

En långsiktigt hållbar migrationspolitik

*Betänkande av Kommittén om den framtida
svenska migrationspolitiken (Migrationskommittén)*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:54

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25093-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Morgan Johansson

Regeringen beslutade den 14 juni 2019 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar.

Som ordförande förordnade regeringen den 1 juli 2019 kammar-rättspresident Thomas Rolén. Som ledamöter förordnades den 24 juli 2019 riksdagsledamöterna Paula Bieler (SD), Tobias Billström (M), Hans Eklind (KD), Christina Höj Larsen (V), Johanna Jönsson (C), Rikard Larsson (S), Rasmus Ling (MP), Fredrik Malm (L), Maria Malmer Stenergård (M), Carina Ohlsson (S), Jimmie Åkesson (SD) och kommunalrådet Ebba Östlin (S). Den 24 oktober 2019 entledigades riksdagsledamoten Johanna Jönsson (C) och samma dag förordnades riksdagsledamoten Jonny Cato (C) som ledamot i kommittén. Den 2 mars 2020 entledigades riksdagsledamoten Paula Bieler (SD) och samma dag förordnades riksdagsledamoten Jonas Andersson i Skellefteå (SD) som ledamot i kommittén. Den 15 maj 2020 entledigades riksdagsledamoten Rasmus Ling (MP) och samma dag förordnades riksdagsledamoten Annika Hirvonen Falk (MP) som ledamot i kommittén.

Som experter i kommittén förordnades den 24 juli 2019 advokaten Petter Aasheim, rättschefen Fredrik Beijer, kanslirådet Magnus Frid, kanslirådet Nina Larsaeus, departementssekreteraren Helena Lund, kanslirådet Christiana Lyrestam och ämnesrådet Johan Malkan. Den 24 oktober 2019 förordnades ämnesrådet Helena Johnsson som expert.

Som sekreterare anställdes den 5 augusti 2019 experten Bernd Parusel, den 15 augusti 2019 kammarrättsrådet Erik Hjulström och den 19 augusti 2019 kammarrättsrådet Hanna Kristiansson.

Kommittén har antagit namnet Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Migrationskommittén).

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54). Till betänkandet har fogats sju reservationer och åtta särskilda yttranden.

Vårt uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i september 2020

Thomas Rolén

Jonas Andersson i Skellefteå	Rikard Larsson
Tobias Billström	Fredrik Malm
Jonny Cato	Maria Malmer Stenergard
Hans Eklind	Carina Ohlsson
Annika Hirvonen Falk	Jimmie Åkesson
Christina Høj Larsen	Ebba Östlin

/Erik Hjulström
Hanna Kristiansson
Bernd Parusel

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	25
1 Författningsförslag.....	35
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	35
1.2 Förslag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	63
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	66
1.4 Förslag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.	68
1.5 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	70
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap	74
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare	76
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.	77
2 Kommitténs uppdrag och arbete	79
3 Bakgrund.....	83
3.1 Inledning	83

3.2	Historisk bakgrund	83
3.3	Gällande internationell rätt	84
3.3.1	Genèvekonventionen och New York-protokollet	84
3.3.2	FN:s tortyrkonvention	88
3.3.3	Barnkonventionen	88
3.3.4	Europakonventionen	89
3.3.5	Skyddsgrundsdirektivet	91
3.4	Bestämmelser om skyddsbehov i svensk rätt	94
3.4.1	Utlänningslagen	94
3.4.2	Tillfälliga lagen	96
4	Faktorer som påverkar var människor söker asyl	97
4.1	Inledning	97
4.2	Forskningsresultat om pull-faktorer	100
4.2.1	Sverigespecifika studier och utredningar	100
4.2.2	Europeisk och internationell forskning om pull-faktorer utan specifika inslag om Sverige	111
4.3	Slutsatser av fördelningen av antalet asylsökande i EU och Norden	116
4.4	Lärdomar av Migrationsverkets prognoser	121
4.5	Lagstiftning och regelverk som påverkansfaktorer	125
4.5.1	Övergripande forskningsresultat	127
4.5.2	Möjligheter att få uppehållstillstånd	129
4.5.3	Möjligheter till inresa	130
4.5.4	Möjligheter att arbeta och förhållanden under asyltiden	131
4.5.5	Komparativa förhållanden och dynamiska effekter	131
4.6	Faktorer bortom migrations- och asylpolitiken	133
4.7	Andra möjliga pull-faktorer	135
4.7.1	Spårbyte	135
4.7.2	Säkra länder och uppenbart ogrundade ansökningar	136

4.7.3	Effekter av handläggningstider i asylprocessen ...	137
5	Internationell utblick	139
5.1	Uppehållstillstånd för skyddsbehövande personer.....	140
5.1.1	Allmänt om uppehållstillstånd för skyddsbehövande personer	140
5.1.2	Längd på tidsbegränsade uppehållstillstånd – översikt.....	141
5.1.3	Närmare om uppehållstillståndens längd i olika EU-länder och Norge	143
5.1.4	Permanent uppehållstillstånd	146
5.2	Uppehållstillstånd på humanitära grunder	152
5.2.1	Översikt och avgränsning	152
5.2.2	Närmare om uppehållstillstånd på humanitära grunder i olika EU-länder och Norge	156
5.3	Anhöriginvandring.....	160
5.3.1	Allmänt om rätten till anhöriginvandring i EU ...	160
5.3.2	Anknytningspersoner som är flyktingar eller personer med alternativt skydd	161
5.3.3	Anhöriga som omfattas av rätten till anhöriginvandring.....	163
5.4	Försörjningskrav samt krav gällande boende, sjukförsäkring och integration vid anhöriginvandring	166
5.4.1	Krav på egen försörjning.....	166
5.4.2	Krav på lämpligt boende.....	166
5.4.3	Krav på sjukförsäkring	167
5.4.4	Krav kring språkkunskaper och integration	167
5.4.5	Närmare om krav vid anhöriginvandring i olika EU-länder och Norge	168
6	Uppehållstillståndens längd	177
6.1	Inledning	177
6.2	Gällande rätt	177
6.2.1	Utlänningslagen.....	177
6.2.2	Skyddsgrundsdirektivet.....	178
6.2.3	Ställning som varaktigt bosatt	179

6.2.4	Tillfälliga lagen	182
6.2.5	Förlängning av tillfälliga lagen	184
6.3	Tidigare övervägande avseende uppehållstillståndens längd	184
6.3.1	Förhållandena före 1976	184
6.3.2	Förhållandena från 1985	185
6.3.3	Uttalanden i senare propositioner	186
6.3.4	Överväganden vid införandet av tillfälliga lagen	187
6.3.5	Överväganden vid förlängningen av den tillfälliga lagen	190
6.4	Internationell utblick	190
6.5	Överväganden	193
6.5.1	Tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel	193
6.5.2	Undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället	196
6.5.3	Arbetsstillstånd får beviljas för skyddsbehövande som får tidsbegränsade uppehållstillstånd	198
6.5.4	Längden på uppehållstillstånd vid flyktingskap ..	199
6.5.5	Längden på uppehållstillstånd vid alternativt skyddsbehov	202
7	Permanent uppehållstillstånd	209
7.1	Inledning	209
7.2	Internationell utblick	209
7.3	Det svenska systemet	211
7.3.1	Utbildning i svenska och samhällskunskap	211
7.3.2	Utbildning i svenska för invandrare	213
7.3.3	Utbildning i samhällskunskap	214
7.4	Överväganden	215
7.4.1	Krav för permanenta uppehållstillstånd	215
7.4.2	Undantag från kraven	221

7.4.3	Ansökan och överklagande m.m.....	223
7.4.4	Personer som redan har tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige	225
7.4.5	Personer som omfattas av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.....	225
8	Anhöriginvandring	227
8.1	Inledning	227
8.2	Gällande rätt	227
8.2.1	Europakonventionen.....	227
8.2.2	Barnkonventionen	230
8.2.3	Familjeåterföreningsdirektivet	232
8.2.4	Utlänningslagen.....	235
8.2.5	Tillfälliga lagen.....	245
8.3	Överväganden	250
8.3.1	Upphållstillstånd på grund av anknytning	250
8.3.2	Tillståndstidens längd vid anknytning	262
8.3.3	Möjlighet att vägra uppehållstillstånd vid anknytning	267
9	Försörjningskrav vid anhöriginvandring	269
9.1	Inledning	269
9.2	Gällande rätt	269
9.2.1	Familjeåterföreningsdirektivet	269
9.2.2	Försörjningskravets utformning i utlänningslagen	270
9.2.3	Försörjningskravets utformning i tillfälliga lagen.....	276
9.3	Internationell utblick.....	280
9.4	Överväganden	282
9.4.1	Försörjningskravets utformning	282
9.4.2	Undantag från försörjningskravet.....	289

10	Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl	295
10.1	Inledning	295
10.2	Gällande rätt	295
10.2.1	Europakonventionen	295
10.2.2	Utlänningslagen	298
10.2.3	Tillfälliga lagen m.m.	307
10.3	Internationell utblick	309
10.4	Överväganden	311
10.4.1	En återgång till synnerligen ömmande omständigheter.....	311
10.4.2	Tillståndstidens längd	315
11	Övriga skyddsbehövande.....	317
11.1	Inledning	317
11.2	Gällande rätt	317
11.3	Överväganden	322
12	Övriga ändringar i utlänningslagen m.m.....	325
12.1	Inledning	325
12.2	Uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet efter laga kraft.....	325
12.2.1	Gällande rätt	325
12.2.2	Överväganden.....	326
12.3	Varaktigt bosatta	328
12.3.1	Gällande rätt	328
12.3.2	Överväganden.....	331
12.4	Medborgarskap för vissa statslösa utlänningar.....	333
12.5	Följdändringar	335
13	Säkra och lagliga vägar.....	337
13.1	Inledning	337
13.2	Behov av säkra och lagliga vägar för skyddsbehövande.....	337

13.3	Befintliga säkra och lagliga vägar	341
13.3.1	Kvotflyktningssystem (vidarebosättning)	341
13.3.2	Humanitära mottagandeprogram	346
13.3.3	Sponsorsystem	347
13.3.4	Humanitära viseringar	351
13.3.5	Att ta emot skyddsbehövande inom ramen för familjeåterförening, arbetskraftsinvandring eller som studenter	352
13.3.6	EU-initiativ kring vidarebosättning och andra säkra och lagliga vägar	354
13.4	Överväganden	355
14	Rättssäkerhet	359
14.1	Inledning	359
14.2	Bakgrund	359
14.2.1	Allmänt om rättssäkerhetsbegreppet	359
14.2.2	Vad innebär rättssäkerhet i asylprocessen?	361
14.3	Överväganden	363
14.3.1	En rättssäker asylprocess	363
14.3.2	Offentliga biträden	364
15	Konsekvensanalys	373
15.1	Inledning	373
15.2	Allmänt om konsekvensanalysen	373
15.2.1	Utgångspunkter och avgränsningar	374
15.2.2	Kontexten för kommitténs förslag och förslagens konsekvenser	375
15.2.3	Externa faktorer och osäkerhetsfaktorer	379
15.3	Nollalternativets konsekvenser	382
15.4	Allmänt om förslagens konsekvenser	387
15.5	Förslagens kvantitativa konsekvenser	390
15.5.1	Antal asylsökande	390
15.5.2	Antal beviljade uppehållstillstånd till personer som sökt asyl	393

15.5.3	Kvotflyktingar och anhöriga till kvotflyktingar	395
15.5.4	Anhöriginvandring.....	396
15.5.5	Antalet nyanlända som tas emot i en kommun...	398
15.5.6	Arbetskraftsinvandring.....	399
15.5.7	Ansökningar om ställning som varaktigt bosatt	400
15.5.8	Medborgarskap.....	401
15.5.9	Återvändande och utvandring.....	402
15.6	Förslagens ekonomiska konsekvenser	403
15.6.1	Statliga kostnader.....	403
15.6.2	Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner.....	413
15.6.3	Konsekvenser för pensionssystemet.....	416
15.6.4	Allmänna offentligfinansiella konsekvenser på längre sikt.....	417
15.6.5	Konsekvenser inom biståndsområdet.....	421
15.7	Förslagens övriga konsekvenser	422
15.7.1	Konsekvenser för asylsökandes och nyanländas hälsa.....	422
15.7.2	Konsekvenser för arbetsmarknadsintegration och etablering	425
15.7.3	Konsekvenser för integrationen i samhällslivet ..	430
15.7.4	Konsekvenser för jämställdheten mellan könen	432
15.7.5	Konsekvenser för barn.....	435
15.7.6	Konsekvenser för skolor, utbildningssystemet och samhällsorientering	437
15.7.7	Konsekvenser för civilsamhället och privatpersoner	439
15.7.8	Konsekvenser för bostadsmarknaden, boendeförhållanden och trångboddhet.....	440
15.7.9	Konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet	443
15.7.10	Konsekvenser för företag	444
15.7.11	Miljömässiga konsekvenser	446

15.7.12	Konsekvenser för den gemensamma europeiska asyl- och migrationspolitiken och internationellt samarbete kring kvotflyktingar ...	446
15.8	Förslagens finansiering	448
16	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	451
17	Författningskommentar	453
17.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	453
17.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap	471
17.3	Övriga lagförslag.....	473
	Referenser	475
	Reservationer	493
	Särskilda yttranden	547
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:32	659
Bilaga 2	Översiktlig jämförelse	671
Bilaga 3	Omröstningsresultat	675

Sammanfattning

Migrationskommittén har haft i uppdrag att ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar. Utgångspunkten för uppdraget har varit att migrationspolitiken ska vara human, rätts-säker och effektiv.

