellertid ingen ändring i 12 kap. 16 § b första stycket 4 utlänningslagen, enligt vilken uppehållstillstånd kan beviljas en brottsutvisad utlänning om det finns synnerliga skäl. Om sådana skäl som anges i 12 kap. 16 § b första stycket 4 utlänningslagen föreligger kan även allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott upphävas.²² I andra stycket 12 kap. 16 § b utlänningslagen anges att utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt ska beaktas särskilt vid bedömningen av om synnerliga skäl föreligger. I förarbetena till sistnämnda bestämmelse anges att ledning kan hämtas från tillämpningen av 5 kap. 6 § utlänningslagen.²³ Konsekvensen av att 5 kap. 6 § utlänningslagen inte ska tillämpas under den tillfälliga lagens giltighetstid medan 12 kap. 16 § b första stycket 4 utlänningslagen kvarstår oförändrad blir därför att brottsutvisade utlänningar kommer att ha större möjligheter att beviljas uppehållstillstånd på grund av exempelvis hälsoskäl än övriga utlänningar.

Bedömningen av ett barns ansökan vid en jämförelse med 12 kap. 18 § utlänningslagen

Bestämmelsen i 13 § i lagförslaget anger inte att någon mildare bedömning ska göras när ett barn ansöker, även om det skrivs i motiven att 1 kap. 10 § utlänningslagen ska beaktas. Emellertid finns det i 12 kap. 18 § utlänningslagen en skrivning om att det inte krävs lika starka skäl för barn som för vuxna. Det torde mot denna bakgrund finnas en klar risk att nivån på de skäl som krävs för ett barn enligt 13 § i lagförslaget vid grundprövningen ställs betydligt högre än de krav som ställs på barns skäl enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Det extraordinära rättsmedlet i 12 kap.

²¹ Se prop. 2004/05:170 s. 299.

²² Se 12 kap. 16 § a fjärde stycket och 12 kap. 16 § d utlänningslagen.

²³ Se prop. 2012/13:151 s. 86.

18 § utlänningslagen ger därmed en större möjlighet till uppehållstillstånd än vid en prövning enligt 13 § i lagförslaget.

14 § Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 13 § ska vara tidsbegränsat och gälla i ett år. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år, om inte något annat följer av 15 §.

Migrationsverket har inga kommentarer.

15 § En arbetsgivare som anställer en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 13 § ska senast månaden efter den kalendermånad då anställningen påbörjades underrätta Skatteverket om anställningen.

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd enligt 13 § ska när tiden för tillståndet har löpt ut beviljas ett permanent uppehållstillstånd om han eller hon har en anställning som har anmälts enligt första stycket och 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. Detsamma ska gälla för en utlänning som kan försörja sig genom inkomster från näringsverksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om försörjningsförmåga och om underrättelse till Skatteverket.

Samma synpunkter som redovisas ovan under 6 § i lagförslaget gör sig gällande här.

När ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord

16 § Det som föreskrivs i 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen (2005:716) gäller inte för en utlänning som ansöker om permanent uppehållstillstånd enligt 6 eller 15 §, förlängning av ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 9 § eller uppehållstillstånd enligt 13 §.

Migrationsverket har inga kommentarer.

Uppehållstillstånd vid hinder mot verkställighet

17 § Ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning enligt 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen (2005:716) ska vara tidsbegränsat och gälla i ett år. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i ett år.

Bestämmelsen är i strid med skyddsgrundsdirektivet

Begränsningen av ett uppehållstillstånds längd för flykting till ett år strider mot skyddsgrundsdirektivet, artikel 24.1. En flykting har rätt till uppehållstillstånd i tre år om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

Olika längd på tillstånd för flykting

Konsekvensen av den föreslagna bestämmelsen i 17 § är att en utlänning som bedöms vara flykting vid en grundprövning i normalfallet beviljas uppehållstillstånd i tre år (enligt 5 § andra stycket i lagförslaget) medan en utlänning som befins vara flykting i verkställighetsskedet (mot bakgrund

av 12 kap. 18 § första stycket 1 p och 12 kap. 2 § utlänningslagen) endast får beviljas uppehållstillstånd i ett år.

Sökanden som är flykting efter ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen hamnar i ett bättre läge

Migrationsverket noterar att om rekvisiten i 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen inte är uppfyllda, men däremot en ny prövning beviljas enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen ska en fullständig prövning av skyddsskäl ske enligt 4 kap. utlänningslagen, vilket kan resultera i ett treårigt uppehållstillstånd om den sökande bedöms vara flykting. En sökande som uppfyller kriterierna för flyktingskap enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen hamnar således i ett sämre läge än en sökande som inte uppfyller nämnda kriterier, men som efter en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen anses som flykting.

