

2019-03-14

Diarienummer
1.4.3-2019-6604

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Utkastet till lagrådsremiss Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

(Ert dnr Ju2019/00509/L7)

Inledning

En av åtgärderna för att möta det stora antalet asylsökande år 2015 var initiativet till en tillfällig lag som anpassade det svenska regelverket till miniminivå enligt EU-rätten och internationella konventioner. Lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) har framför allt inneburit en övergång till tidsbegränsade uppehållstillstånd, kraftigt begränsade möjligheter till familjeåterförening och ett utökat försörjningskrav. Därutöver har möjligheten att beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter begränsats till situationer då det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa utlänningen ifråga.

Som utvecklas i det följande har den tillfälliga lagen medfört att regelverken blivit alltmer svårtillämpade. Det förekommer fler moment i prövningen, systemet är svåröverskådligt för såväl det offentliga som för enskilda och risken ökar för att samma fråga samtidigt aktualiseras i flera prövningar. Flera centrala moment ska bedömas utifrån Sveriges konventionsåtaganden, vilket tillfört ytterligare dimensioner i prövningen som ställer särskilda krav på metodik och rättsligt stöd. Ordningen innebär också att en och samma persons skyddsskäl kan bli föremål för prövning ett flertal gånger under en begränsad period, inte bara hos Migrationsverket utan även i domstolarna.

Genom den tillfälliga lagen skapades ett system som är integrerat med och delvis överlappar utlänningslagen (2005:716), vilken i sig redan är svåröverskådlig och beroende av ett flertal EU-rättsakter vid tolkning. Därtill har den tillfälliga lagen tillförts ännu ett lager genom nya bestämmelser om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå. De förändringar som

genomförts medför att det nu finns ett stort behov av att anta ett helhetsperspektiv i det fortsatta arbetet med reformer på utlänningsrättens område.

Utkastet till lagrådsremiss som nu remitterats innebär att den tillfälliga lagstiftningen ska gälla i ytterligare två år. I Migrationsverkets senaste prognos i februari 2019 gjordes bedömningen att en förlängning av den tillfälliga lagen innebär en minskad osäkerhet kring antalet asylsökande till Sverige. Planeringsantagandet utgår från en fortsatt stabil utveckling i detta avseende.

Samtidigt kan det noteras att tillfälliga regelverk kan få konsekvenser för myndighetens utvecklingsarbete. Projekt och andra utvecklingsinsatser kräver planering och förutsägbarhet på längre sikt för att kunna prioriteras i förhållande till andra insatser. Om förhållanden förändras eller är svåra att förutsäga kommer utvecklingsarbeten att försvåras och hemtagning av potentiella nyttor begränsas. Det kan också noteras att flera reformer på utlänningsrättens område under senare år har medfört uppdämningseffekter. Så var fallet med de nya bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, och så kommer sannolikt även ske när begränsningarna i möjligheten för alternativt skyddsbehövande att vara anknytningspersoner öppnas upp. Den typen av effekter medför att myndigheten snabbt måste mobilisera resurser till ett visst område under en begränsad period, vilket medför nedprioriteringar av andra områden och försvårar för såväl planering som kontinuitet i den dagliga verksamheten.

För den operativa verksamheten innebär en förlängning av den tillfälliga lagen att komplexiteten i prövningen kvarstår samtidigt som nya moment och frågeställningar kommer att behöva hanteras. Som exempel kan nämnas att lättnaderna vad gäller familjeåterförening medför att det kommer att behöva göras betydligt fler bedömningar av om anknytningspersoner med alternativt skyddsbehov har välgrundade utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd, vilket enligt vad som utvecklas nedan är en komplicerad uppgift. Det kan också nämnas att reglerna om varaktigt bosatta i Sverige i många fall kan komma att bli ytterligare ett moment i en redan komplicerad prövning. Slutligen innebär en fortsatt användning av tidsbegränsade uppehållstillstånd att förskjutningen mot fler förlängningsärenden fortsätter, vilket i sig ökar prövningens komplexitet och risken för att samma fråga aktualiseras i flera prövningar samtidigt.

Sammantaget innebär ovanstående att en förlängning av den tillfälliga lagen kan medföra att den operativa verksamheten blir mer resurskrävande och att ekonomiska antaganden i kommande prognoser kan behöva revideras.

Komplexiteten i prövningen ökar

Den tillfälliga lagen har medfört att komplexiteten i prövningen har ökat markant. Vid en förlängning av den tillfälliga lagen kommer komplexiteten öka ytterligare.

Redan i dag är handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen komplex och resurskrävande. Det är nämligen inte ovanligt att den sökande parallellt med en förlängningsansökan har ett

överklagat mål om status i migrationsdomstol. Så kan ske när den sökande fått avslag på ansökan om flyktingstatusförklaring men beviljats alternativ skyddsstatusförklaring och uppehållstillstånd i tretton månader. Med hänsyn till handläggningstiderna hos migrationsdomstolarna kan mål om flyktingstatusförklaring fortfarande vara öppna hos domstolarna efter tretton månader samtidigt som frågan om högre status på nytt aktualiseras hos Migrationsverket i samband med förlängning. Vad som nu anförs bör ses i ljuset av uttalandena i Domstolsverkets budgetunderlag för 2020–2022 där det bl.a. anges att avgörandetakten i migrationsdomstolarna, trots insatser under senare år, inte har motsvarat måltillströmningen. Vidare anges i budgetunderlaget att den sänkta anslagsnivån för 2019 medför att antalet avgjorda mål i stort sett kommer att halveras under 2019 jämfört med tidigare beräkningar om neddragningarna måste genomföras.

Vid familjeåterförening aktualiseras dessutom ytterligare en prövning av skyddsskäl vid bedömningen av om anknytningspersonen har välgrundade utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd. Ordningen med den tillfälliga lagen, och en förlängning av densamma, innebär alltså att en persons skyddsskäl kan komma att prövas ett flertal gånger under en begränsad period, vilket inte är fallet vid motsvarande prövning enligt utlänningslagen. Frågan om välgrundade utsikter behandlas närmare i ett senare avsnitt i detta remissvar.