Kommitténs uppdrag har omfattat att ta ställning till om asyl-sökande som uppfyller kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige som huvudregel ska beviljas tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd samt längden på dessa uppehållstillstånd samt under vilka förutsättningar som permanenta uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

Kommittén har också haft i uppdrag att ta ställning till om asyl-sökande ska kunna beviljas uppehållstillstånd på ytterligare grunder än de som följer av EU-rätten och svenska konventionsåtaganden, och i så fall vilka dessa grunder bör vara, och därvid särskilt ta ställning till om en ny humanitär grund för uppehållstillstånd ska införas.

Kommittén har vidare haft i uppdrag att ta ställning till i vilken utsträckning som anhöriginvandring ska vara möjlig om den person som utlänningen åberopar anknytning till har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige, och om ett försörjningskrav ska gälla vid anhöriginvandring och hur ett sådant krav då bör utformas.

Kommitténs uppdrag har även omfattat att analysera behovet av åtgärder för att styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar samt behovet av ytterligare åtgärder för att stärka rättssäkerheten i asylprocessen.

Här följer en sammanfattning av kommitténs förslag och bedömningar.

Uppehållstillståndens längd

Tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel

Kommittén föreslår att ett uppehållstillstånd som skyddsbehövande som huvudregel ska vara tidsbegränsat vid det första beslutstillfället.

Kommittén föreslår att en utlänning som har tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) ska undantäckas från huvudregeln och beviljas permanent uppehållstillstånd direkt.

Arbetsstillstånd får beviljas för skyddsbehövande

Kommittén bedömer att arbetsstillstånd får beviljas för skyddsbehövande som får tidsbegränsade uppehållstillstånd och att det inte krävs någon förändrad lagstiftning avseende detta.

Längden på det första uppehållstillståndet vid flyktingskap

Kommittén föreslår att det första uppehållstillstånd som beviljas en flykting ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får inte vara kortare än ett år.

Längden på uppehållstillstånd vid förlängning vid flyktingskap

Kommittén föreslår att om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en flykting ska även det nya uppehållstillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i två år.

Om vissa krav är uppfyllda föreslår kommittén att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas efter ansökan.

Längden på uppehållstillstånd vid alternativt skyddsbehov

Kommittén föreslår att det första uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader.

Längden på uppehållstillstånd vid första förlängningen vid alternativt skyddsbehov

Kommittén förslår att om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en alternativt skyddsbehövande ska 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 inte vara kortare än ett år.

Längden på uppehållstillstånd vid ytterligare förlängning vid alternativt skyddsbehov

Kommittén föreslår att om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en alternativt skyddsbehövande ska 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 inte vara kortare än ett år.

Om vissa krav är uppfyllda föreslår kommittén att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas efter ansökan.

Permanent uppehållstillstånd*Krav för permanent uppehållstillstånd*

Kommittén föreslår att permanent uppehållstillstånd endast ska få beviljas om utlänningen uppfyller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap, kan försörja sig och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Ett permanent uppehållstillstånd ska också förutsätta att utlänningen haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige i minst tre år.

Undantag från kraven för permanent uppehållstillstånd

Kommittén föreslår att barn och personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension ska vara undantagna från de uppställda kraven för permanent uppehållstillstånd vad gäller kunskapskrav och försörjning. Vandelskravet ska inte gälla för personer under 15 år.

Kommittén föreslår också att det ska finnas möjlighet att undanta andra personer från kraven om det föreligger synnerliga skäl.

Ansökan och överklagande m.m.

Kommittén föreslår att en ansökan om permanent uppehållstillstånd endast ska kunna göras i samband med att Migrationsverket ska pröva om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska förlängas.

Kommittén föreslår vidare att det ska vara möjligt att överklaga ett beslut att inte bevilja permanent uppehållstillstånd.

Anhöriginvandring*Uppehållstillstånd på grund av anknytning*

Kommittén föreslår att om en utlänning har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och denne har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd ges till

- en utlänning som är make eller sambo till utlänningen,
- ett utländskt ogift barn till utlänningen,
- ett utländskt ogift barn som har en förälder som är gift eller sambo med utlänningen, och
- en utlänning som på något annat sätt än ovan är nära anhörig till utlänningen om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.

Uppehållstillståndens längd vid anknytning

Kommittén föreslår att ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till en utlänning som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Tillståndet får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Om ytterligare ett uppehållstillstånd beviljas ska även detta tillstånd vara tidsbegränsat och gälla i två år. Om vissa krav är uppfyllda kan efter ansökan ett permanent uppehållstillstånd i stället beviljas, dock tidigast efter tre år med uppehållstillstånd i Sverige.

Möjlighet att vägra uppehållstillstånd vid anknytning

Kommittén föreslår att ett uppehållstillstånd ska få vägras

- en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller
- ett utländskt barn som är ogift och har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige

om någon av makarna eller samborna är under 21 år.

Försörjningskrav vid anhöriginvandring*Försörjningskrav vid anhöriginvandring*

Kommittén föreslår att det som huvudregel ska ställas ett försörjningskrav som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Försörjningskravets utformning

Kommittén föreslår att försörjningskravet ska innebära ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja både sig själv och den anhörige och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och den anhörige.

Kommittén föreslår vidare att försörjningskravet inte ska gälla vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Undantag från försörjningskravet

Kommittén föreslår att försörjningskravet inte ska gälla om

- anknytningspersonen är ett barn,
- sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige,
- om anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EES-stat, Schweiz eller Förenade kungariket och sökanden är dennes make, maka eller sambo och utlänningen och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

Kommittén föreslår vidare att om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande ska försörjningskravet gälla endast om

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

Kommittén föreslår också att om det föreligger synnerliga skäl ska något försörjningskrav inte ställas.

Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

En återgång till synnerligen ömmande omständigheter

Kommittén föreslår att om uppehållstillstånd inte kan beviljas på annan grund, ska tillstånd få beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid denna bedömning ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas.

Kommittén föreslår vidare att barn ska få beviljas uppehållstillstånd enligt den föreslagna bestämmelsen även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Tillståndstidens längd vid synnerligen ömmande omständigheter

Kommittén föreslår att ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader.

Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Varje nytt uppehållstillstånd som därefter beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i två år om inte en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas.

Övriga skyddsbehövande

Kommittén föreslår att kategorin övriga skyddsbehövande ska utmönstras ur utlänningslagen (2005:716).

Övriga ändringar i utlänningslagen m.m.

Uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet efter laga kraft

Kommittén föreslår att ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning på grund av hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen ska vara tidsbegränsat och gälla i maximalt 13 månader. För det fall att verkställighetshindret har sin grund i att sökanden har flyktingskäl ska tillståndstiden bestämmas till tre år.

Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i maximalt ett år.

Kommittén föreslår att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas om verkställighetshindret är bestående och vissa krav är uppfyllda. En ansökan om permanent uppehållstillstånd kan göras tidigast efter tre år med uppehållstillstånd i Sverige.

Varaktigt bosatta

Kommittén föreslår att för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige och därmed få ett permanent uppehållstillstånd ska krävas att sökanden uppfyller de krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap samt vandel som krävs för att beviljas ett sådant uppehållstillstånd samt ett försörjningskrav.

Medborgarskap för vissa statslösa utlänningar

Kommittén föreslår att det ska införas en möjlighet att beviljas svenskt medborgarskap för en utlänning, som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, på grund av skyddsbehov, synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder eller på grund av anknytning till en sådan person, om han eller hon har fötts i Sverige, sedan födseln är statslös, har haft hemvist här i landet de senaste fem åren eller under sammanlagt tio år och inte har fyllt 21 år.

Säkra och lagliga vägar

Kommittén bedömer att det finns ett behov av säkra och lagliga vägar till Sverige, men att Sveriges möjligheter att genom nationella åtgärder styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar är begränsade.

Kommittén bedömer att Sverige bör verka för att det internationella samarbetet för vidarebosättning av kvotflyktingar vidareutvecklas och utvidgas så att fler länder tar emot kvotflyktingar respektive ökar sina kvoter.

Kommittén bedömer vidare att Sverige bör fortsatt stödja utvecklingen av ett gemensamt europeiskt system för vidarebosättning och andra EU-initiativ kring säkra och lagliga vägar.

Rättssäkerhet

En rättssäker asylprocess

Kommittén bedömer att rättssäkerheten i asylprocessen är god.

Kommittén bedömer vidare att de förslag om förändringar i utlänningslagen som kommittén har presenterat kommer att ytterligare stärka rättssäkerheten i asylprocessen genom att lagstiftningen blir tydligare.

Offentliga biträden

Kommittén föreslår att det ska tillsättas en utredning som ska se över hanteringen av offentliga biträden inom det förvaltningsrättsliga systemet, med särskild fokus på offentliga biträden i asylärenden.

Summary

The Cross-party Committee of Inquiry on Migration was tasked with considering the shape of future Swedish migration policy, with a view to establishing a system that is sustainable in the long term. The starting point for the Committee's remit was that migration policy must be humane, legally certain and effective.

The Committee was tasked with considering whether asylum seekers who meet the criteria for being granted Swedish residence permits should, as a general rule, be granted temporary residence permits or permanent residence permits and the duration of those permits, and the conditions under which permanent residence permits may be granted.

The Committee was also tasked with considering whether it should be possible to grant asylum seekers residence permits on additional grounds to those that follow from EU law and Swedish convention commitments and, if so, what those grounds should be, in particular considering whether a new humanitarian ground for granting residence permits should be introduced.

The Committee was also tasked with considering the extent to which family member immigration should be possible if the person to whom the alien cites ties has applied for asylum and been granted a Swedish residence permit, and whether a maintenance requirement should apply in cases of family member immigration and, if so, what form this requirement should take.

The Committee's remit also included analysing the need for measures to ensure that a greater proportion of people coming to Sweden do so via safe and legal channels, and the need for additional measures to increase legal certainty in the asylum process.

Below is a summary of the Committee's proposals and conclusions.

Duration of residence permits

Temporary residence permits as a general rule

The Committee proposes that as a general rule, residence permits granted to persons in need of protection should be temporary at the time of the initial decision.

The Committee proposes that aliens admitted to Sweden as part of a decision issued by the Government on the transfer to Sweden of persons in need of protection (resettlement) be exempt from the general rule and be granted permanent residence permits immediately.

Work permits may be granted to persons in need of protection

The Committee concludes that work permits may be granted to persons in need of protection who receive temporary residence permits, and that no legislative amendments are necessary in this regard.

Duration of initial residence permits for refugees

The Committee proposes that initial residence permits granted to refugees should be temporary and valid for three years, unless compelling considerations of national security or public order require a shorter period of validity. The period of validity must not be shorter than one year.

Duration of extensions of residence permits for refugees

The Committee proposes that where subsequent residence permits are granted to refugees, the new permits should also be temporary. The new permits should be valid for two years.

If certain requirements are met, the Committee proposes that permanent residence permits may be granted upon application.

Duration of residence permits for persons eligible for subsidiary protection

The Committee proposes that initial residence permits granted to persons eligible for subsidiary protection should be temporary and valid for 13 months.

Duration of first extensions of residence permits for persons eligible for subsidiary protection

The Committee proposes that where subsequent residence permits are granted to persons eligible for subsidiary protection, the new permits should also be temporary. The new permits should be valid for two years, unless compelling considerations of national security or public order require a shorter period of validity. The period of validity must not be shorter than one year.

Duration of further extensions of residence permits for persons eligible for subsidiary protection

The Committee proposes that where further residence permits are granted to persons eligible for subsidiary protection, the new permits should also be temporary. The new permits should be valid for two years, unless compelling considerations of national security or public order require a shorter period of validity. The period of validity must not be shorter than one year.

If certain requirements are met, the Committee proposes that permanent residence permits may be granted upon application.

Permanent residence permits*Requirements for permanent residence permits*

The Committee proposes that permanent residence permits should only be granted to aliens who meet the requirements of Swedish-language skills and civic knowledge, who can support themselves, and where there is no doubt, with regard to the alien's expected way of life, that a permanent residence permit should be granted. A per-

manent residence permit should also be conditional on the alien having held a temporary Swedish residence permit for at least three years.

Exemptions from the requirements for permanent residence permits

The Committee proposes that children and people who are entitled to receive a national pension or guarantee pension should be exempted from the requirements for permanent residence permits with respect to language skills, civic knowledge and maintenance. The lifestyle requirement should not be applied to people under the age of 15.

The Committee also proposes that others may be exempted from the requirements if there are exceptional grounds to do so.

Applications and appeals, etc.

The Committee proposes that it should only be possible to apply for a permanent residence permit in connection with the Swedish Migration Agency examining whether a temporary residence permit should be extended.

Furthermore, the Committee proposes that decisions not to grant permanent residence permits may be appealed.

Family member immigration

Residence permits on grounds of personal ties

The Committee proposes that if an alien has been granted a temporary residence permit and has good prospects of being granted a more lasting residence permit, residence permits should be granted to:

- an alien who is the spouse or cohabiting partner of the alien;
- a foreign unmarried child of the alien;
- a foreign unmarried child whose parent is the spouse or cohabiting partner of the alien; and
- an alien who in some way other than the above is a close family member of the alien, if he or she has been a member of the same household as that person and there is a special relationship of depen-

dence between the relatives that already existed in the country of origin.

Duration of residence permits in cases of personal ties

The Committee proposes that residence permits granted on grounds of personal ties to an alien who has been granted a temporary residence permit should be valid for the same period as the sponsor's residence permit.

If a subsequent residence permit is granted, the new permit should be temporary and valid for two years. However, the permit must not be valid for a longer period than that of the sponsor.

If a further subsequent residence permit is granted, the new permit should be temporary and valid for two years. If certain requirements are met, upon application a permanent residence permit may be granted instead, but at the earliest after three years of holding a Swedish residence permit.