Tillstånd på grund av anknytning som kan utgöra ”annan särskild anledning”

Bestämmelsen i 17 § i lagförslaget omfattar till sin utformning samtliga uppehållstillstånd beviljade med stöd av 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen. Den gäller därmed både då ett uppehållstillstånd beviljas grundat på politiska eller praktiska verkställighetshinder, likväl som då det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning till att beslutet inte bör verkställas. Det innebär att även i de fall konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder utgör en annan särskild anledning att i verkställighetsfasen ge föräldern uppehållstillstånd grundat på denna anknytning (12 kap. 18 § första stycket 3 andra ledet jämlikt fjärde stycket utlänningslagen), så kan endast ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gällande i ett år komma ifråga.

Övergångsbestämmelsen

- 1. Denna lag träder i kraft den 31 maj 2016.**
- 2. Lagen tillämpas inte vid beslut som gäller en ansökan om uppehållstillstånd från ett barn eller en vuxen som ingår i samma familj som ett barn om barnets ansökan har registrerats hos Migrationsverket med registreringsdatum den 24 november 2015 eller tidigare. Lagen tillämpas dock om utlänningsbeslutet vid beslutstillfället inte längre vistas i Sverige eller inte längre är ett barn eller ingår i samma familj som ett barn.**
- 3. 10 och 11 §§ tillämpas inte om ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in senast den 31 maj 2016.**
- 4. Lagen gäller till och med den 30 maj 2019.**

Övergångsbestämmelsens konsekvenser för prövningen av ärenden

Av punkt 2 i ikraftträdande/övergångsbestämmelserna framgår att lagen inte ska tillämpas för barnfamiljer, förutsatt att ansökan kom att registreras senast den 24 november 2015. För övriga asylsökande, vars ansökan gjorts före ikraftträdandet den 31 maj 2016, kommer verkets handläggningstider i avsaknad av övergångsbestämmelser att bli helt avgörande.

Migrationsverket välkomnar punkt 3 i övergångsbestämmelsen varav följer att det nya försörjningskravet och dess undantag i 10 och 11 §§ i lagförslaget inte ska tillämpas om ansökan lämnas in senast den 31 maj

2016. Däremot noterar verket att brytdatum är den dag den nya lagen börjar tillämpas, inte den sista dag då bestämmelserna i utlänningslagen gäller fullt ut. Till skillnad från 8 § andra stycket i lagförslaget och punkt 2 i övergångsbestämmelserna, där registreringsdatum för ansökan är avgörande, anges här som brytpunkt om ansökan om uppehållstillstånd ”har lämnats in” senast den 31 maj 2016. Frågan är om det innebär att det här ska göras en annan bedömning av tidpunkten för ansökan. Det kan i detta sammanhang vara värt att notera att det är vanligt förekommande att utlandsmyndigheten har en väntetid för att ta emot och registrera en ansökan. Vissa utlandsmyndigheter har för närvarande 12–16 veckors väntetid för att ta emot och registrera en ansökan, och det sker först efter det att man tagit en första kontakt via telefon eller e-post. Den första kontakten för att boka en tid för att lämna in ansökan registreras normalt inte.

Angående tidpunkten för registrerad ansökan om uppehållstillstånd

Det bör noteras att det finns ett antal personer som uttryckt ett önskemål om att få ansöka om asyl datumen till och med den 24 november 2015 men som inte fått sin ansökan om uppehållstillstånd registrerad förrän vid ett senare datum. Att beräkna, eller ens uppskatta, antalet personer det rör sig om är emellertid inte möjligt.

Konsekvenser i samband med att den tillfälliga lagen upphör att gälla

Den tillfälliga lagen är avsedd att gälla i tre år. Ett problem som kan uppstå med anledning av detta är att när lagen upphör att gälla, så kommer migrationsdomstolarna att ha överklagade beslut som Migrationsverket har fattat enligt den tillfälliga lagen medan domstolarna ska pröva enligt utlänningslagen. Utlänningslagens bestämmelser är mer generösa och det kan förutses att domstolarna väljer att återförvisa ärendena, som kan bli många, till Migrationsverket med hänvisningen till principen om tvåinstansprövning.

4.3. Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Här följer Migrationsverkets synpunkter gällande de föreslagna ändringarna i utlänningslagen. De synpunkter som lämnas avser endast några av de föreslagna ändringarna och redovisas med hänvisning till respektive bestämmelse.

5 kap. 3 § fjärde stycket utlänningslagen

I det nya fjärde stycket i 5 kap. 3 § utlänningslagen anges att avseende anhöriginvandring till flyktingar finns andra bestämmelser som gäller istället för första stycket 1–2 och tredje stycket (här hänvisas till 7 § första stycket och 9 § i den nya lagen). Vidare att avseende anhöriginvandring till alternativt skyddsbehövande finns andra bestämmelser som gäller istället för första stycket 1–4 (med hänvisning till 8 § i den nya lagen).