Migrationsverket konstaterar vidare att myndigheten det kommande året kommer att hantera ett stort antal ansökningar om förlängt uppehållstillstånd för skyddsbehövande, samtidigt som ett stort antal ansökningar om familjeåterförening sannolikt kommer att ges in mellan den 20 juli och den 9 oktober i år som en följd av förslaget att öppna upp för alternativt skyddsbehövande att återförenas med sina familjer. Det finns en risk att detta leder till ökade handläggningstider för båda ärendekategorierna, vilket också kan innebära betydande svårigheter i tillämpningen, bl.a. eftersom prövningen av en ansökan om familjeåterförening förutsätter att anknytningspersonen har ett giltigt uppehållstillstånd och inte endast en öppen ansökan om förlängt tillstånd.

För anknytningspersoner som fått uppehållstillstånd som tidsbegränsats enligt tillfälliga lagen, och vars familjemedlemmar fått uppehållstillstånd p.g.a. anknytning för samma tid, handlägger Migrationsverket familjens ansökningar om uppehållstillstånd gemensamt. I samband med ansökan om förlängt uppehållstillstånd förekommer det att familjemedlemmar för första gången åberopar egna skyddsskäl och ansöker om statusförklaring. Dessutom är det inte ovanligt att frågan om återkallelse av skyddsstatus aktualiseras i samband med prövningen av en ansökan om förlängt uppehållstillstånd. När sökanden ansöker om högre status och åberopar nya skyddsgrundande omständigheter krävs vanligtvis ny muntlig utredning. Möjligheten till permanent uppehållstillstånd för den som kan försörja sig ska också prövas i samband med att det tidigare tillståndet löpt ut, och kan förväntas bli vanligare förekommande vid en förlängning av den tillfälliga lagen (17 § tillfälliga lagen). Förlängningsprocessen är alltså komplex och kan i flera fall inrymma moment som inte prövats i grundärendena. Som

utvecklas nedan innebär en förlängning av den tillfälliga lagen även att nya moment och frågeställningar måste hanteras i prövningen.

Vad som anförts ovan angående komplexiteten i prövningen och risken för att samma fråga samtidigt aktualiseras i flera prövningar är i allt väsentligt en konsekvens av de tillståndstider som valts i den tillfälliga lagen och som föreslås gälla vid en förlängning av den tillfälliga lagen.

En annan aspekt som påverkar komplexiteten i prövningen, och som delvis har sin grund i tidsbegränsade uppehållstillstånd, är att befarade långa handläggningstider kan innebära att den tillståndstid som ska beslutas kan ha hunnit passera när beslut väl ska fattas.

Upphållstillstånd för skyddsbehövande (avsnitt 5.2)

Bestämmelserna om förlängning av uppehållstillstånd och uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder behöver förtydligas.

Förlängning av uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen

Med den tillfälliga lagen infördes tidsbegränsade uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande i svensk utlänningslagstiftning. I linje med målsättningen att anpassa regelverket till EU-rättens miniminivå bestämdes giltighetstiden för de tidsbegränsade uppehållstillstånden i enlighet med artikel 24 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. I förarbetena konstateras att när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut, och det finns skäl att förlänga tillståndet, bör även det nya tillståndet vara tidsbegränsat (prop. 2015/16:174 s. 30–31). Den tillfälliga lagen är i sin nuvarande utformning skriven utifrån att lagstiftningen upphör att gälla efter tre år. Det finns därför visst tolkningsutrymme när det gäller vilken tillståndstid som ska gälla vid ansökan om nytt uppehållstillstånd när den tillfälliga lagens giltighetstid föreslås förlängas i två år.

Migrationsverket tolkar 5 § andra och tredje stycket tillfälliga lagen enligt följande. Om en flykting som vid första prövningen beviljats ett treårigt uppehållstillstånd får ett nytt uppehållstillstånd, ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och även det tillståndet gälla i tre år. Om den som är alternativt skyddsbehövande haft uppehållstillstånd i tretton månader, och efter förlängning fått tillstånd om ytterligare två år, beviljas i nästa läge ett nytt uppehållstillstånd som även det gäller i två år. Mot bakgrund av vad som anförts ovan skulle det underlätta om tillståndstidens längd vid ytterligare förlängningsansökningar tydligare framgick av ordalydelsen i 5 § tillfälliga lagen. Som en jämförelse noterar Migrationsverket att det i utkastet till lagrådsremissen tydliggörs att förlängningar enligt 11 § tillfälliga lagen gäller för två år *i taget* (avsnitt 5.3 s. 32).

Upphållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet m.m.

Enligt 15 § tillfälliga lagen ska ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänningslag enligt 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. I 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen hänvisas till 2 § som avser sådana verkställighetshinder som innebär att sökanden riskerar förföljelse, dvs. är flykting. Denna

ordning innebär alltså att om det på verkställighetsstadiet kommer fram nya omständigheter som innebär att utlänningsen är flykting så ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om tretton månader beviljas. Av artikel 24 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet framgår att en flykting har rätt till ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat. Även av 5 § tillfälliga lagen framgår att en flykting ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som ska gälla i tre år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid.

Att bevilja den som konstateras vara flykting på verkställighetsstadiet ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med tre års giltighetstid, på det sätt som överensstämmer med skyddsgrundsdirektivet, skulle inte överensstämma med varken 15 § tillfälliga lagen eller den prövningsordning som regeringen anger i förarbetena (prop. 2004/05:170 s. 300). Mot denna bakgrund finns det enligt Migrationsverkets mening anledning att se över 15 § tillfälliga lagen, t.ex. genom att komplettera med en särskild bestämmelse eller en hänvisning till 5 § samma lag.

En annan konsekvens av den tillfälliga lagens konstruktion är att förhållandet mellan ärenden i grundprövningen och ärenden på verkställighetsstadiet har förändrats. Genom införandet av 11 § tillfälliga lagen får uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen bara beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa utlänningsen. Motsvarande begränsning saknas när det gäller förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen när det framkommit nya omständigheter som medför att uppehållstillstånd får beviljas (15 § tillfälliga lagen). Frågan aktualiseras framför allt när det på verkställighetsstadiet framkommer medicinska hinder, eller annan särskild anledning till att ett avlägsnandebeslut inte bör verkställas, som medför att uppehållstillstånd då får meddelas men som inte skulle vara tillräckligt för att bevilja uppehållstillstånd i grundprövningen. Denna ordning kan få till följd att t.ex. barn som i grundprövningen uppvisar svåra sjukdomssymptom inte beviljas uppehållstillstånd medan barn som uppvisar motsvarande symptom på verkställighetsstadiet beviljas uppehållstillstånd, under förutsättning att det bedöms vara fråga om nya omständigheter. Enligt Migrationsverket skulle det vara av stort värde för rättstillämpningen med ett klargörande av om den nu beskrivna skillnaden verkligen är avsedd och motiverad.