Possibility to refuse residence permits in cases of personal ties

The Committee proposes that a residence permit may be refused to:

- an alien who is a spouse or cohabiting partner of someone who is resident in Sweden or has been granted a Swedish residence permit, or
- a foreign child who is unmarried and has a parent who is the spouse or cohabiting partner of someone who is resident in Sweden or has been granted a Swedish residence permit

if either of the spouses or cohabiting partners is under 21 years of age.

Maintenance requirement in cases of family member immigration

Maintenance requirement in cases of family member immigration

The Committee proposes that, as a general rule, a maintenance requirement should be imposed as a condition of residence permits on grounds of personal ties.

Form of the maintenance requirement

The Committee proposes that the maintenance requirement should mean that the sponsor must be able to support both themselves and their family member, and have a home of an adequate size and standard for themselves and the family member.

Furthermore, the Committee proposes that the maintenance requirement should not be applied when examining applications for an extension of a residence permit on grounds of personal ties.

Exemptions from the maintenance requirement

The Committee proposes that the maintenance requirement should not be applied if:

- the sponsor is a child;
- the applicant is a child born in Sweden, and the person to whom the child cites personal ties is the child's parent and lives with the child in Sweden;
- the sponsor is a citizen of Sweden, another EEA state, Switzerland or the United Kingdom and the applicant is their spouse or cohabiting partner, and the alien and the sponsor have cohabited for a long time in another country or it is clear in some other way that the relationship is well-established.

The Committee also proposes that if the sponsor has been granted a residence permit as, or been declared, a refugee or person eligible for subsidiary protection, the maintenance requirement should only apply if:

- the residence permit application is submitted more than three months after the sponsor was granted a residence permit as, or was declared, a refugee or person eligible for subsidiary protection;
- family reunification is possible in a country outside the EU to which the family has special ties; or
- the alien and the sponsor have not cohabited for a long time in another country and it is not clear in some other way that the relationship is well-established.

The Committee also proposes that the maintenance requirement should not be applied if there are exceptional grounds not to do so.

Residence permits on humanitarian grounds

Return to exceptionally distressing circumstances

The Committee proposes that if a residence permit cannot be granted on other grounds, a permit may be granted to an alien if, on an overall assessment of the alien's situation, such exceptionally distressing circumstances are found to exist that they should be allowed to remain in Sweden. When this assessment is made, particular attention is to be paid to the alien's state of health, their adaptation to life in Sweden and their situation in the country of origin.

Furthermore, the Committee proposes that children may be granted residence permits under the proposed provision even if the circumstances that emerge do not have the same seriousness and weight that is required for permits to be granted to adults.

Duration of residence permits in cases of exceptionally distressing circumstances

The Committee proposes that residence permits granted on grounds of exceptionally distressing circumstances should be temporary and valid for 13 months.

If a subsequent residence permit is granted, the new permit should be temporary and valid for two years. Every new residence permit subsequently granted should be temporary and valid for two

years, unless an application for a permanent residence permit can be granted.

Persons otherwise in need of protection

The Committee proposes that the category of ‘persons otherwise in need of protection’ should be expunged from the Aliens Act (2005:716).

Other amendments to the Aliens Act, etc.

Residence permits on grounds of impediments to enforcement after decisions become final and non-appealable

The Committee proposes that residence permits granted to aliens on grounds of impediments to enforcement under Chapter 12, Section 18, first paragraph of the Aliens Act should be temporary and valid for a maximum of 13 months. In cases where the impediment to enforcement is based on the fact that an applicant has grounds for refugee status, the residence permit should be valid for three years.

If a subsequent residence permit is granted, the new permit should be temporary and valid for a maximum of one year.

The Committee proposes that a permanent residence permit may be granted if the impediment to enforcement is lasting and certain requirements are met. A permanent residence permit may be applied for at the earliest after three years of holding a Swedish residence permit.

Long-term residents

The Committee proposes that to be granted long-term resident status in Sweden and thus receive a permanent residence permit, an applicant must meet a maintenance requirement and the requirements of Swedish-language skills, civic knowledge and lifestyle necessary to be granted such a residence permit.

Citizenship for certain stateless aliens

The Committee proposes the introduction of a possibility to grant Swedish citizenship to an alien who has been granted a temporary residence permit on grounds of a need for protection, exceptionally distressing circumstances or impediments to enforcement, or on grounds of personal ties to such a person, if they were born in Sweden, have been stateless since birth, have been habitually resident in Sweden for the last five years or for a total of ten years, and have not attained the age of 21.

Safe and legal channels

The Committee concludes that there is a need for safe and legal channels into Sweden, but that the possibilities for Sweden to use national measures to ensure that a greater proportion of people coming to Sweden do so through safe and legal channels are limited.

The Committee concludes that Sweden should strive to ensure the further development of international cooperation for the resettlement of quota refugees, and its expansion to ensure that more countries admit quota refugees or increase their quotas.

Furthermore, the Committee concludes that Sweden should continue to support the development of a joint European resettlement scheme and other EU initiatives for safe and legal channels.

Legal certainty*Legal certainty in the asylum process*

The Committee concludes that there is a good level of legal certainty in the asylum process.

Moreover, the Committee concludes that the amendments it proposes to the Aliens Act will further strengthen legal certainty in the asylum process by making the legislation clearer.

Public counsels

The Committee proposes that an inquiry be appointed to review the public counsel system in administrative law contexts, with a particular focus on public counsels in asylum cases.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 1 kap. 1 a och 12 §§, 4 kap. 2 a §, 5 kap. 1 a, 8, 9 och 25 §§ och 5 a kap. 3 § ska upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 1 a §, 4 kap. 2 c, 3 a, 5 a och 5 c §§, 5 kap. 1, 2, 3–3 e, 6, 7 och rubriken närmast före 7, 11, 15 a, 16, 17 a, 18 och 24 §§, 5 a kap. 2 och 4 §§, 9 kap. 8 §, 12 kap. 3, 8 a, 16 b, 18, 19 och 19 b §§, 13 kap. 17 §, 14 kap. 3 §, 16 kap. 11 § och 18 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf 5 kap. 7 a § och närmast före 5 kap. 10 § en ny rubrik som ska lyda ”Tidsbegränsat uppehållstillstånd”,

dels att rubriken närmast före 4 kap. 5 § ska lyda ”När en utlänning upphör att vara flykting eller alternativt skyddsbehövande” och att rubriken närmast före 12 kap. 8 a § ska lyda ”Avvisning och utvisning av utlänning som ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande”.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***2 kap.**1 a §¹

Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, får Migrationsverket utfärda ett främlingspass för honom eller henne.

Har en utlänning beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande *eller övrig skyddsbehövande* enligt 4 kap. 2 *eller 2 a* § eller beviljats skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c §, ska Migrationsverket utfärda ett främlingspass för utlänningen, om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Främlingspass ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker.

Har en utlänning beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § eller beviljats skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c §, ska Migrationsverket utfärda ett främlingspass för utlänningen, om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Främlingspass ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker.

Migrationsverket får utfärda främlingspass även i andra fall, om det finns särskilda skäl.

4 kap.2 c §²

En utlänning är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande *och övrig skyddsbehövande* om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon

En utlänning är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon

1. har gjort sig skyldig till sådana brott eller gärningar som avses i 2 b § första stycket 1 eller 3,
2. har gjort sig skyldig till ett grovt brott, eller
3. utgör en fara för rikets säkerhet.

¹ Senaste lydelse 2014:778.

² Senaste lydelse 2009:1542.

Det som anges i första stycket gäller även en utlänning som har anstiftat eller på annat sätt deltagit i förövandet av de brott eller gärningar som avses i första stycket 1 och 2.

3 a §³

En utlänning, som med återopande av skyddsskäl ansökt om uppehållstillstånd, ska förklaras vara alternativt skyddsbehövande (alternativ skyddsstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 2 § och inte är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande enligt 2 c §.

En utlänning, som med återopande av skyddsskäl har ansökt om uppehållstillstånd, ska förklaras vara övrig skyddsbehövande (övrig skyddsstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 2 a § och inte är utesluten från att anses som övrig skyddsbehövande enligt 2 c §.

Av 3 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige framgår att andra stycket inte gäller under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021.

5 a §⁴

En utlänning upphör att vara alternativt skyddsbehövande *eller övrig skyddsbehövande* om de omständigheter som medförde att han eller hon bedömdes som skyddsbehövande inte längre finns eller har ändrats i sådan omfattning att skydd inte längre behövs. Vid bedömningen ska endast väsent-

En utlänning upphör att vara alternativt skyddsbehövande om de omständigheter som medförde att han eller hon bedömdes som skyddsbehövande inte längre finns eller har ändrats i sådan omfattning att skydd inte längre behövs. Vid bedömningen ska endast väsentliga och bestående förändringar beaktas.

³ Senaste lydelse 2019:486.

⁴ Senaste lydelse 2014:1400.

liga och bestående förändringar beaktas.

Första stycket gäller dock inte en utlänning som på grund av tidigare upplevelser som utgjort grund för skyddsbehov har tungt vägande skäl för att inte vilja använda sig av det lands skydd där han eller hon är medborgare eller där han eller hon som statslös tidigare hade sin vistelseort.

5 c §⁵

En alternativ skyddsstatusförklaring ska återkallas, om det kommer fram att utlänningen inte kan anses vara alternativt skyddsbehövande.

En övrig skyddsstatusförklaring ska återkallas, om det kommer fram att utlänningen inte kan anses vara övrig skyddsbehövande.

5 kap.

1 §⁶

Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd. Flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får dock vägras en flykting om han eller hon

1. genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller

2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara permanent eller gälla i minst tre år. Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat

Ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting enligt första stycket ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år. Varje nytt uppehållstillstånd som därefter beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i två år om

⁵ Senaste lydelse 2009:1542.

⁶ Senaste lydelse 2019:486.

uppehållstillstånd enligt första stycket, ska det nya tillståndet gälla i minst två år. Första och andra meningarna gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

Av 4 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige framgår att första stycket inte gäller för övriga skyddsbehövande under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021. Av 5 § den lagen framgår att under samma period gäller inte tredje stycket för flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

inte en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas. En flykting som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i tre år ska, när tiden för det uppehållstillståndet löpt ut, efter ansökan beviljas ett permanent uppehållstillstånd om även förutsättningarna i 7 § är uppfyllda.

Ett uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande enligt första stycket ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska det gälla i två år. Varje nytt uppehållstillstånd som därefter beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i två år om inte en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas. En alternativt skyddsbehövande som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år ska, när tiden för ett uppehållstillstånd löpt ut, efter ansökan beviljas ett permanent uppehållstillstånd om även förutsättningarna i 7 § är uppfyllda.

Vad som framgår i tredje och fjärde styckena om längden på uppehållstillstånden gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

2 §

Uppehållstillstånd skall ges till en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning).

En utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd utan att behöva uppfylla kraven i 7 §.

3 §⁷

Uppehållstillstånd ska, om inte annat följer av 17–17 b §§, ges till

1. en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

2. ett utländskt barn som är ogift och

a) har en förälder som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller

b) har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

3. ett utländskt barn som är ogift och som har adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och fortfarande är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

– har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

– gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, eller

– gäller i Sverige enligt lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer,

4. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller *annan* skyddsbehövande, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas

4. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller *alternativt* skyddsbehövande, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas

⁷ Senaste lydelse 2019:486.

ställe, eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten, och

5. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller *annan* skyddsbehövande, eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan.

När en ansökan om uppehållstillstånd grundas på ett beslut om adoption som har meddelats av svensk domstol, ska den anknytning som har uppkommit genom beslutet godtas i ärendet om uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska gälla minst ett år. Uppehållstillstånd som beviljas ett ogift barn enligt första stycket 2 b ska gälla för samma tid som föräldrarnas uppehållstillstånd. Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som med stöd av första stycket 1, 2, 4 eller 5 har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en skyddsbehövande, ska det nya tillståndet gälla i minst två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid.

Under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021 gäller de begränsningar i första och tredje styckena som framgår av 6 § första stycket och 8 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av

ställe, eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten, och

5. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller *alternativt* skyddsbehövande, eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan.

Uppehållstillstånd enligt första stycket 1–2 ska även beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd enligt denna paragraf som har beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 §, ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för den person som det åberopas anknytning till.

Uppehållstillstånd som har beviljats på grund av anknytning till någon som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för

möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

bosättning i Sverige ska gälla i två år.

Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Varje nytt uppehållstillstånd som därefter beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i två år om inte en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas. Tillståndet får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

En utlänning som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år ska, när tiden för ett uppehållstillstånd löpt ut, efter ansökan beviljas ett permanent uppehållstillstånd om även förutsättningarna i 7 § är uppfyllda.

Vad som framgår i fjärde–sjätte styckena om längden på uppehållstillstånden gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid.

3 a §⁸

Uppehållstillstånd får, om inte annat anges i 17 § andra stycket, ges till

1. en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges,

2. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 3 § eller i denna paragraf är nära anhörig

2. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 3 § eller i denna paragraf är nära anhörig

⁸ Senaste lydelse 2019:486.

till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet,

till någon som är bosatt, som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning eller som har beviljats ett *uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 §*, och som *har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd*, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet,

3. en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige,

4. en utlänning som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett barn som är bosatt i Sverige, och

5. en utlänning som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd.

Om en utlänning har getts uppehållstillstånd enligt första stycket 1 ska uppehållstillstånd för samma tid också ges till utlänningens ogifta barn.