Avsikten med den begränsning som när anknytningspersonen är flykting görs till 5 kap. 3 § första stycket 1–2 utlänningslagen, istället för att hänvisa till 5 kap. 3 § första stycket 1–4 utlänningslagen, bör klargöras. Här

hänvisas även till det resonemang som tidigare förts avseende 7 § i den nya lagen.

I det fall anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande (som i de fall ansökan registrerats senast den 24 november 2015 får en rätt till familjeåterförening) bör en hänvisning förutom till 8 § även göras till 9 § i den tillfälliga lagen.

5 kap. 8 § andra stycket utlänningslagen

I nu föreslagna 5 kap. 8 § andra stycket utlänningslagen tas uppehållstillstånd grundat på anknytning till en flykting upp. Här bör även hänvisas till uppehållstillstånd grundat på anknytning till en alternativt skyddsbehövande (som i de fall ansökan registrerats senast den 24 november 2015 får en rätt till familjeåterförening).

5 kap. 16 § fjärde stycket utlänningslagen

Det föreligger ett behov av att förtydliga skrivningen i 5 kap. 16 § fjärde stycket utlänningslagen. Enligt bestämmelsen gäller 9 § i den tillfälliga lagen, som anger att den anhöriges uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd, istället för 5 kap. 16 § första–tredje styckena utlänningslagen. Det behöver klarläggas hur 5 kap. 16 § fjärde stycket utlänningslagen ska förstås då fråga är om sprucken anknytning och fortsatt uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket utlänningslagen. Vidare bör bestämmelsen inte bara omnämna flyktingar, utan även alternativt skyddsbehövande (som i de fall ansökan registrerats senast den 24 november 2015 får en rätt till familjeåterförening).

5 kap. 17 a § fjärde stycket utlänningslagen

I nu föreslagna 5 kap. 17 a § fjärde stycket utlänningslagen tas uppehållstillstånd grundat på anknytning till en flykting upp. Här bör även hänvisas till uppehållstillstånd grundat på anknytning till en alternativt skyddsbehövande (som i de fall ansökan registrerats senast den 24 november 2015 får en rätt till familjeåterförening).

4.4. Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Målgruppen för lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) föreslås utvidgas till att omfatta personer som beviljats uppehållstillstånd enligt 13 § i den föreslagna lagen om begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Det bör övervägas om motsvarande ändring ska göras i lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen). I förarbetena till bosättningslagen sågs att dess målgrupp bör överensstämma med etableringslagens.²⁴

²⁴ Se prop. 2015/16:54 s. 14.

Tillämpligheten av bosättningslagen förutsätter att den nyanlände har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Skatteverkets inställning torde få avgörande betydelse i denna del. Det kan dock inte uteslutas att tillämpningen av bosättningsbegreppet i folkbokföringslagen (1991:481) kan leda till att ett ettårigt uppehållstillstånd inte anses kunna ligga till grund för folkbokföring. Om så blir fallet kommer personer med ettåriga uppehållstillstånd inte att kunna anvisas med stöd av bosättningslagen.

4.5. Bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. eller socialtjänstlagen (2001:453)

Det vore önskvärt med ett förtydligande av om syftet är att de personer som ansöker om förlängning av tidsbegränsade uppehållstillstånd som skyddsbehövande som har meddelats med stöd av den föreslagna lagen ska omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) eller om bistånd till dem ska vara ett kommunalt ansvar enligt socialtjänstlagen.

4.6. Rätt till bosättningsbaserade förmåner

Det behöver klargöras vilken rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd avses få. Det är för det första oklart om en person med ett ettårigt uppehållstillstånd alls kommer att betraktas som bosatt i Sverige i socialförsäkringens mening. Även om personen anses bosatt i Sverige i socialförsäkringens mening anges i 5 kap. 12 § andra stycket socialförsäkringsbalken (2010:110) att bosättningsbaserade förmåner inte lämnas för tid då bistånd enligt LMA har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär. Det stora antal personer med ettåriga uppehållstillstånd som kan förväntas bo kvar i Migrationsverkets anläggningsboenden kommer därmed i vilket fall som helst inte att ha rätt till ett flertal bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Kravet på giltigt uppehållstillstånd i 5 kap. 12 § socialförsäkringsbalken torde vidare innebära att inga bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner kan utgå under den tid en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd handläggs hos Migrationsverket.

Detta remissvar har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av rättslig expert Theresa Karlbjörn. I beredningen av ärendet har även operativ chef Mikael Ribbenvik, rättschef Fredrik Beijer och biträdande rättschef Carl Bexelius deltagit.

Anders Danielsson