Familjeåterförening (avsnitt 5.4)

Det finns behov av att klargöra ett antal rättsliga frågor om familjeåterförening.

Konsekvenser av att familjeåterförening har fått anstå

Införandet av den tillfälliga lagen har medfört att alternativt skyddsbehövande i det närmaste saknar rätt till familjeåterförening. Ordningen har motiverats utifrån de stora påfrestningar som det svenska asylsystemet och andra centrala samhällsfunktioner har utsatts för till följd av det stora antalet asylsökande som kom till Sverige under 2015. I linje härmed bedömde

regeringen att det var förenligt med Europakonventionen att låta familjeåterförening anstå under den tid som lagen är i kraft.

I utkastet till lagrådsremiss föreslås nu lättnader i begränsningarna för alternativt skyddsbehövande att återförenas med sina familjer. Enligt utkastet öppnas denna möjlighet för alternativt skyddsbehövande som ansökt om uppehållstillstånd efter den 24 november 2015. Migrationsverket välkomnar förslaget eftersom handläggningen kommer att underlättas när tyngdpunkten i prövningen flyttas från om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Genom denna ändring blir rättsläget också mer förutsägbart för enskilda och deras familjer.

En aspekt som dock inte berörs i utkastet till lagrådsremiss är att faktiska förhållanden som direkt påverkar förutsättningarna för familjeåterförening kan ha ändrats under den tid som den tillfälliga lagen varit i kraft. Även om begränsningen i möjligheten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande lättas upp kan alltså förhållanden ha förändrats på sådant sätt att utgångspunkten inte längre är en rätt till familjeåterförening. Det kan handla om barn utan vårdnadshavare som nekats återförening med sina familjemedlemmar med motiveringen att återförening får anstå till att den tillfälliga lagen upphör att gälla. För de som under denna tid fyllt 18 år har möjligheten att vara anknytningsperson många gånger upphört. På motsvarande sätt finns det familjemedlemmar i utlandet som under perioden hunnit fylla 18 år och därför inte längre omfattas av bestämmelserna i 5 kap. 3 § utlänningslagen. Om inte anknytningspersonen fått ett permanent uppehållstillstånd är inte heller bestämmelserna om t.ex. hushållsgemenskap i 5 kap. 3 a § utlänningslagen tillämpliga.

Enligt Migrationsverket är det rimligt att anta att denna typ av omständigheter kan komma att återopas i ett inte obetydligt antal ärenden. Ur ett rättsligt perspektiv kan det inte anses tillfredsställande att bedömningen av om familjeåterförening kan anstå i ytterligare två år ska göras inom ramen för ventilen i 13 § tillfälliga lagen. För att underlätta tillämpningen vore det därför önskvärt om frågan uppmärksammas i lagstiftningsarbetet och det klargörs vilka överväganden som lagstiftaren gör i frågan.

Välgrundade utsikter för permanent uppehållstillstånd

Den föreslagna lättnaden i begränsningarna för alternativt skyddsbehövande att återförenas med sina familjemedlemmar innebär att det kommer att genomföras betydligt fler prövningar av anknytningspersoners utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd. I utkastet till lagrådsremiss framgår att bedömningen av utsikterna för alternativt skyddsbehövande att beviljas permanent uppehållstillstånd, på liknande sätt som för flyktingar, får göras utifrån hur troligt det är att skyddsbehovet kvarstår när nuvarande tillstånd löper ut och med beaktande av möjligheten att få permanent uppehållstillstånd vid försörjning eller som varaktigt bosatt.

Migrationsverkets erfarenhet är att bedömningen av rekvisitet välgrundade utsikter i sig är komplicerad och att den innebär att en bedömning av anknytningspersonens skyddsbehov regelmässigt aktualiseras i prövningen av

en ansökan om familjeåterförening. Migrationsöverdomstolen har i det refererade avgörandet MIG 2018:19 konstaterat att en alternativt skyddsbehövande kan anses ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd utifrån hur troligt det är att skyddsbehovet kvarstår när nuvarande tillstånd löper ut. Här måste både de individuella skyddsskälerna och aktuell landinformation beaktas. Även om denna praxis är klargörande, innebär den fortsatt att en individuell prövning av en alternativt skyddsbehövande anknytningspersons välgrundade utsikter till permanent uppehållstillstånd ska göras i varje familjeåterföreningsärende. Vid bedömningen av välgrundade utsikter ska hänsyn också tas till förhållandena i hemlandet. Den volatila situationen och den oförutsägbara utvecklingen i konflikt-drabbade länder bidrar också till att prövningen blir komplex. Att en sådan framåtsyftande och individuell bedömning ska utföras inom ramen för en ansökan om familjeåterförening innebär också mer omfattande kompetens- och resursbehov. Mot bakgrund av att ett stort antal sådana ansökningar förväntas under hösten 2019, ser Migrationsverket fortsatt ett behov av att lagstiftaren förtydligar vilka omständigheter som bör vägas in i bedömningen av välgrundade utsikter.

Dessutom ska i ansökan om familjeåterförening möjligheterna till permanent uppehållstillstånd vid försörjning beaktas. Förutom att regelverket medför svårigheter i tillämpningen så riskerar det att bli svåröverskådligt och oförutsägbart för enskilda anknytningspersoner och deras familjer.

I utkastet till lagrådsremiss anges vidare att frågan om ställning som varaktigt bosatt kan aktualiseras vid prövning av om en utlänning bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket instämmer i detta och noterar att det är fråga om ytterligare ett moment i prövningen, vilket kommer att kräva fler utredningsmoment än vad som annars hade varit fallet.

Den komplexitet som påtalats ovan och det tillkommande moment som prövningen av välgrundade utsikter utgör i varje enskilt ärende medför att produktiviteten i den operativa verksamheten riskerar att försämrats. Därtill är prövningen av välgrundade utsikter behäftad med ett stort mått av osäkerhet eftersom den inrymmer antaganden om framtida förhållanden, vilket i sin tur påverkar förutsättningarna för planering och prognostisering.