När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd också i andra fall än som avses i första och andra styckena beviljas en utlänning som

1. är adopterad i Sverige i vuxen ålder,

2. är anhörig till en utlänning som är flykting eller *annan* skyddsbehövande, eller

3. på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

2. är anhörig till en utlänning som är flykting eller *alternativt* skyddsbehövande, eller

Av 6 § andra stycket lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige framgår att första–tredje styckena inte gäller under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021, om utlänningen åberopar anknytning till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som

Uppehållstillstånd enligt första stycket 1, 3 och 4 och tredje stycket 2 ska inte beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 §.

har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 eller 16 a § den lagen.

Uppehållstillstånd enligt första stycket 2 som har beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 §, ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för den person som det åberopas anknytning till.

Uppehållstillstånd i övrigt som beviljas enligt första eller tredje stycket ska gälla i två år.

Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Varje nytt uppehållstillstånd som därefter beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i två år om inte en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas. Tillståndet får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

En utlänning som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år får, när tiden för ett uppehållstillstånd löpt ut, efter ansökan beviljas ett permanent uppehållstillstånd om även förutsättningarna i 7 § är uppfyllda.

Vad som framgår i femte- och sjunde styckena om längden på uppehållstillstånden gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den

allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid.

3 b §⁹

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt 3 eller 3 a § får beviljas endast om den person som utlänningen åberopar anknytning till kan försörja sig och har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen.

Av 9 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige framgår att första stycket inte gäller under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt 3 eller 3 a § får beviljas endast om den person som utlänningen åberopar anknytning till kan försörja sig *och utlänningen* samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. *Detta gäller dock inte vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.*

3 c §¹⁰

Kraven i 3 b § gäller inte om den person som utlänningen åberopar anknytning till är

1. ett barn,
2. medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz,
3. en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting,
4. en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning),
5. en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som

Kraven i 3 b § gäller inte om den person som utlänningen åberopar anknytning till är

- 1. ett barn, eller*
- 2. medborgare i Sverige, annan EES-stat, Schweiz eller Förenade kungariket och utlänningen är dennes make, maka eller sambo och utlänningen och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.*

Om den person som utlänningen åberopar anknytning till har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skydds-

⁹ Senaste lydelse 2019:486.

¹⁰ Senaste lydelse 2010:175.

alternativt skyddsbehövande eller har förklarats vara alternativt skyddsbehövande, eller

6. en utlänning som har permanent uppehållstillstånd och som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd för bosättning i minst fyra år.

behövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande gäller kraven i 3 b § endast om

1. ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter att den person som utlänningen 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. utlänningen och den person som utlänningen åberopar anknytning till inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

3 d §¹¹

Kraven i 3 b § gäller inte om sökanden är ett barn och den som barnet åberopar anknytning till är barnets förälder. Kraven i 3 b § gäller inte heller om barnets andra förälder ansöker om uppehållstillstånd tillsammans med barnet.

Kraven i 3 b § gäller inte om sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är förälder till barnet och sammanbott med barnet i Sverige.

3 e §¹²

Utöver vad som följer av 3 c och 3 d §§ får undantag från kraven i 3 b § medges helt eller

Utöver vad som följer av 3 c och 3 d §§ får undantag från kraven i 3 b § medges helt eller

¹¹ Senaste lydelse 2010:175.

¹² Senaste lydelse 2010:175.

delvis, om det finns *särskilda* skäl.

delvis, om det finns *synnerliga* skäl.

6 §¹³

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas.

För barn får uppehållstillstånd enligt första stycket beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande.

Under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021 gäller de avvikelser från första och andra styckena som framgår av 11 och 12 §§ lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt första stycket även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Varje nytt uppehållstillstånd som därefter beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i två år om inte en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas. En utlänning som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år får, när tiden för ett uppehållstillstånd löpt ut, efter ansökan beviljas ett permanent uppehållstillstånd om även förutsättningarna i 7 § är uppfyllda.

¹³ Senaste lydelse 2019:486.

*Tidsbegränsat uppehållstillstånd**Krav för permanent uppehållstillstånd*

7 §

Ett uppehållstillstånd skall tidsbegränsas om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas.

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om

1. sökanden uppfyller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap,

2. sökanden kan försörja sig, och

3. det med hänsyn till sökandens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

7 a §

Kraven i 7 § 1 och 2 gäller inte om

1. sökanden är ett barn

2. sökanden har rätt att uppbära allmän pension eller garanti-pension, eller

3. det finns synnerliga skäl.

Kraven i 7 § 3 gäller inte om sökanden inte har fyllt 15 år.

11 §¹⁴

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs.

I 16 a och 16 b §§ lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige finns bestämmelser om uppehållstillståndets längd som gäller under perioden 1 juni 2017–19 juli 2021 för barn

¹⁴ Senaste lydelse 2019:486.

som beviljas uppehållstillstånd för att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet.

15 a §¹⁵

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller *annan* skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 *eller* 2 a § eller motsvarande äldre bestämmelser avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, om utlänningen vistas här och

1. 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, eller

2. enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1 eller andra stycket har stark anknytning till en person som beviljats uppehållstillstånd enligt 1.

En ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket ska ha kommit in till Migrationsverket senast två veckor efter det att beslutet att avslå ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller *annan* skyddsbehövande har vunnit laga kraft.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller *alternativt* skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § eller motsvarande äldre bestämmelser avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, om utlänningen vistas här och

En ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket ska ha kommit in till Migrationsverket senast två veckor efter det att beslutet att avslå ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller *alternativt* skyddsbehövande har vunnit laga kraft.

16 §¹⁶

En utlänning som med stöd av 8 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får beviljas ett nytt tidsbegränsat eller

En utlänning som med stöd av 3 § *första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket* har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får

¹⁵ Senaste lydelse 2014:777.

¹⁶ Senaste lydelse 2019:486.

permanent uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består.

efter ansökan beviljas ett nytt uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består.

En utlänning som har familjeanknytning enligt 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket och som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller
3. andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd.

Av 8 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige framgår att första–tredje styckena inte gäller under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021 när ett uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 eller 16 a § den lagen.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt andra stycket ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader.

17 a §¹⁷

Uppehållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 §, om

1. oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att få uppehållstillståndet,

¹⁷ Senaste lydelse 2019:486.

2. en utlänning adopterats eller ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inletts uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd, eller

3. utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Uppehållstillstånd får vägras även i sådana fall som avses i 3 § första stycket 1 eller 2 b, om

1. makarna eller samborna inte lever tillsammans eller inte har sådan avsikt,

2. den person till vilken anknytning åberopas eller utlänningen som sökt uppehållstillstånd är gift eller sambo med någon annan, eller

3. någon av makarna eller samborna är under 18 år. 3. någon av makarna eller samborna är under 21 år.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras ska hänsyn tas till utlänningens övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden.

Under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021 gäller den avvikelse från andra stycket 3 som följer av 6 § första stycket lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, om utlänningen åberopar anknytning till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 eller 16 a § den lagen.

Lydelse enligt SFS 2019:1211

Föreslagen lydelse

18 §

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller annan skyddsbehövande 1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller alternativt skyddsbehövande

- ande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,
2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,
3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,
4. utlänningen kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,
5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,
6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,
7. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som med stöd av 10 § har beviljats en utlänning i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket,
8. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a eller 15 d §,
9. utlänningen med stöd av 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning,
10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller
11. det annars finns synnerliga skäl.
- Första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

I 7 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå föreskrivs ytterligare undantag från första stycket under perioden 20 juli 2021–19 januari 2025.

24 §¹⁸

Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om permanent uppehållstillstånd därför att de är övriga skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 a §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformning och kontroll av språk- och samhällskunskapskraven enligt 7 § samt om försörjningsförmågan enligt samma paragraf.

5 a kap.

2 §¹⁹

För att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige skall sökanden fullt ut kunna försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda.

För att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska sökanden

1. fullt ut kunna försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda, och

2. uppfylla förutsättningarna för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § 1 och 3.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kravet på försörjningsförmågan.

¹⁸ Senaste lydelse 2009:1542.

¹⁹ Senaste lydelse 2006:219.

4 §²⁰

Ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska inte beviljas

1. en medborgare i en EU-stat, 1. en medborgare i en EU-stat,
eller

2. övriga skyddsbehövande
enligt 4 kap. 2 a §, eller

3. en utlänning vars vistelse i Sverige inte är av varaktig karaktär. 2. en utlänning vars vistelse i Sverige inte är av varaktig karaktär.

9 kap.

8 §²¹

Migrationsverket eller Polismyndigheten får fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck om

1. utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige,
2. utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *annan* skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 *eller* 2 a §, eller
2. utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *alternativt* skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §, eller
3. det finns grund för att besluta om förvar.

12 kap.

3 §²²

Ett beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning som avses i 4 kap. 2 § första stycket 1, i fall av väpnad konflikt, *eller* 2 a § första stycket får inte verkställas till utlänningens hemland eller till ett land där han eller hon riskerar att sändas vidare till hemlandet, om det finns synnerliga skäl mot det.

Ett beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning som avses i 4 kap. 2 § första stycket 1, i fall av väpnad konflikt får inte verkställas till utlänningens hemland eller till ett land där han eller hon riskerar att sändas vidare till hemlandet, om det finns synnerliga skäl mot det.

²⁰ Senaste lydelse 2017:22.

²¹ Senaste lydelse 2014:655.

²² Senaste lydelse 2009:1542.

8 a §²³

Om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *annan skyddsbehövande* enligt 4 kap. 2 a §, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas innan ansökan har prövats och då avslagits genom ett beslut som har fått laga kraft eller innan ett beslut att avvisa ansökan enligt 5 kap. 1 b § har fått laga kraft.

Första stycket gäller inte om Migrationsverket har beslutat om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 §. Då gäller i stället att beslutet om avvisning får verkställas när ansökan om uppehållstillstånd har avslagits eller avvisats av Migrationsverket. Om beslutet om avvisning överklagas ska den migrationsdomstol som ska pröva överklagandet pröva om verkställigheten av avvisningsbeslutet tills vidare ska avbrytas (inhibition). Beslutet om avvisning får inte verkställas innan denna prövning har gjorts. Ett avvisningsbeslut som gäller ett ensamkommande barn får dock aldrig verkställas förrän tidigast en vecka från den dag då barnet fick del av beslutet.

Första och andra styckena hindrar inte att utlänningen överlämnas, utlämnas eller överförs till en annan stat eller internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd.

16 b §²⁴

I fråga om den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, bevilja uppehållstillstånd och arbetstillstånd om det

1. finns hinder enligt 1, 2 eller 3 § mot att utvisningsbeslutet verkställs,
2. finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen,

²³ Senaste lydelse 2016:1243.

²⁴ Senaste lydelse 2013:648.

3. finns medicinska hinder, eller

4. annars finns synnerliga skäl.

Vid bedömningen enligt första stycket 4 ska följande särskilt beaktas:

- brottslighetens art och omfattning,
- den tid som har förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades,
- utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet, och
- utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt.

Om migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen finner att utlänningen är flykting enligt 4 kap. 1 § eller *annan skyddsbehövande* enligt 4 kap. 2 eller 2 a § gäller även det som anges i 5 kap. 1 §. Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande gäller även det som anges i 5 kap. 4 §.

Om migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen finner att utlänningen är flykting enligt 4 kap. 1 § eller *alternativt skyddsbehövande* enligt 4 kap. 2 § gäller även det som anges i 5 kap. 1 §. Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande gäller även det som anges i 5 kap. 4 §.

18 §²⁵

Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att

1. det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 §,
2. det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen, eller
3. det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas,

får Migrationsverket, *om hindret är bestående, bevilja permanent uppehållstillstånd.*

Finns det endast ett tillfälligt hinder mot verkställighet, får

får Migrationsverket *bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som ska gälla i tre år om det finns ett hinder enligt 2 § och om inte tvingande hänsyn till den natio-*

²⁵ Senaste lydelse 2019:486.

verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Barn får beviljas permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket 3 även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

nella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år. I övriga fall av hinder ska uppehållstillståndet gälla i längst tretton månader. Varje nytt uppehållstillstånd som därefter beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i ett år.

Finns det ett hinder mot verkställighet som är bestående får en utlänning som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år när tiden för ett uppehållstillstånd löpt ut, efter ansökan beviljas ett permanent uppehållstillstånd om även förutsättningarna i 5 kap. 7 § är uppfyllda.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt första stycket 3 även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns någon annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4 eller 5 kap. 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

Migrationsverket får också besluta om inhibition.

Av 15 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige framgår att uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska tidsbegränsas under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021.

19 §²⁶

Om ett beslut om uppehållstillstånd inte kan meddelas enligt 18 §, ska Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft återopar sådana nya omständigheter som

1. kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 3 §, och

2. inte kunnat återopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha återopat omständigheterna tidigare.

Är förutsättningarna enligt första stycket inte uppfyllda, ska Migrationsverket besluta att inte bevilja ny prövning.

Första stycket gäller inte om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *annan* skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 *eller* 2 a § och en sådan ansökan inte tidigare under utlänningens vistelse i Sverige har prövats genom ett beslut som har fått laga kraft. I ett sådant fall ska Migrationsverket pröva ansökan och besluta om inhibition i verkställighetsärendet.

Första stycket gäller inte om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *alternativt* skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § och en sådan ansökan inte tidigare under utlänningens vistelse i Sverige har prövats genom ett beslut som har fått laga kraft. I ett sådant fall ska Migrationsverket pröva ansökan och besluta om inhibition i verkställighetsärendet.

Av 16 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige framgår att första stycket inte gäller under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021 om utlänningen endast återopar sådana omständigheter som kan ligga till grund för skyddsbehov enligt 4 kap. 2 a §.

²⁶ Senaste lydelse 2019:486.

19 b §²⁷

Om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott åberopar sådana omständigheter som anges i 19 § första stycket 1 och dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare, ska Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till prövning.

Är förutsättningarna enligt första stycket inte uppfyllda, ska Migrationsverket besluta att inte bevilja prövning.

Utvisningsbeslutet får inte verkställas innan Migrationsverket har avgjort frågan om prövning ska ske eller, om prövning beviljas, innan frågan om uppehållstillstånd har prövats i en instans och ansökan därvid avslagits.

Vad som sägs i första stycket gäller inte om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *annan* skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 *eller 2 a* § och en sådan ansökan inte tidigare under utlänningens vistelse i Sverige har prövats genom ett lagakraftvunnet beslut. I ett sådant fall ska Migrationsverket pröva ansökan.

Av 16 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige framgår att första stycket inte gäller under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021 om utlänningen endast åberopar sådana omständigheter som kan ligga till grund för skyddsbehov enligt 4 kap. 2 a §.

Vad som sägs i första stycket gäller inte om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *alternativt* skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § och en sådan ansökan inte tidigare under utlänningens vistelse i Sverige har prövats genom ett lagakraftvunnet beslut. I ett sådant fall ska Migrationsverket pröva ansökan.

²⁷ Senaste lydelse 2019:486.

13 kap.**17 §²⁸**

Om den som ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *annan* skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § uppger att han eller hon är ett ensamkommande barn ska Migrationsverket, om det finns skäl att ifrågasätta att sökanden är under 18 år, så snart som möjligt göra en åldersbedömning och fatta ett tillfälligt beslut om sökandens ålder. Om det är uppenbart att sökanden är 18 år eller äldre krävs dock inte någon sådan åldersbedömning eller något sådant beslut.

Ett slutligt ställningstagande till sökandens ålder ska göras i samband med det slutliga beslutet i ärendet om uppehållstillstånd.

Ett beslut enligt första stycket gäller omedelbart.

Om den som ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *alternativt* skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § uppger att han eller hon är ett ensamkommande barn ska Migrationsverket, om det finns skäl att ifrågasätta att sökanden är under 18 år, så snart som möjligt göra en åldersbedömning och fatta ett tillfälligt beslut om sökandens ålder. Om det är uppenbart att sökanden är 18 år eller äldre krävs dock inte någon sådan åldersbedömning eller något sådant beslut.

14 kap.**3 §²⁹**

Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, om beslutet innebär

- avvisning eller utvisning,
- avslag på en ansökan om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,
- avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige *eller*,
- återkallelse av ett uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

- avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- *avslag på en ansökan om permanent uppehållstillstånd, eller*

²⁸ Senaste lydelse 2017:258.

²⁹ Senaste lydelse 2014:198.

16 kap.**11 §³⁰**

Prövningstillstånd krävs vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen.

Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket krävs dock inte prövningstillstånd. Prövningsstillstånd krävs inte heller vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om statusförklaring eller uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *annan* skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 *eller 2 a* § efter överlämnande enligt 4 kap. 6 § andra stycket eller 5 kap. 20 § andra stycket.

Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket krävs dock inte prövningstillstånd. Prövningsstillstånd krävs inte heller vid överklagande av en migrationsdomstols beslut i fråga om statusförklaring eller uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *alternativt* skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § efter överlämnande enligt 4 kap. 6 § andra stycket eller 5 kap. 20 § andra stycket.

18 kap.**1 §³¹**

Offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om

1. avvisning, dock inte hos Polismyndigheten om inte utlänningen enligt 10 kap. 1 eller 2 § hållits i förvar sedan mer än tre dagar,
2. utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 11 § andra stycket,
3. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen eller om ny prövning beviljats,
4. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag, dock endast när det gäller fråga om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § och utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar, och
5. hemsändande enligt 23 kap. 2 §.

Offentligt biträde ska alltid förordnas i mål och ärenden enligt första stycket 1 och 2 för

Offentligt biträde ska alltid förordnas i mål och ärenden enligt första stycket 1 och 2 för

³⁰ Senaste lydelse 2013:648.

³¹ Senaste lydelse 2016:1243.

barn som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *annan* skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 *eller 2 a* §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet. Offentligt biträde ska också förordnas för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet om ny prövning har beviljats barnet.

Offentligt biträde ska alltid förordnas för barn som hålls i förvar enligt 10 kap. 2 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet.

barn som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *alternativt* skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §, om barnet saknar vårdnadshavare här i landet. Offentligt biträde ska också förordnas för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet om ny prövning har beviljats barnet.

Denna lag träder i kraft den 20 juli 2021.

1.2 Förslag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken att 5 kap. 12 §, 35 kap. 8 § och 67 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

12 §³²

Till den som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha uppehållstillstånd i Sverige får bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl, får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats.

Till den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får bosättningsbaserade förmåner lämnas utan hinder av att tillståndet har upphört att gälla, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund *eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig

Till den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får bosättningsbaserade förmåner lämnas utan hinder av att tillståndet har upphört att gälla, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får förmåner lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

³² Senaste lydelse 2017:577.

avresa får förmåner lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

35 kap.

8 §

Om den försäkrade har beviljats uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *annan* skyddsbehövande enligt 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller enligt motsvarande äldre bestämmelser eller beviljats statusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande förklaring enligt äldre bestämmelser räknas som faktisk försäkringstid även tid då han eller hon har varit bosatt i sitt tidigare hemland från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till tidpunkten då han eller hon först kom till Sverige.

Om den försäkrade har beviljats uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *alternativt* skyddsbehövande enligt 2 § utlänningslagen (2005:716) eller enligt motsvarande äldre bestämmelser eller beviljats statusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande förklaring enligt äldre bestämmelser räknas som faktisk försäkringstid även tid då han eller hon har varit bosatt i sitt tidigare hemland från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till tidpunkten då han eller hon först kom till Sverige.

67 kap.

7 §

Om en pensionssökande har beviljats uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *annan* skyddsbehövande enligt 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller enligt motsvarande äldre bestämmelser eller beviljats statusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande förklaring enligt äldre bestämmelser räknas som försäkringstid för garantipension även tid under vilken han eller hon har varit bosatt i sitt tidigare

Om en pensionssökande har beviljats uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *alternativt* skyddsbehövande enligt 2 § utlänningslagen (2005:716) eller enligt motsvarande äldre bestämmelser eller beviljats statusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande förklaring enligt äldre bestämmelser räknas som försäkringstid för garantipension även tid under vilken han eller hon har varit bosatt i sitt tidigare

hemland från och med det kalenderår då den pensionssökande fyllde 25 år till tidpunkten då han eller hon först ankom till Sverige.	hemland från och med det kalenderår då den pensionssökande fyllde 25 år till tidpunkten då han eller hon först ankom till Sverige.
--	--

Denna lag träder i kraft den 20 juli 2021.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll att 5 § ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §³³

I ärenden enligt denna lag gäller följande föreskrifter i utlänningslagen (2005:716) i tillämpliga delar:

- 1 kap. 3 b § om EES-medborgare,
- 1 kap. 13 § om skyndsam handläggning,
- 3 a kap. 2 § om familjemedlemmar till EES-medborgare,
- 4 kap. 1–4 §§ om flyktingar 4 kap. 1–4 §§ om flyktingar och och *andra* skyddsbehövande, *alternativt* skyddsbehövande,
- 5 kap. 1–1 c, 2 a–d, 3–10, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd,
- 5 a kap. 1–4 och 6 §§ om ställning som varaktigt bosatt,
- 5 b kap. 1–20 §§ om uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete,
- 6 kap. 3 § om arbetstillstånd,
- 6 a kap. 1–11 §§ om EU-blåkort,
- 6 b kap. 1–15 §§ om tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT,
- 6 c kap. 1–11 och 14 §§ om tillstånd för säsongarbete,
- 8 kap. 12 och 13 §§ om utvisning av EES-medborgare och sådana medborgares familjemedlemmar,
- 8 kap. 14 § om utvisning av utlänningar med permanent uppehållsrätt, EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren och EES-medborgare som är barn,
- 8 a kap. 2 § första stycket om sådana hänsyn som ska tas till anknytningen till det svenska samhället, om fråga uppkommit om utvisning av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- 9 kap. 4 och 5 §§ om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar,
- 9 kap. 8 § om fotografi och fingeravtryck,
- 9 kap. 12 § om omhändertagande för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut,
- 9 kap. 13 § om andra åtgärder för att möjliggöra verkställighet,

³³ Senaste lydelse 2019:1209.

10 kap. 1, 2, 4–11 och 17 §§ om förvar och uppsikt,
12 kap. 1–5, 13 a och 21–23 §§ om verkställighet av beslut om
utvisning,
13 kap. 1–7 §§ om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet,
13 kap. 10 § om motivering av beslut,
13 kap. 11 § om tolkersättning,
13 kap. 12 § om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift,
13 kap. 15 och 16 §§ om DNA-analys,
16 kap. 1 § andra stycket om Migrationsöverdomstolen,
17 kap. 1 och 2 §§ om skyldighet att lämna uppgifter,
18 kap. 1 § andra och tredje styckena om offentligt biträde för barn,
och
19 kap. 1–4 §§ om kostnadsansvar.
Skyldigheten enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen att lämna uppgifter
gäller vid tillämpningen av denna lag även i förhållande till regeringen.

Denna lag träder i kraft den 20 juli 2021.

1.4 Förslag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. att 1 och 1 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §³⁴

I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som *annan* skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),

2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

1 a §³⁵

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

Utlänningar som är medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater omfattas av denna lag endast om det finns synnerliga skäl för det.

³⁴ Senaste lydelse 2017:578.

³⁵ Senaste lydelse 2017:578.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och vars rätt till bistånd enligt denna lag har upphört omfattas inte av lagen om de ansöker om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ansöker om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i *lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

En utlänning som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen (2005:716) omfattas inte av denna lag. Detsamma gäller en utlänning för vilken en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och vars rätt till bistånd enligt denna lag har upphört omfattas inte av lagen om de ansöker om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ansöker om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i *utlänningslagen (2005:716)* och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

En utlänning som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen omfattas inte av denna lag. Detsamma gäller en utlänning för vilken en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning.

Denna lag träder i kraft den 20 juli 2021.

1.5 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1999:1395) att 2 kap. 4 och 4 a §§ samt 3 kap. 4 och 4 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §³⁶

Studiehjälp får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiehjälp får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har *permanent uppehållstillstånd* här, *1. är bosatta i Sverige och har uppehållstillstånd* här, och

och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på *permanent* uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har fått en varaktig anknytning till Sverige och som är

Kravet på uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har fått en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),

2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller

3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige eller har beviljats ett uppehållstillstånd en-

³⁶ Senaste lydelse 2017:579.

ligt den lagen eller om det finns särskilda skäl för att lämna studiehjälp.

I 1 kap. 4–7 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämnställas med svenska medborgare.

4 a §³⁷

Studiehjälp får lämnas till studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i *lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Om ansökan avslås får studiehjälp lämnas till dess att utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket *utlänningslagen (2005:716)* har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får studiehjälp lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

Studiehjälp får lämnas till studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i *utlänningslagen (2005:716)* och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Om ansökan avslås får studiehjälp lämnas till dess att utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket *utlänningslagen* har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får studiehjälp lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

³⁷ Senaste lydelse 2017:579.

3 kap.

4 §³⁸

Studiemedel får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiemedel får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har *permanent* uppehållstillstånd här, 1. är bosatta i Sverige och har uppehållstillstånd här, och
och

2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på *permanent* uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har en varaktig anknytning till Sverige och som är

Kravet på uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),

2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller

3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige eller har beviljats ett uppehållstillstånd enligt den lagen eller om det finns särskilda skäl för att lämna studiemedel.

I 1 kap. 4–6 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

³⁸ Senaste lydelse 2017:579.

4 a §³⁹

Studiemedel får lämnas till studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i *lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Om ansökan avslås får studiemedel lämnas till dess att utlänningsens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket *utlänningslagen (2005:716)* har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får studiemedel lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

Studiemedel får lämnas till studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i *utlänningslagen (2005:716)* och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Om ansökan avslås får studiemedel lämnas till dess att utlänningsens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket *utlänningslagen* har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får studiemedel lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 20 juli 2021.

³⁹ Senaste lydelse 2017:579.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap att 6 och 8 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §⁴⁰

Ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet.

Det som föreskrivs i första stycket om krav på permanent uppehållstillstånd gäller inte ett barn som har haft hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år och som har beviljats

1. ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 3 § första stycket 2, 3 a § första stycket 2 eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716), eller

2. ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige eller ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt samma lag.

Anmälan ska göras innan barnet har fyllt arton år.

8 §⁴¹

En utlänning som har fyllt arton men inte tjugooett år förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan, om han eller hon har

1. permanent uppehållstillstånd i Sverige, och

⁴⁰ Senaste lydelse 2014:481.

⁴¹ Senaste lydelse 2014:481.

2. hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde tretton år eller, i fråga om den som är statslös, femton år.

Kravet i första stycket 1 gäller inte en utlänning som

1. har fötts i Sverige,

2. sedan födelsen är statslös,

3. har haft hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år, och

4. har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 3 § första stycket 1–2, 3 a § första stycket 2 eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716) eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige eller ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den lagen.

Denna lag träder i kraft den 20 juli 2021.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁴²

Bestämmelserna om gästforskare i denna lag är inte tillämpliga på en tredjelandsmedborgare som

- | | |
|---|--|
| 1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som <i>annan</i> skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 <i>eller 2 a</i> § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser, | 1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som <i>alternativt</i> skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser, |
| 2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen, | |
| 3. har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut som inte kan verkställas, | |
| 4. utför forskning uteslutande inom ramen för högskoleutbildning för att därigenom få en doktorsexamen, eller | |
| 5. har lånats ut av en forskningshuvudman i en annan EU-stat. | |

Denna lag träder i kraft den 20 juli 2021.