Försörjningskravet vid anhöriginvandring

Det finns fortfarande oklarheter när det gäller det utökade försörjningskravet i tillfälliga lagen. Migrationsdomstolarna tolkar bestämmelserna på olika sätt och den vägledning som finns från Migrationsöverdomstolen är begränsad. Migrationsverket arbetar därför aktivt för ökad prejudikatbildning på området. Samtidigt noteras att andelen återförvisade ärenden som rör försörjningskravet är hög, vilket i sin tur medför en ökad resursåtgång för Migrationsverket.

Som exempel kan nämnas att domstolarna i vissa fall godtar behovsrelaterade inkomster med hänvisning till 1 § förordningen (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och förbehållsbeloppet i 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Det görs bl.a. genom

att bostadsbidrag räknas av från bostadskostnaden med stöd av Kronofogdemyndighetens allmänna råd, som har ett annat syfte än att bedöma försörjningsförmågan. Detta innebär att anknytningspersonen kan uppfylla det utökade försörjningskravet trots att denne faktiskt behöver ekonomiskt stöd från det allmänna för att försörja sig och sin familj. Detta kan inte anses vara i linje med förarbetsuttalandet att det ska vara fråga om arbetsrelaterade inkomster (prop. 2009/10:77 s. 20). En sådan tolkning förefaller inte heller vara förenlig med syftet med ett försörjningskrav.

Enligt Migrationsverket skulle det vara av stort värde om det förtydligas vilka inkomster som ska beaktas vid bedömningen av försörjningskravet, inte minst då bestämmelsen kommer att få ökad betydelse vid genomförande av förslaget som lättar på begränsningarna när det gäller möjligheten för alternativt skyddsbehövande att återförenas med sina familjer. Ett sätt att göra det skulle kunna vara att justera ordalydelsen i 1 § förordningen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige så att det klargörs att behovsrelaterade inkomster inte ska beaktas vid beräkning av förbehållsbeloppet.

I sammanhanget finns det också anledning att uppmärksamma det utökade försörjningskravets räckvidd. Kravet gäller vid alla ansökningar om uppehållstillstånd grundat på anknytning, inte bara vid anknytning till någon som är skyddsbehövande och vars uppehållstillstånd tidsbegränsats med stöd av 5 § tillfälliga lagen. Utrymmet för undantag är mycket begränsat och många omfattas inte av någon tremånadersfrist från försörjningskravet enligt 10 § tillfälliga lagen. Det utökade försörjningskravet utestänger alltså regelmässigt vissa kategorier från möjligheten att utgöra anknytningspersoner, t.ex. de som varaktigt saknar möjlighet att skaffa en arbetsrelaterad inkomst eller som stadigvarande saknar möjlighet att uppnå en tillräcklig inkomstnivå. Det kan gälla exempelvis svenska medborgare som erhåller inkomst genom äldreförsörjningsstöd eller socialförsäkringsförmåner som utbetalas vid funktionshinder och som inte är arbetsrelaterade.

När det gäller tremånadersfristen är Migrationsverkets bedömning att denna respit inte omfattar de personer som initialt bedömts ha behov av skydd men som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av förväntat levnadssätt enligt utlänningslagen, och som därefter får ett förlängt tillstånd enligt den tillfälliga lagen. Migrationsverket har ingen uppfattning om vilken räckvidd det utökade försörjningskravet bör ha men ser ett behov av att konsekvenserna av bestämmelserna närmare analyseras så att det säkerställs att de får det utfall som avses.

Med den tillfälliga lagen infördes undantag från försörjningskravet när anhöriga till bl.a. flyktingar ansöker om uppehållstillstånd inom tre månader från det att flyktingen fick beslut om uppehållstillstånd, under förutsättning att övriga villkor i bestämmelsen är uppfyllda. I remissvaret påtalade bl.a. Migrationsverket att vissa utlandsmyndigheters väntetider för att ta emot och registrera ansökningar innebar en risk för att anhöriga felaktigt kunde anses ha lämnat in ansökningar för sent, med följderna att försörjningskravet kommer att tillämpas. Migrationsverket ser en viss motsvarande risk med det undantag från försörjningskravet som nu införs om ansökan om

familjeåterförening görs senast den 19 oktober 2019 för anhöriga till alternativt skyddsbehövande som fått sin ansökan om uppehållstillstånd registrerad hos Migrationsverket med registreringsdatum senast den 25 november eller senare och har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen senast den 19 juli 2019.

När det gäller komplexiteten i prövningen kan det noteras att utlänningslagstiftningen innehåller ett flertal olika försörjningskrav. I detta sammanhang aktualiseras i första hand försörjningskraven vid anhöriginvandring, för att beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen och för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Det kan inte uteslutas att de olika försörjningskraven, som i flera avseenden skiljer sig åt, ökar risken för sammanblandning.

Regelverket om varaktigt bosatta kan bli ytterligare ett moment att beakta

Vid sidan av bestämmelsen om permanent uppehållstillstånd i 17 § tillfälliga lagen finns också möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd på grund av ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Sådan ställning ska beviljas om sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd och uppfyller försörjningskravet i 5 a kap. 2 § utlänningslagen. För den som har flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring räknas även tiden mellan den dag då ansökan om asyl eller ansökan om ny prövning gavs in och den dag då asyl beviljades.

Mot bakgrund av det mycket stora antalet personer som sökt skydd i Sverige under senare år, och som därefter fått uppehållstillstånd som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, är det rimligt att anta att en inte obetydlig andel av dem kommer att kunna uppfylla förutsättningarna för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige under 2019–2021. I vilken utsträckning det kommer att ske är i dagsläget svårbedömt, bl.a. eftersom möjligheten för flyktingar och alternativt skyddsbehövande att få ställning som varaktigt bosatta infördes så sent som den 1 maj 2014 och eftersom dessa personers uppehållstillstånd inte tidigare tidsbegränsats som nu sker enligt tillfälliga lagen. Däremot visar Migrationsverkets uppgifter att det finns drygt 36 000 personer som under åren 2019–2021 kan komma att uppfylla vistelsekravet på fem år. De flesta av dem, knappt 29 000 personer, kommer dessförinnan att behöva förlänga sina befintliga tillstånd eftersom de löper ut innan fem år har passerat. Ett rimligt antagande är att incitamenten för att ansöka om status som varaktigt bosatt kommer att öka eftersom den som uppfyller villkoren ska beviljas permanent uppehållstillstånd och därmed kan utgöra anknytningsperson enligt utlänningslagen, alltså utan de begränsningar som uppställs i den tillfälliga lagen.

Liksom enligt 17 § tillfälliga lagen gäller ett försörjningskrav för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige och därmed permanent uppehållstillstånd. Det är fråga om två olika försörjningskrav, där 17 § tillfälliga lagen bl.a. ställer krav på att en anställning ska ha anmälts till Skatteverket samt att den inte får vara subventionerad. Försörjningskravet för ställning som varaktigt bosatt förutsätter å andra sidan att en person kan försörja sig

och sin familj med egna medel. Det kan därför inte uteslutas att en del sökande kommer att kunna uppfylla försörjningskravet i den ena men inte den andra av dessa bestämmelser. Av störst betydelse i detta avseende är dock att en förlängning av den tillfälliga lagen sannolikt kommer att innebära att regelverket om varaktigt bosatta blir ytterligare ett moment som kan komma att aktualiseras i prövningen, vilket kan medföra att produktiviteten i den operativa verksamheten försämras.

Permanent uppehållstillstånd (avsnitt 5.6)

För statslösa barn och unga som omfattas av den tillfälliga lagen kommer det ta längre tid att bli svenska medborgare än om de hade omfattats av utlänningslagen.

Olika utfall beroende på lagstiftning

När det gäller förutsättningarna för förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan innebär förslaget i avsnitt 5.6 en tydlig skillnad mellan barn och ungdomar vars ansökningar tidsbegränsas enligt tillfälliga lagen och de som inte gör det. Som exempel kan nämnas möjligheten till svenskt medborgarskap för statslösa barn enligt 6 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, vilken förutsätter att barnet fötts i Sverige, är statslöst sedan födseln, har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet. Paragrafen möjliggör alltså svenskt medborgarskap för barn redan en kort tid efter födsel om övriga rekvisit är uppfyllda, vilket inte är fallet för barn och ungdomar som prövas enligt den föreslagna bestämmelsen i 18 a §. Det finns anledning att överväga om det är avsikten med den föreslagna bestämmelsen.

Sveriges konventionsåtagande i förhållande till handläggningstider

Det kan vidare finnas anledning att närmare belysa konventionsåtagandet i artikel 6.2 b i den europeiska konventionen om medborgarskap och hemvisttiden om fyra år och sex månader i den föreslagna lydelsen till 18 a § första stycket 3. Den fråga som framför allt aktualiseras är om Sverige kan anses leva upp till åtagandet i den aktuella artikeln om handläggningstiden för ansökningar om permanent uppehållstillstånd på denna grund dröjer mer än sex månader.

Frågan om när 18 a § aktualiseras

I den föreslagna lydelsen till 14 § tillfälliga lagen anges att ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 13 § ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader, om inte något annat följer av 18 a §. Såvitt framgår tar 18 a § tillfälliga lagen sikte på situationer där utlänningslagen redan har ett uppehållstillstånd som antingen tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen eller som utgör ett tillstånd enligt samma lag. Mot den bakgrunden står det inte helt klart om hänvisningen till 18 a § i 14 § första meningen tillfälliga lagen fyller någon funktion.

Behov av följdändringar (avsnitt 6)

Det finns behov av följdändringar i biståndssystemen för sökanden och ersättningar för kommuner och landsting.

Enligt förslaget förlängs den tillfälliga lagen till och med den 19 juli 2021. Vidare träder lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå (gymnasielagen) ikraft den 20 juli 2021 och upphör att gälla den 20 januari 2025. När det gäller mottagande och statlig ersättning innebär det att personer ur samma grupp fortsatt kommer att behandlas olika. Migrationsverket anser att biståndssystemen för sökanden och ersättningen för kommuner och landsting som en följd därav måste ses över så att dessa tar hänsyn till att huvudregeln för de som omfattas under den period den tillfälliga lagen gäller, och av gymnasielagen därefter, kommer att vara tidsbegränsade istället för permanenta uppehållstillstånd.

Migrationsverket har vid ett flertal tillfällen, senast i remissvaret över betänkandet *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande* (SOU 2018:22), påtalat att det finns ett stort behov av en tydligare reglering av biståndssystemen mellan stat och kommun. Rätten till bistånd för studerande enligt ovan nämnda regelverk är ett tydligt exempel på hur de skilda systemen inte ger en likvärdig lösning för individer ur samma grupp.

Eftersom lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) inte innehåller bestämmelser om avregistrering (utskrivning) ur mottagningsystemet kan vissa kategorier av sökande som befinner sig i Migrationsverkets boenden komma att bli kvar även efter att uppehållstillstånd beviljats. En person som får uppehållstillstånd och vistas på förläggning har fortsatt rätt till bistånd, om han eller hon inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun (8 § andra stycket LMA). Vilka grupper av nyanlända som kan anvisas för mottagande för bosättning i en kommun framgår av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen). De som har fått uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå omfattas inte av bestämmelserna i bosättningslagen. Noteras kan att det också gäller för de som får tidsbegränsat uppehållstillstånd eftersom det finns ett verkställighetshinder, som inte är bestående (5 kap. 11 § utlänningslagen). Därmed bör en ändring i LMA alternativt bosättningslagen övervägas.

Följden av det nuvarande regelverket är alltså att gymnasiestuderande som är inskrivna i Migrationsverkets boende och inte ordnar ett eget boende blir kvar, eftersom de inte kan bosättas. Varje enskilt fall är tids- och resurskrävande och får till följd att personer kan uppehålla en boendeplats under en lång tid, vilket innebär att boendeformens egentliga syfte blockeras. Att en person som fått uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå kan komma att vara kvar i Migrationsverkets boende får vidare betydelse när Migrationsverket avvecklar boenden på vissa orter och kan få till följd att personen tvingas byta skola, eftersom han eller hon måste flytta till ett annat boende. I sammanhanget kan det även vara värt att notera att för personer

som inte vistas på förläggning upphör rätten till bistånd enligt LMA en månad efter det att uppehållstillstånd beviljas (8 § tredje stycket), vilket inte gäller för den som är bosatt på en förläggning.