⁴² Senaste lydelse 2009:1548.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §⁴³

Denna lag omfattar utlänningar som

- | | |
|--|---|
| <p>1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som <i>annan</i> skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser och som inte är folkbokförda här i landet,</p> <p>2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet,</p> <p>3. hålls i förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, eller</p> <p>4. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen.</p> | <p>1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som <i>alternativt</i> skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser och som inte är folkbokförda här i landet,</p> |
|--|---|

Sådana utlänningar som avses i första stycket 1 eller 2 omfattas av lagen även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller dock inte en utlänning som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.

Denna lag träder i kraft den 20 juli 2021.

⁴³ Senaste lydelse 2017:580.

2 Kommitténs uppdrag och arbete

Kommitténs uppdrag

Kommittén har haft i uppdrag att ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar, och att behandla den breda nationella regleringen av asylnpolitiken som kommer att krävas utöver det regelverk som kommer att fastställas genom det reviderade europeiska asylsystemet. Utgångspunkten för uppdraget har varit att migrationspolitiken ska vara human, rättssäker och effektiv.

Enligt direktiven har kommittén haft att ta ställning till

- om asylsökande som uppfyller kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige som huvudregel ska beviljas tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd,
- längden på uppehållstillstånden, om tillstånden som huvudregel ska vara tidsbegränsade samt under vilka förutsättningar som permanenta uppehållstillstånd ska kunna beviljas, och
- om asylsökande ska kunna beviljas uppehållstillstånd på ytterligare grunder än de som följer av EU-rätten och svenska konventionsåtaganden, och i så fall vilka dessa grunder bör vara. Kommittén ska därvid särskilt ta ställning till om en ny humanitär grund för uppehållstillstånd ska införas.

Kommittén har vidare haft att ta ställning till

- i vilken utsträckning som anhöriginvandring ska vara möjlig om den person som utlänningen åberopar anknytning till har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige, och
- om ett försörjningskrav ska gälla vid anhöriginvandring och hur ett sådant krav då bör utformas.

Kommittén har även haft i uppdrag att analysera behovet av åtgärder för att styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar, samt att analysera behovet av ytterligare åtgärder för att stärka rättssäkerheten i asylprocessen.

Utöver detta har kommittén diskuterat en rad olika förslag som dock inte vunnit majoritet.

Kommitténs direktiv återfinns i sin helhet i bilaga 1.

Kommitténs arbete

Regeringen beslutade den 14 juni 2019 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar.

Som ordförande förordnade regeringen den 1 juli 2019 kammarrättspresident Thomas Rolén. Som ledamöter förordnades den 24 juli 2019 riksdagsledamöterna Paula Bieler (SD), Tobias Billström (M), Hans Eklind (KD), Christina Höj Larsen (V), Johanna Jönsson (C), Rikard Larsson (S), Rasmus Ling (MP), Fredrik Malm (L), Maria Malmer Stenergard (M), Carina Ohlsson (S), Jimmie Åkesson (SD) och kommunalrådet Ebba Östlin (S). Den 24 oktober 2019 entledigades riksdagsledamoten Johanna Jönsson (C) och samma dag förordnades riksdagsledamoten Jonny Cato (C) som ledamot i kommittén. Den 2 mars 2020 entledigades riksdagsledamoten Paula Bieler (SD) och samma dag förordnades riksdagsledamoten Jonas Andersson i Skellefteå (SD) som ledamot i kommittén. Den 15 maj 2020 entledigades riksdagsledamoten Rasmus Ling (MP) och samma dag förordnades riksdagsledamoten Annika Hirvonen Falk (MP) som ledamot i kommittén.

Som experter i kommittén förordnades den 24 juli 2019 advokaten Petter Aasheim, rättschefen Fredrik Beijer, kanslirådet Magnus Frid, kanslirådet Nina Larsaeus, departementssekreteraren Helena Lund, kanslirådet Christiana Lyrestam och ämnesrådet Johan Malkan. Den 24 oktober 2019 förordnades ämnesrådet Helena Johnsson som expert.

Som sekreterare anställdes den 5 augusti 2019 experten Bernd Parusel, den 15 augusti 2019 kammarrättsrådet Erik Hjulström och den 19 augusti 2019 kammarrättsrådet Hanna Kristiansson.

Kommittén har haft tolv protokollförda sammanträden under utredningstiden varav experterna deltagit vid åtta. Utöver dessa sammanträden har det förekommit ett antal bilaterala möten under ledning av kommitténs ordförande. Härtill kommer ett antal möten i olika partikonstellationer där sekretariatet varit behjälpliga.

Sekretariatet har under arbetets gång träffat Röda Korset och Sveriges Kommuner och Regioner.

3 Bakgrund

3.1 Inledning

Detta kapitel innehåller en beskrivning av regleringen kring skyddsbehov. Kapitlet utgör en rättslig bakgrund till de ställningstaganden som kommittén gör i senare kapitel.

3.2 Historisk bakgrund

Efter första världskriget fick antalet flyktingar en omfattning som inte tidigare funnits. Det fanns med anledning av detta behov av internationellt samarbete för att lösa problemen. Det internationella samarbetet tog till en början främst sikte på att ge flyktingarna materiellt bistånd, men efter hand kom arbetet att inriktas på att också bereda flyktingarna ett politiskt och rättsligt skydd.

Flyktingproblemen antogs från början vara tillfälliga och de internationella organisationerna och de internationella överenskommelserna tog till en början enbart sikte på befintliga flyktinggrupper eller var begränsade till flyktingar från ett visst land eller ett visst område. Det var inte förrän i stadgan för United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) som antogs 1949, som begreppet flykting utformades på ett sådant sätt att också framtida grupper av flyktingar kunde inrymmas utan begränsning i tid eller rum.¹

Inrättandet av UNHCR skedde i första hand för att bereda flyktingar behövligt skydd. UNHCR:s stadga anger vilka personer som faller under organisationens kompetens. Flyktingdefinitionen är allmängiltig och tar inte, som tidigare, sikte på någon viss nationalitet eller folkgrupp. Definitionen motsvarar den som finns i arti-

¹ SOU 1972:84 *Flyktingskap* s. 28.

kel 1 A 2 i Genèvekonventionen, med den skillnaden att den inte innehåller någon geografisk begränsning.

3.3 Gällande internationell rätt

3.3.1 Genèvekonventionen och New York-protokollet

De grundläggande internationella bestämmelserna om flyktingskap finns i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen). I konventionen anges bl.a. kriterier för när en person ska betraktas som flykting. Tillämpningsområdet för Genèvekonventionen utvidgades genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning från den 31 januari 1967 (New York-protokollet) på så sätt att de begränsningar som konventionen gav möjlighet till att göra, både en geografisk begränsning och en tidsmässig sådan, togs bort. Sverige har tillträtt såväl Genèvekonventionen som New York-protokollet.

Med flykting avses i artikel 1 A 2 i Genèvekonventionen, reviderad genom New York-protokollet, den som "...i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit."

Artikel 1 A 2 ska läsas tillsammans med artiklarna 1 C–F som anger i vilka fall en person är utesluten från flyktingskap (1 D–F) och när flyktingskap enligt konventionen upphör (1 C).

Artikel 1 D gäller personer som redan erhåller FN:s skydd eller bistånd och är tillämplig på flyktingar från Palestina, som får ekonomiskt bistånd genom en särskild organisation, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. Artikel 1 E gäller personer som inte anses vara i behov av internationellt skydd och anger att konventionen inte är tillämplig "på den som av vederbörliga myndigheter i det land, vari han bosatt sig, erkännes hava de rättigheter och skyldigheter som äro förbundna med innehav

av medborgarskap i sagda land.” Artikel 1 F utesluter personer som inte är berättigade till internationellt skydd från att erhålla skydd enligt konventionen. Enligt artikel 1 F är konventionen inte tillämplig på ”den beträffande vilken föreligga allvarliga skäl antaga, att han a) förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, sådana dessa brott blivit definierade i de internationella överenskommelser, som tillkommit för att meddela bestämmelser angående sådana brott; eller b) förövat grovt ickepolitiskt brott utanför tillflyktslandet, innan han erhöll tillträde till detsamma såsom flykting; eller c) gjort sig skyldig till gärningar, stridande mot Förenta Nationernas syften och grundsatser.”

I artikel 1 C anges att konventionen ska upphöra att vara tillämplig på den som omfattas av bestämmelserna i artikel 1 A men som ”1) av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd, vari han är medborgare; eller 2) efter att hava förlorat sitt medborgarskap, av fri vilja återförvärvar detsamma; eller 3) förvärvar medborgarskap i ett nytt land och kommer i åtnjutande av detta lands skydd; eller 4) av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land, som han lämnat eller utanför vilket han fortsatt att uppehålla sig på grund av fruktan för förföljelse, eller 5) icke kan fortfara att vägra begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare, enär de omständigheter, till följd av vilka han blivit erkänd såsom flykting, icke längre föreligga, dock att denna bestämmelse icke avser flykting hänförligt under A 1) ovan, som kan åberopa på tidigare förföljelse grundade, tungt vägande skäl för vägran att begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare; eller 6) utan att äga medborgarskap i något land kan återvända till det land, vari han tidigare hade sin vanliga vistelseort, enär de omständigheter, till följd av vilka han blivit erkänd såsom flykting, icke längre föreligga, dock att denna bestämmelse icke avser flykting hänförligt under A 1) ovan, som kan åberopa på tidigare förföljelse grundade, tungt vägande skäl för vägran att återvända till det land, vari han tidigare hade sin vanliga vistelseort.”

Genèvekonventionen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om att konventionsstaterna är skyldiga att ta emot flyktingar men däremot innehåller artikel 33 en bestämmelse om förbud mot avvisning eller utvisning av en flykting (*refoulement*) till gränsen mot ett område där hans liv eller frihet skulle hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Enligt artikel 33.2 kan dock förbudet inte åberopas

av ”flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftätagande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land.”

Genèvekonventionen innehåller även andra bestämmelser om flyktingars rättigheter och skyldigheter i asyllandet. Konventionen innehåller däremot inte några föreskrifter om hur prövningen av flyktingskapet ska gå till. Den frågan lämnas till konventionsstaternas nationella lagstiftning. Vissa processuella bestämmelser finns dock i artikel 32 om utvisning av en flykting som lagligen befinner sig inom en stat. En sådan flykting får endast utvisas av skäl som hänför sig till nationell säkerhet eller allmän ordning. Utvisningen får endast ske till följd av ett i laga ordning fattat beslut. Om inte tvingande nationella säkerhetsskäl kräver något annat, ska flyktingen tillåtas att lägga fram bevisning till stöd för sin sak samt att överklaga och anlita ombud inför en behörig myndighet eller någon som har utsetts av en behörig myndighet.

UNHCR:s exekutivkommitté behandlar bl.a. rättsliga frågor som rör tolkning och tillämpning av Genèvekonventionen. Exekutivkommittén antar slutsatser för staternas handlande (eng. conclusions). Slutsatserna är inte formellt bindande för medlemsstaterna men har stor faktisk betydelse vid tolkningen av Genèvekonventionen.

UNHCR:s handbok om förfaranden och kriterier för fastställande av flyktingskap utgör ett internationellt erkänt tolkningsinstrument vid förfarandet för fastställande av flyktingskap och följer i huvudsak exekutivkommitténs slutsatser men beaktar även tillgänglig information om de olika staternas praxis. Handboken kompletteras med riktlinjer. Hittills har tolv riktlinjer utfärdats: om könsrelaterad förföljelse,² om tillhörighet till viss samhällsgrupp,³

² Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1 A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/01, 7 May 2002.

³ Guidelines on International Protection: Membership of a Particular Social Group within the Context of Article 1 A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/02, 7 May 2002.

om upphörande av flyktingstatus,⁴ om internt flyktalternativ,⁵ om uteslutning från flyktingskap,⁶ om religionsbaserade ansökningar,⁷ om tillämpningen av flyktingdefinitionen på asylansökningar från personer som varit utsatta för människohandel,⁸ om barns asylansökningar,⁹ om ansökningar baserade på sexuell läggning och/eller könsidentitet,¹⁰ om ansökningar relaterade till militärtjänstgöring,¹¹ *prima facie* erkännande av flyktingstatus¹² och asylansökningar relaterade till situationer av väpnad konflikt och våld.¹³

Enligt artikel 28 i konventionen ska den stat där en flykting lovligen vistas utfärda resedokument för denne såvida inte tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen talar emot det. Resedokumentet gäller som pass och innebär också en skyldighet för den utfärdande staten att tillåta innehavaren att resa tillbaka in i landet. I bilagan till konventionen anges i paragraf 6 att förnyelse eller förlängning av ett resedokument ankommer på den stat som utfärdat det, så länge som innehavaren lagligen vistas på dess territorium och inte har lagligen bosatt sig på annat territorium. När en flykting lagligen har bosatt sig på en annan konven-

⁴ Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under 1 C (5) and (6) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/03, 10 February 2003.

⁵ Guidelines on International Protection: Internal Flight or Relocation Alternative within the Context of Article 1 A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/04, 23 July 2003.

⁶ Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/05, 4 September 2003.

⁷ Guidelines on International Protection: Religion-Based Refugee Claims under Article 1 A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/04/06, 28 April 2004.

⁸ Guidelines on International Protection: The Application of Article 1 A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked ("UNHCR GIP trafficking") HCR/GIP/06/07, 7 April 2006.

⁹ Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1 (A) 2 and 1 (F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/09/08 Date: 22 December 2009.

¹⁰ Guidelines on International Protection: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1 A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/12/09, 23 October 2012.

¹¹ Guidelines on International Protection: Claims to Refugee Status related to Military Service within the context of Article 1 A (2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/13/10, 3 December 2013.

¹² Guidelines on International Protection: Prima Facie Recognition of Refugee Status, HCR/GIP/15/11, 24 June 2015.

¹³ Guidelines on International Protection: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1 A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions HCR/GIP/16/12, 2 December 2016.

tionsstats territorium är det enligt paragraf 11 i bilagan till konventionen denna stats myndigheter som bär ansvaret för att utfärda ett nytt resedokument enligt konventionens artikel 28.

3.3.2 FN:s tortyrkonvention

FN:s tortyrkonvention innehåller bl.a. förbud mot att utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns grundad anledning att tro att han eller hon skulle vara i fara att utsättas för tortyr. Tortyrkommittén övervakar konventionens efterlevnad. En konventionsstat kan avge en förklaring att den erkänner kommitténs behörighet att motta och pröva ansökningar från enskilda personer som anser sig ha blivit utsatta för kränkning av konventionens bestämmelser. Sverige har, i likhet med ett 50-tal andra länder, avgivit en sådan förklaring.

3.3.3 Barnkonventionen

Den 20 november 1989 antog Förenta nationernas generalförsamling konventionen om barnets rättigheter – barnkonventionen.

Barnkonventionen bygger på fyra grundprinciper: förbud mot diskriminering, principen om barnets bästa, rätten till liv och utveckling samt rätten att framföra sina åsikter och få dem respekterade och beaktade. Rättigheterna ska ses som en helhet, de är odelbara och ömsesidigt förstärkande. De fyra grundprinciperna i barnkonventionen är vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen ska tolkas. Grundprinciperna har också en självständig betydelse och ska vara utgångspunkt i beslut och åtgärder som kan röra enskilda barn eller grupper av barn.

Den 1 januari 2020 trädde lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter i kraft. Redan 1997 infördes en portalbestämmelse i den då gällande utlänningslagen (1989:529) om att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Bestämmelsen har haft samma lydelse sedan dess (se 1 kap. 10 § utlänningslagen [2005:716]) och har sin bakgrund i Sveriges anslutning till barnkonventionen. I samband med 2005 års lagstiftningsarbete fördes paragrafen om att höra barn in i 1 kap. 11 § utlännings-

lagen, för att understryka vikten av att artikel 12 i barnkonventionen följs.

Kommittén för barnets rättigheter har till uppgift att följa upp och kontrollera staternas tillämpning av konventionen. Barnrättskommittén består av oberoende experter som ska granska hur konventionsstaterna uppfyller sina skyldigheter enligt barnkonventionen och de fakultativa protokollen till konventionen. Kommittén kan ge olika former av vägledning till konventionsstaterna om hur konventionen ska tolkas. Detta sker framför allt genom de allmänna kommentarerna och genom de rekommendationer och sammanfattande slutsatser som kommittén lämnar till enskilda konventionsstater. De uttalanden som kommittén gör genom dessa instrument är inte juridiskt bindande, utan fungerar som en vägledning för arbetet med konventionen i respektive stat.

3.3.4 Europakonventionen

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) påverkar normalt inte konventionsstaternas rätt att utvisa eller avvisa utlänningar. Några artiklar har dock betydelse vid prövningen av utlänningsärenden. Det är främst artikel 2 (rätt till livet), artikel 3 (förbud mot tortyr), artikel 8 (rätt till skydd för privat- och familjeliv) och artikel 13 (rätt till ett effektivt rättsmedel).

Artikel 3 innebär enligt Europadomstolens praxis ett förbud mot att avvisa eller utvisa en utlänning om det finns grundad anledning att anta att utlänningen i hemlandet riskerar att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan också innebära ett brott mot skyddet för privat- och familjelivet i artikel 8.

Artikel 13 innehåller bestämmelser om rätten till ett effektivt rättsmedel för den som har utsatts för en kränkning enligt konventionen. I artikeln anges att var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. I artikel 13 ställs inga krav på domstolsprövning. En konventionsstats rätt att avvisa eller utvisa en person kan tänkas komma i konflikt med artikel 13, om inte staten

tillhandahåller ett sådant rättsmedel som där krävs när artikel 3 eller 8 berörs i ett avvisnings- eller utvisningsärende.

Frågor som gäller viseringar, uppehållstillstånd och andra utlänningsrättsliga frågor rör som regel inte enskildas civila rättigheter och skyldigheter. Artikel 6 om rätt till en rättvis rättegång är därmed inte tillämplig på sådana frågor. Detta gäller även om besluten i dessa frågor får återverkningar på den enskildes privat- och familjeliv (jfr Europadomstolens dom i målet *Maaouia mot Frankrike*, no 39652/98, 5 oktober 2000).

Det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen innehåller i artikel 2 bestämmelser om rätt att röra sig fritt. Inskränkningar i rörelsefriheten måste vara föreskrivna i lag och de måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter. I artikel 4 finns ett förbud mot kollektiv utvisning av utlänningar.

Det sjätte tilläggsprotokollet till Europakonventionen förbjuder dödsstraff för gärningar som har begåtts i fredstid och det trettonde tilläggsprotokollet innehåller ett totalt förbud mot användning av dödsstraff. Förbudet mot dödsstraff torde även innebära ett förbud mot utvisning eller avvisning av en person till ett land där det finns grundad anledning att anta att personen i fråga riskerar dödsstraff.

Enligt artikel 1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen får en utlänning som är lagligen bosatt på en konventionsstats område inte utvisas utan ett i laga ordning fattat beslut härom. Utlänningen ska därvid tillåtas att (a) framlägga skäl som talar mot utvisningen, (b) få sin sak omprövad (reviewed) och (c) för dessa ändamål företräddas genom ombud inför vederbörande myndighet.

3.3.5 Skyddsgrundsdirektivet¹⁴

Syfte och allmänna bestämmelser

Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 direktivet 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (det första skyddsgrundsdirektivet).¹⁵ Direktivet trädde i kraft den 20 oktober 2004 och är en del av EU:s gemensamma europeiska asylsystem som grundas på en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen och New York-protokollet. Direktivet genomfördes i svensk rätt den 1 januari 2010.¹⁶ Huvudsyftet med direktivet är dels att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Medlemsstaterna får ha förmånligare bestämmelser än de som finns i direktivet.

Den 13 december 2011 antog Europaparlamentet och rådet det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Direktivet trädde i kraft den 9 januari 2012 och genomfördes i svensk rätt den 1 januari 2015.¹⁷ Syftet med det omarbetade skyddsgrundsdirektivet är att i förhållande till det första skyddsgrundsdirektivet åstadkomma en ökad harmonisering samt ett förtydligande och ett förenklande av reglerna inom EU vad gäller grunderna för skydd och skyddets innehåll.

Kapitel I i skyddsgrundsdirektivet innehåller allmänna bestämmelser. Artikel 1 anger direktivets syfte och räckvidd. I artikel 2 finns definitioner av bl.a. följande begrepp.

Med *internationellt skydd* avses flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande.

¹⁴ Europaparlamentet och rådets direktiv 2011/95/EU 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 (omarbeting). EUT L 337, 20.12.2011, s. 9 (Celex 32011L0095).

¹⁵ EUT L 304, 30.9.2004, s. 12 (Celex 32004L0083), efter ompublicering EUT L 204, 5.8.2005, s. 24, rättad Celex 32004L0083R(02).

¹⁶ Prop. 2009/10:31, bet. 2009/10:SfU8, rskr. 2009/10:133.

¹⁷ Prop. 2013/14:248, bet. 2014/15:SfU5, rskr. 2014/15:27.

Med *flykting* avses en tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit och som inte omfattas av undantagsbestämmelserna i direktivets artikel 12.

Med *flyktingstatus* avses en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.

Med *person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande*¹⁸ avses en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte omfattas av undantagen i artikel 17.1 och 17.2 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill, begagna sig av det landets skydd.

Med *status som subsidiärt skyddsbehövande* avses en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.

Med *familjemedlemmar* avses följande familjemedlemmar till den person som beviljats internationellt skydd, om dessa familjemedlemmar befinner sig i samma medlemsstat i fråga om ansökan om internationellt skydd och under förutsättning att familjen existerade redan i ursprungslandet:

- Make eller maka till den person som beviljats internationellt skydd eller hans/hennes ogifta partner i en stadigvarande relation, om lagstiftningen eller sedvanerätten i den berörda medlemsstaten behandlar ogifta par på samma sätt som gifta enligt dess lagstiftning om tredjelandsmedborgare.

¹⁸ Beteckningen alternativt skyddsbehövande används genomgående trots att den svenska översättningen av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ändrats till subsidiärt skyddsbehövande.

- Underåriga barn till sådana par som avses i första strecksatsen eller till den person som beviljats internationellt skydd, på villkor att de är ogifta, och oavsett om de fötts inom eller utom äktenskapet eller adopterats enligt nationell lagstiftning.
- Fadern, modern eller någon annan vuxen som ansvarar för den person som beviljats internationellt skydd enligt lag eller praxis i den berörda medlemsstaten om den som beviljats internationellt skydd är underårig och ogift.

Bedömning av ansökningar om internationellt skydd

I kapitel II finns bestämmelser som ska tillämpas vid bedömningen av ansökningar om internationellt skydd. Artikel 4 handlar om bedömning av fakta och omständigheter. Artikel 5 innehåller bestämmelser om internationellt skyddsbehov *sur place* (dvs. skyddsbehov som uppstår på plats utanför hemlandet). I artikel 6 anges vilka aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada. Artikel 7 innehåller en uppräkningslista av aktörer som ger skydd och där anges också närmare vilka åtgärder av en aktör som normalt ska anses innebära skydd. I artikel 8 finns bestämmelser om internt skydd.

Flyktingar

Kapitel III innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att betraktas som flykting. I artikel 9 anges vad som avses med förföljelse. Av artikeln framgår att det måste finnas ett samband mellan förföljelsen och de skäl till förföljelsen som anges i artikel 10 (dvs. ras, religion, nationalitet, särskild samhällsgrupp och politisk åskådning). I artikel 10 finns en uppräkningslista av ett antal faktorer som medlemsstaterna ska ta hänsyn till vid bedömningen av de olika skälen till förföljelsen. Av artikel 11 framgår när en flykting ska upphöra att vara flykting. I artikel 12 anges vilka som är undantagna från att kunna anses som flyktingar.

I kapitel IV finns bestämmelser om flyktingstatus. Artikel 13 handlar om beviljande av sådan status. I artikel 14 finns bestämmelser om återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus.

Alternativt skyddsbehövande

Kapitel V innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att betraktas som alternativt skyddsbehövande. Av artikel 15 framgår att allvarlig skada utgörs av a) dödsstraff eller avrättning, b) tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av en sökande i ursprungslandet, eller c) allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt. Artikel 16 reglerar när en person upphör att uppfylla kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande. I artikel 17 anges vilka som är undantagna från att kunna betecknas som alternativt skyddsbehövande.

I kapitel VI finns bestämmelser om status som alternativt skyddsbehövande. Artikel 18 handlar om beviljande av sådan status. I artikel 19 finns bestämmelser om återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya status som alternativt skyddsbehövande.

3.4 Bestämmelser om skyddsbehov i svensk rätt

3.4.1 Utlänningslagen

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande

De centrala bestämmelserna om flyktingar och andra skyddsbehövande finns i 4 kap. utlänningslagen. Vägledning för tolkningen av bestämmelserna om flyktingar kan, förutom i förarbeten och praxis, hämtas i de rekommendationer som ges i UNHCR:s handbok och de slutsatser som utfärdas av UNHCR:s exekutivkommitté.¹⁹

I 4 kap. 1 § utlänningslagen definieras begreppet flykting. Definitionen motsvarar i princip den som finns i artikel 1 A 2 i Genèvekonventionen, reviderad genom New York-protokollet, och i skyddsgrundsdirektivet. Med flykting avses i utlänningslagen en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Detta gäller oberoende av om det

¹⁹ Se prop. 1996/97:25 s. 97 och även Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2006:1.

är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda (4 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen). Som flykting ska även anses en utlänning som är statslös och som av samma skäl som anges i första stycket befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit.

I 4 kap. 2 § utlänningslagen definieras alternativt skyddsbehövande. Definitionen motsvarar i princip den som finns i skyddsgrundsdirektivet. Med alternativt skyddsbehövande avses i 2 § en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § (dvs. flyktingdefinitionen) befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att 1. det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och 2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd. Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som där avses eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda. Vad som anförts gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Övriga skyddsbehövande

Grunden övrigt skyddsbehov är en skyddsgrund som inte följer av internationella åtaganden utan är svensk konstruktion. Den svenska lagstiftningen är således generösare än vad som följer av skyddsgrundsdirektivet. I 4 kap. 2 a § utlänningslagen definieras övrig skyddsbehövande. Definitionen infördes i samband med genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet, men har sitt ursprung i äldre bestämmelser. Med övrig skyddsbehövande avses i utlänningslagen en utlänning som i andra fall än som avses i 1 och 2 §§ utlänningslagen (dvs. definitionerna av flykting och alternativt skyddsbehöv-

ande) befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon 1. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller 2. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof (4 kap. 2 a § första stycket utlänningslagen). Första stycket 1 gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som där avses eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda (4 kap. 2 a § andra stycket utlänningslagen). Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort (4 kap. 2 a § tredje stycket utlänningslagen).