Migrationsverket vill även peka på konsekvenserna av att vissa personer som ansöker om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, enligt verkets uppfattning, omfattas av 1 § första stycket 3 LMA.¹

Sammanfattningsvis gäller det om personen har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som vunnit laga kraft eller om han eller hon inte längre åberopar skyddsskäl. En person som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå först efter det att det tidigare tillståndet löpt ut omfattas också, förutsatt att Migrationsverket iniberat avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Dessa sökande har endast rätt till bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag från kommunen men inte bistånd för logi, varken enligt LMA eller med stöd av socialtjänstlagen (2001: 453). Andra grupper av sökande (tillståndssökande), som inte heller omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 LMA (asylsökande och personer som beviljas tillfälligt skydd), omfattas enligt huvudregeln inte alls av LMA.

Vidare faller vissa grupper som vistas legalt i Sverige utanför regelverken för subventionerad vård. Det gäller för en person som endast ansöker om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå. Utgångspunkten är då att vård ges på samma villkor som för tredjelandsmedborgare som är i Sverige som turister. En sådan person kan få akutvård, men ska då betala för vårdkostnaden.

Generellt ersätts utbildningskostnader enligt förordningen (2017:193) om statlig ersättning till asylsökande (asylersättningsförordningen) främst för asylsökande barn som ska anses som bosatta enligt 29 kap. 2 § andra stycket 1 eller 2 skollagen (2010:800). Beroende på tillgängliga medel kan ersättning också ges om barnet börjar på introduktionsprogrammet innan han eller hon fyller 18 år, men först efter 18-årsdagen påbörjar det nationella programmet (3 a § första stycket). Nuvarande lydelse kan innebära att kommunerna blir helt utan ersättning för utbildningskostnader för studier påbörjade efter 18 år för personer med uppehållstillstånd för studier som alljämt är inskrivna vid mottagningsenhet, då det saknas lagstöd för Migrationsverket att bevilja ersättning för denna grupp.

Kostnader och andra konsekvenser (avsnitt 8)

En förlängning av den tillfälliga lagen bedöms medföra att de samlade utgifterna minskar med närmare 4,8 miljarder kronor, men den ökade komplexiteten i prövningen kan föranleda reviderade antaganden i kommande prognoser.

I detta remissvar redovisar Migrationsverket ekonomiska konsekvenser under budgetperioden 2019–2022 av föreslagen förlängningen av den tillfälliga lagen enligt utkast till lagrådsremiss.

¹ Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående vilka som omfattas av 1 § första stycket 3 i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) (SR 36/2018).

Migrationsverkets februariprognos (P2-19) var anpassad till det så kallade januariavtalets punkt 65 och 66. De nya bestämmelserna föreslås gälla från den 20 juli 2019 och två år framåt, men i P2-19 antogs de prognosmässigt att gälla under hela prognosperioden fram till slutet av 2022. I P2-19 utgick huvudprognosen från tillgängliga förvaltningsmedel för både Migrationsverket samt Domstolsverket och migrationsdomstolarna.

Den ökade komplexiteten i prövningen vid en förlängning av den tillfälliga lagen som redogörs för i tidigare avsnitt kan i olika avseenden medföra en mer resurskrävande prövning. Det kan föranleda reviderade antaganden i kommande prognoser.

Utgångspunkter för beräkning av ekonomiska konsekvenser

I detta remissvar jämförs P2-19 (huvudprognos) med alternativa prognosberäkningar med utgångspunkt i om den tillfälliga lagen skulle upphöra i mitten av 2019 med en återgång till de regler i utlänningslagen som gällde innan den tillfälliga lagen (P2-19, alternativ prognos). Även de alternativa beräkningarna utgår från tillgängliga medel för Migrationsverket samt Domstolsverket och migrationsdomstolarna, vilket innebär en begränsad prövningskapacitet.

De alternativa beräkningarna utgår från samma antaganden om antal och sammansättning av asylsökande till Sverige 2019–2021 som låg till grund för Migrationsverkets huvudprognos i november 2018 (P5-18, scenario A). Dessa utgick från att den tillfälliga lagen upphör i mitten av 2019. För 2022 antas samma antal asylsökande som för 2021.

Vidare innehåller de alternativa beräkningarna en uppdaterad bedömning av antalet inkomna anknytningsärenden för 2020 och framåt med utgångspunkt i att den tillfälliga lagen upphör i mitten av 2019.

Då de alternativa beräkningarna utgår från fler asylsökande 2019 och framåt behöver mer resurser avsättas för en kontinuerligt växande asylmottagning framför allt från 2020 och framåt jämfört med P2-19 huvudprognos. Därmed kan mindre resurser avsättas till prövningsverksamheten.

Inom asylprövningen minskar resurserna från 2020 och framåt jämfört med P2-19 huvudprognos. Prioriterade ärenden som Dublinärenden, barn utan vårdnadshavare och uppenbart ogrundade ärenden skulle ta större delen av de tillgängliga resurserna i anspråk och antalet öppna grundärenden inom asyl beräknas öka kraftigt. Att inga nya tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle utfärdas efter mitten 2019 och färre avgjorda grundärenden innebär samtidigt färre förlängningsansökningar.²

Inom anknytningsprövningen minskar resurserna från 2020 och framåt kraftigt jämfört med P2-19 huvudprognos. Det medför betydligt färre avgjorda ärenden. Under 2021–2022 skulle resurserna vara så begränsade att det avgörs mycket få anknytningsärenden, med en kraftig ökning av antalet öppna ärenden som följd.

² Se bilaga 1 för en jämförelse av skyddsprocessen enligt P2-19 huvudprognos (tillfällig lag förlängs) och P2-19 alternativ prognos (tillfällig lag upphör).

P2-19 huvudprognos innehåller ett antagande om att en begränsad andel skyddsbehövande kommer att beviljas permanent uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen vid egen försörjning genom anställning eller näringsverksamhet. I vilken utsträckning personer som varit bosatta i Sverige i fem år kommer att uppfylla kriterierna för varaktig bosättning och därmed kunna beviljas permanent uppehållstillstånd, istället för ett förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd, är som ovan nämnts svårbedömt och har inte beaktats i P2-19 huvudprognos.

Antal asylsökande

Prognosantaganden för antalet asylsökande i Sverige 2019–2022³

Prognos Planeringsantagande	2019	2020-2022
P2-19 huvudprognos		
Tillfällig lag förlängs	21 000	22 000
P2-19 alternativ prognos		
Tillfällig lag upphör	26 000	33 000
<i>Skillnad</i>	-5 000	-11 000

I P2-19 anpassades planeringsantagandet för antalet asylsökande utifrån januariavtalet. Då tidsbegränsade uppehållstillstånd även i fortsättningen ska vara huvudregel i Sverige bedöms en fortsatt stabil utveckling av antalet asylsökande. Sammantaget antas cirka 5 000 färre personer söka asyl i Sverige under 2019 och cirka 11 000 färre per år under 2020–2022 jämfört med om den tillfälliga lagen skulle upphöra i mitten av 2019.

Antal inskrivna i mottagningen

I början av 2019 uppgick antalet inskrivna personer i Migrationsverkets asylmottagning till drygt 50 000. Enligt P2-19 huvudprognos beräknas antalet minska till cirka 46 000 i slutet av året för att sedan ligga kvar på ungefär samma nivå under resten av prognosperioden. Om den tillfälliga lagen skulle upphöra i mitten av 2019 beräknas enligt P2-19 alternativ prognos antalet inskrivna öka till nästan 80 000 i slutet av 2022. Som redogjorts för i februariprognosen skulle antalet inskrivna minska i en snabbare takt om Migrationsverket och framför allt Domstolsverket och migrationsdomstolarna skulle tilldelas medel efter behov.

En förlängning av den tillfälliga lagen, som prognosmässigt antas gälla under hela prognosperioden, beräknas medföra att antalet inskrivna i genomsnitt per år minskar jämfört med vad som antas bli fallet vid en återgång till de regler i utlänningslagen som gällde tidigare. Under 2019 beräknas cirka 1 300 färre inskrivna i genomsnitt, cirka 8 900 färre 2020, cirka 19 400 färre 2021 och cirka 27 700 färre 2022. Cirka 500-600 färre barn utan vårdnadshavare beräknas vara inskrivna i genomsnitt per år under 2020–2022.

³ Prognoser för antal asylsökande påverkas av en rad osäkerhetsfaktorer och består av ett prognosspann, även om detta inte redovisas i denna analys.

Antal anknytningsärenden

Prognosantaganden för antalet inkomna anknytningsärenden (förstagång) 2019–2022

Prognos	2019	2020	2021	2022
P2-19 huvudprognos				
Tillfällig lag förlängs	44 000	37 000	37 000	37 000
P2-19 alternativ prognos				
Tillfällig lag upphör	53 000	40 000	42 000	43 000
<i>Skillnad</i>	9 000	3 000	5 000	6 000

I P2-19 huvudprognos är antagandena om antalet inkomna anknytningsärenden anpassade utifrån att alternativt skyddsbehövande från mitten av 2019 ges samma rätt till familjeåterförening som flyktingar med en tre månaders respit från försörjningskravet.

I P2-19 alternativ prognos antas fler ansökningar inkomma från övriga anknytningspersoner som huvudsakligen utgörs av nyetablerade anknytningspersoner⁴. Detta eftersom en återgång till de regler i utlänningslagen som gällde tidigare skulle medföra lättnader i försörjningskraven även för denna grupp.

I både P2-19 huvudprognos och P2-19 alternativ prognos antas ett större antal ansökningar för 2019 än för åren 2020 och framåt. Orsaken till detta är att Migrationsverket gör ett antagande om att sökande som fått avslag på sina anknytningsansökningar under perioden som den tillfälliga lagen varit gällande kommer att ansöka på nytt när den upphör, alternativt förlängs med vissa justeringar.

Prognosantaganden för antalet avgjorda anknytningsärenden (förstagång) 2019–2022

Prognos	2019	2020	2021	2022
P2-19 huvudprognos				
Tillfällig lag förlängs	49 000	21 000	19 000	21 000
P2-19 alternativ prognos				
Tillfällig lag upphör	45 000	12 000	500	500
<i>Skillnad</i>	-4 000	-9 000	-18 500	-20 500

Fler anknytningsärenden beräknas att avgöras vid en förlängning av den tillfälliga lagen jämfört med om den tillfälliga lagen upphör. Som ovan nämnts kan betydligt mindre resurser avsättas för anknytningsprövning i P2-19 alternativ prognos till följd av en växande asylmottagning.

Som framgår av P2-19 huvudprognos innebär Migrationsverkets tillgängliga förvaltningsmedel en begränsad prövningskapacitet, vilket beräknas leda till långa väntetider för sökande exempelvis i ärenden som rör familjeåterförening.

⁴ Nyetablerade anknytningspersoner utgörs av personer som planerar att gifta sig eller bli sambo med någon i Sverige.

Prognosantaganden för antalet inresta anhöriga till före detta asylsökande 2019–2022

Prognos	2019	2020	2021	2022
P2-19 huvudprognos				
Tillfällig lag förlängs	9 800	5 900	5 900	3 000
P2-19 alternativ prognos				
Tillfällig lag upphör	9 800	5 600	1 300	100
<i>Skillnad</i>	0	-300	-4 600	-2 900

Fler anhöriga till före detta asylsökande beräknas resa in i Sverige 2020–2022 vid en förlängning av den tillfälliga lagen jämfört med om den tillfälliga lagen upphör. Även detta beror på att fler grundärenden inom asyl och förstagångsärenden inom anknytning beräknas avgöras i P2-19 huvudprognos jämfört med P2-19 alternativ prognos.

Antal kommunmottagna

Som ovan nämnts beräknas en förlängning av den tillfälliga lagen medföra färre asylsökande till Sverige under prognosperioden jämfört med om den tillfälliga lagen upphör i mitten av 2019. På längre sikt efter 2022 bedöms det leda till att färre personer beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Under 2019–2022 beräknas dock en förlängning av den tillfälliga lagen medföra cirka 11 000 fler kommunmottagna, varav cirka 8 000 fler inresta anhöriga till före detta asylsökande och cirka 3 000 fler nyanlända från asylmottagningen. Det beror på att fler grundärenden inom asyl och fler förstagångsärenden inom anknytning beräknas avgöras i P2-19 huvudprognos jämfört med P2-19 alternativ prognos. Antalet kommunmottagna barn utan vårdnadshavare beräknas emellertid minska med cirka 600 per år under 2020–2022 jämfört med om den tillfälliga lagen skulle upphöra.

Ekonomiska konsekvenser

Anslagspåverkan P2-19 huvudprognos jämfört med P2-19 alternativ prognos

Anslagspåverkan	P2-19 alternativ prognos tillfällig lag upphör				Skillnad vid förlängning av tillfällig lag P2-19 huvudprognos			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Samlade utgifter (mnkr)								
1:1 Migrationsverket	4 577	4 031	4 044	4 125	0	0	0	0
1:2 Ersättningar och bostadskostnader	5 960	5 450	6 280	6 890	- 160	- 950	- 1 780	- 2 490
1:3 Migrationspolitiska åtgärder	2	2	2	2	0	0	0	0
1:4 Domstolsprövning i utlänningsärenden	741	661	454	471	0	0	0	0
1:5 Kostnader vid domstolsprövning i utlänningsärenden	140	110	113	115	0	0	0	0
1:6 Offentligt biträde för utlänningsärenden	275	206	197	192	+ 11	+ 71	+ 74	+ 48
1:7 Utresor för awisade och utvisade	316	319	320	320	- 1	- 4	- 5	- 4
1:8 Från EU-budgeten finansierade insatser	155	155	155	155	0	0	0	0
1:9 Tillfälligt stöd till kommuner för ensamkommande unga asylsökande m.fl.	195	0	0	0	0	0	0	0
UO 8 summa	12 361	10 934	11 565	12 270	- 150	- 883	- 1 711	- 2 446
1:2 Kommunersättningar vid flyktingmottagande	12 670	8 850	6 250	5 300	- 10	- 100	+ 250	+ 300
UO 13 summa	12 670	8 850	6 250	5 300	- 10	- 100	+ 250	+ 300
Total anslagspåverkan	25 031	19 784	17 815	17 570	- 160	- 983	- 1 461	- 2 146

Sammantaget bedöms en förlängning av den tillfälliga lagen medföra att de samlade utgifterna minskar med närmare 4,8 miljarder kronor under perioden 2019–2022, jämfört med den alternativa beräkningen utifrån att den tillfälliga lagen upphör.

För utgiftsområde 8 uppgår minskningen till närmare 5,2 miljarder kronor. Skillnaden i utgifter kan härledas till volym, där framförallt det minskade antalet inskrivna i mottagningen får stora effekter på ersättningar och

bostadskostnader inom utgiftsområde 8. Vad gäller bostadskostnader utgår de alternativa beräkningarna från samma andelsmässiga fördelning mellan olika boendeformer i anläggningsboende som P2-19 huvudprognos.

För utgiftsområde 13 uppgår ökningen till drygt 0,4 miljarder kronor, vilket förklaras av något fler kommunmottagna i P2-19 huvudprognos jämfört med den alternativa beräkningen.

Inga justeringar av styckkostnader har gjorts i den alternativa beräkningen jämfört med P2-19 huvudprognos. Både P2-19 huvudprognos och P2-19 alternativ prognos utgår från tillgängliga förvaltningsmedel för Migrationsverket samt Domstolsverket och migrationsdomstolarna.

Ökad efterfrågan i servicekanalerna

Ur ett historiskt perspektiv kan Migrationsverket notera en ökad efterfrågan i samtliga servicekanaler i samband med lagändringar. Det beror på att många civilsamhällsaktörer, organisationer och sökande vänder sig till myndigheten med frågor inför och efter att lagändringar genomförts. Många gånger beror ökningen på frågor om tillvägagångssätt för ansökningar, gränsdragningar om vilka som omfattas samt frågor om enskilda ärenden.

Övriga synpunkter

Det behöver klargöras vilka överväganden som gjorts när det gäller den tillfälliga lagens förenlighet med barnkonventionen.

Barnkonventionen som lag år 2020

I utkastet till lagrådsremiss anges att flera åtgärder har vidtagits för att säkerställa att barns bästa beaktas i så stor utsträckning som är möjligt inom ramen för den restriktivitet som fortsatt ska gälla. Vidare anges att portalparagrafen i 1 kap. 10 § utlänningslagen, som har sin grund i artikel 3 i barnkonventionen, innebär att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Vidare följer det av 11 § tillfälliga lagen att grund för uppehållstillstånd föreligger om ett beslut att av- eller utvisa utlännen skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande.

Barnkonventionen utgör en viktig källa vid tolkning av barnets bästa och i övrigt vid bedömningen av barns ärenden om uppehållstillstånd.

Migrationsverket tillämpar principen om barnets bästa genom att först identifiera vad som är det enskilda barnets bästa. Barnet har rätt att få dessa omständigheter beaktade när vi fattar vårt beslut. Efter att barnets bästa har identifierats vägs barnets bästa mot andra rättsligt relevanta intressen, såsom gällande lagstiftning och praxis. Barnets bästa har inte bedömts vara en självständig grund för att vidta, eller inte vidta, vissa åtgärder. Principen om barnets bästa används inte heller som en självständig tillståndsgrund och är inte ensamt utslagsgivande.

Eftersom det även fortsättningsvis föreslås krävas brott mot svenskt konventionsåtagande för att tillämpa bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter i ett enskilt ärende, och då barnets bästa inte utgör en

självständig grund för uppehållstillstånd, är den vikt som kan tillmätas barnets bästa i ett enskilt ärende enligt Migrationsverket i praktiken påtagligt begränsad. Vid en förlängning av den tillfälliga lagen kommer ärenden där det finns ömmande omständigheter, men en utvisning inte skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande, fortsatt att innebära mycket svåra avvägningar i rättstillämpningen. För ett utvecklat resonemang i denna fråga hänvisas till Migrationsverkets remissvar på utkastet till lagrådsremiss *Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* (Ju2016/01307/L7).

Barnkonventionen blir svensk lag den 1 januari 2020, vilket enligt regeringen också innebär ett förtydligande av att rättstillämpare i ärenden och mål ska tolka svenska bestämmelser i förhållande till barnkonventionen (prop. 2017/18:186 s. 112). Mot bakgrund av att nu nämnda lagstiftning kommer att träda i kraft under den föreslagna giltighetstiden för den tillfälliga lagen ser Migrationsverket ett behov av att regeringen dels redovisar vilka överväganden som gjorts när det gäller lagstiftningens förenlighet med barnkonventionen, dels redogör för hur de barnspecifika rättigheterna som framgår av barnkonventionen förhåller sig till den fortsatt restriktiva tillfälliga lagen.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av de rättsliga experterna Anders Lagerwall och Johanna Lindblad Ó Duinnín. I den slutliga beredningen har även rättschefen Fredrik Beijer deltagit.

Mikael Ribbenvik

Bilaga

Huvudprognos och alternativ prognos med tillgängliga förvaltningsmedel