3.4.2 Tillfälliga lagen

Syftet med lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) är att tillfälligt anpassa de svenska reglerna om uppehållstillstånd till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner. Flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska fortfarande beviljas skydd i Sverige, men de ska inte längre beviljas permanenta uppehållstillstånd. Om utlänningen är flykting ska som huvudregel ett första uppehållstillstånd gälla i tre år och om det förlängs ska tillståndstiden vara tre år. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år. Kvotflyktingar ska dock även fortsättningsvis beviljas permanenta uppehållstillstånd.

En annan anpassning som gjordes för att anpassa de svenska reglerna till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner var att övriga skyddsbehövande undantogs från rätten till uppehållstillstånd. Övriga skyddsbehövande kan inte heller få skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 a § andra stycket utlänningslagen.

4 Faktorer som påverkar var människor söker asyl

4.1 Inledning

Vilket land enskilda individer söker asyl i påverkas enligt kommittédirektiven av ett antal faktorer. Mot bakgrund av den ojämna fördelningen av asylsökande inom EU kan man enligt direktiven dra slutsatsen att vissa länder uppfattas som mer attraktiva destinationsländer än andra. Kommittén ska därför i sitt arbete analysera vilka faktorer i Sverige som bidrar till att individer söker asyl i Sverige.

Push-faktorer

Det finns ett stort antal orsaker och förklaringar till varför människor lämnar sina hemländer och migrerar, som ofta kallas för ”push-faktorer”. Dessa faktorer är komplexa och kan exempelvis handla om krig, våld, förtryck, politisk förföljelse och konflikter, men också om ekonomisk ojämlikhet, arbetslöshet, bristande möjligheter att försörja sig och olika sociala problem, som kan väcka förhoppningar om bättre livsvillkor någon annanstans. Olika push-faktorer kan hänga ihop med varandra och förstärka varandra.

2019 fanns enligt FN ungefär 272 miljoner internationella migranter i världen, vilket motsvarar cirka 3,5 procent av världens befolkning. En stor majoritet har migrerat på grund av arbete, familjeskäl eller studier. Internationella Migrationsorganisationen (IOM) konstaterar att internationell migration är kopplad till sociala, ekonomiska och geopolitiska processer, som har utvecklat sig över många generationer, samtidigt som globaliseringen och transnationella band öppnar upp för en diversifiering av migrationsprocesser världen över.¹

¹ IOM 2019 s. 19 och 50.

Bland de som IOM räknar som internationella migranter fanns i slutet av 2018 cirka 25,9 miljoner flyktingar.² Detta är det högsta antalet som någonsin räknats, även om antalet verkar ha vuxit långsammare under senare år. Utöver flyktingar fanns i slutet av 2018 cirka 3,5 miljoner människor som var asylsökande, dvs. personer som hade sökt men (ännu) inte fått någon skyddsstatus.³

Enligt den senaste tillgängliga statistiken från United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) fanns det i slutet av 2019 cirka 79,5 miljoner människor på flykt. I denna siffra ingår förutom flyktingar (26 miljoner) och asylsökande (4,2 miljoner) även cirka 45,7 miljoner så kallade internflyktingar, dvs. människor som var på flykt inom sina egna länder. I totalsiffran 79,5 miljoner människor på flykt ingår också cirka 3,6 miljoner fördrivna personer från Venezuela som UNHCR redovisar som en separat grupp och som inte klassas som flyktingar, asylsökande eller internflyktingar.⁴

De viktigaste ursprungsländerna för flyktingar och fördrivna i världen har på senare tid varit Syrien, Venezuela, Afghanistan, Sydsudan, Myanmar, Somalia, Demokratiska Republiken Kongo, Sudan, Centralafrikanska Republiken och Eritrea. 2019 stod dessa länder för cirka 83 procent av världens flyktingar. På grund av krig, konflikter, våld, förtryck och instabilitet har flera av dessa länder varit viktiga ursprungsländer under lång tid. Exemplet Syrien visar att människor på flykt oftast först söker skydd i grannländer eller inom ursprungsregionen. Enligt UNHCR befann sig 83 procent av de totalt 6,6 miljoner syriska flyktingar fortfarande i regionen i slutet av 2019, med Turkiet som största mottagarland.⁵ När konfliktsituationer fortsätter eller till och med förvärras och livsvillkoren i närområdet är undermåliga försöker dock en del flyktingar att ta sig vidare till säkrare länder, inte minst i Europa.

Ursprungsländerna för de människor som under senare år har sökt asyl i EU visar att det finns en tydlig koppling mellan stora oroshärdar i världen och försöken att få asyl i Europa. Under perioden 2014–2019 var Syrien det vanligaste ursprungslandet bland asyl-

² Begreppet flykting avser i detta sammanhang alla individer som fått flyktingstatus i enlighet med flyktingkonventionen eller andra globala eller regionala konventioner eller protokoll och som täcks av UNHCR:s mandat. Begreppet inkluderar även andra, kompletterande typer av skydd än flyktingstatus samt individer som befinner sig i flyktingliknande situationer. UNHCR 2019 s. 63.

³ IOM 2019 s. 39.

⁴ UNHCR 2020a s. 2.

⁵ UNHCR 2020a s. 20.

sökande i EU, med nästan 1,1 miljoner av sammanlagt cirka 5,3 miljoner asylsökande. Afghanistan var andra största ursprungslandet, med cirka 542 000 asylsökande. Andra kvantitativt stora ursprungsländer bland asylsökande i EU under perioden var Irak, Pakistan, Nigeria, Albanien, Eritrea, Iran, Kosovo och Ryssland.

Pull-faktorer

Förutom push-faktorerna påverkas migrationen också av faktorer som påverkar flyktingars och migranternas val av destinationsland. Dessa kallas ofta för "pull-faktorer". Vissa länder kan uppfattas som säkrare, mer tillgängliga eller mer utvecklade och attraktiva än andra. I samband med detta är det också relevant att ta i beaktande att en människas individuella beslut att migrera kan vara frivilligt eller ofrivilligt. Även valet av destinationsland kan ske frivilligt och följa en individs strategiska överväganden eller önskemål, men det kan också påverkas av olika praktiska, ekonomiska och rättsliga förhållanden samt hinder på vägen eller av personer eller nätverk (t.ex. människosmugglare) som underlättar resan. Till exempel är det möjligt att en individ på flykt aldrig når det tilltänkta destinationslandet på grund av exempelvis gränskontroller eller viseringskrav. Därtill förekommer människohandel (*trafficking*), där en individ förs till något annat land genom tvång eller vilseledande. Detta kan även handla om personer som aldrig velat migrera eller som egentligen ville flytta till något annat land.

Både kring push-faktorer och pull-faktorer finns omfattande vetenskaplig forskning, som dock sällan ger entydiga svar på frågan varför vissa länder är mer attraktiva som destinationsländer än andra. De forskningsstudier som finns är ofta kontextspecifika på så sätt att de endast undersöker push- och/eller pullfaktorer för en viss nationalitet eller folkgrupp vid en viss tidpunkt eller under en viss period. Detta gör det svårt att generalisera eventuella insikter. Dessutom har forskare ibland kritiserat att resonemang om push- och pull-faktorer kan bli schematiska och förenklade och därmed riskera att inte fånga in komplexiteten i migrationsprocesser.⁶

⁶ Hagen-Zanker och Mallett menar exempelvis att det är bättre att analysera internationell migration utifrån en förståelse av människors önskemål om förändringar ("desire for change") som växer fram ur faktorer som t.ex. politisk och ekonomisk osäkerhet, konflikter, våld, brott mot mänskliga rättigheter och förtryck, se Hagen-Zanker and Mallett 2020 s. 8.

Det finns endast ett mindre antal forskningsstudier och rapporter utifrån vilka det är möjligt att dra slutsatser vad gäller Sveriges roll som mottagande land och anledningar till att en betydande del av de asylsökande som kommer till Europa har sökt sig till just Sverige. Även för dessa gäller i regel att de är kontext- och tidsspecifika och därför inte nödvändigtvis generaliserbara. Några relevanta studier sammanfattas i detta bakgrundskapitel (avsnitt 4.2). Därtill kan en statistisk betraktelse av utvecklingen av antalet asylsökande i EU:s medlemsstater samt en europeisk omvärldsanalys ge vissa ledtrådar vad gäller olika länders relativa attraktivitet (avsnitt 4.3). Intressant vad gäller pull-faktorer i Sverige är dessutom Migrationsverkets regelbundna prognoser som utifrån en bedömning av olika faktorer uppskattar bl.a. antalet asylsökande som förväntas komma till Sverige (avsnitt 4.4).

Med tanke på kommitténs uppdrag och målsättning går detta kapitel också in på frågan vilka effekter nationell lagstiftning och policy kan tänkas ha på antalet människor som söker asyl (avsnitt 4.5). Att utifrån tillgänglig forskning analysera lagstiftningens möjliga effekter på antalet asylsökande är samtidigt en del av konsekvensanalysen av kommitténs förslag. Även faktorer bortom migrationspolitiken berörs (avsnitt 4.6). Kapitlet avslutas med resonemang om ytterligare faktorer som kan påverka antalet asylsökande och som inte redan nämnts i tidigare avsnitt (avsnitt 4.7).

4.2 Forskningsresultat om pull-faktorer

4.2.1 Sverigespecifika studier och utredningar

Studie om syriska flyktingar i Sverige

2015 publicerade Delegationen för migrationsstudier (Delmi) en intervjustudie med nyanlända syrier i Sverige. Studiens syfte var att ge ökad kunskap om syriska flyktingars val av flyktvägar och destinationsland samt om aktörer som medverkar längs flyktvägen. Studien ger inblick i hur resan till destinationslandet kan gå till och bidrar med kunskap om varför en stor grupp syrier på flykt sökte sig till just Sverige.

Denna studie kom fram till att "Sveriges hitintills relativt generösa asylpolitik" var en grundläggande förklaring till att de syrier som rapportförfattaren intervjuade valde att komma till Sverige. Forskarens slutsats är att många personer söker sig till länder där de bedömer att det är troligt att de får stanna. Flertalet av de intervjuade menade att deras val av Sverige som destinationsland påverkats av Migrationsverkets beslut i september 2013 att ge alla asylsökande syrisk medborgare eller statslösa från Syrien permanenta uppehållstillstånd. Rätten till permanent uppehållstillstånd har enligt rapporten varit särskilt viktig eftersom många syrier upplevde en stor osäkerhet inför möjligheterna att på sikt kunna återvända till hemlandet. Vetskapen om att svenskt medborgarskap kan sökas inom en jämförelsevis kort period efter beviljat uppehållstillstånd har enligt studien också bidragit till att många valt att söka sig till just Sverige.

För det andra skriver forskaren att de asylsökandes övergripande bild av olika destinationsländer har betydelse för deras val av land. Bland de asylsökande i studien framkom att många hade en bild av Sverige som ett demokratiskt och jämförelsevis "humant" land, där det fanns goda möjligheter att bygga upp ett nytt liv, där barn gavs möjlighet att gå i skolan och där nyanlända fick stöd av staten för att komma in i samhället.

För det tredje kan, enligt Delmi-rapporten, familje-, släkt- och vänskapsband påverka asylsökandes val av destinationsland. Författaren menar dock att denna förklaring framstår som underordnad rätten till permanent uppehållstillstånd och bilden av ett tryggt och demokratiskt Sverige, eftersom flera intervjupersoner haft familj eller släkt i andra länder i Europa och/eller saknat etablerade kontakter vid ankomsten till Sverige.⁷

Studiens slutsatser är intressanta men inte generaliserbara eftersom det empiriska materialet är begränsat till ett fåtal intervjuer med endast en specifik grupp skyddsbehövande personer. Intervjuerna genomfördes dessutom under en begränsad och historiskt unik tidsperiod då ett stort antal syrisk flyktingar lämnade sitt hemland och sökte skydd i Syriens grannländer och i Europa.

⁷ Lundgren Jörum 2015.

Studie om migration från Afrikas horn till Sverige

I en annan studie som också publicerats av Delmi undersöktes migrationen från Afrikas horn (främst Eritrea) till Sverige med fokus på människosmuggling, informella nätverk och diasporans engagemang.⁸ Denna studie visar att migranternas och flyktingars väg från Afrikas horn ofta sträcker sig över flera steg eller etapper och att många inte från början haft planen att ta sig till Europa eller Sverige. Valet av destinationslandet Sverige gjordes ofta relativt sent under resan.

Migrationen från Eritrea börjar oftast med att gränsen korsas till grannländerna Sudan eller Etiopien:

Trots att de eritreanska flyktingarna temporärt kan känna sig säkra efter att ha korsat gränsen till Etiopien eller Sudan, så saknar de den sociala och ekonomiska trygghet de behöver för att kunna bygga en stabil framtid. I och med att deras skydd kan upphöra när som helst förblir deras situation osäker. De tvingas därför att söka nya möjligheter för att överleva.

Ett annat etappmål under flykten blir ofta Libyen, som under lång tid dragit till sig många arbetsmigranter från andra afrikanska länder. Forskarna observerar att eftersom Libyen inte erbjuder något skydd för flyktingar och migranter från Afrikas horn fortsätter rutten norrut mot Europa via Medelhavet och Italien.

För de flyktingar som stiger i land på italiensk mark väntar nya utmaningar. I Italien möter flyktingarna undermåliga ekonomiska villkor och en dåligt organiserad flyktingmottagning. I allmänhet ser flyktingarna inte några förutsättningar för att kunna förverkliga sina planer i landet. Med en förhoppning om att finna en bättre tillvaro försöker de därför att ta sig vidare till ett av länderna i norra Europa.

Vad gäller ankomsten till Sverige och Sveriges attraktionskraft för eritreaner skriver forskarna att de flesta flyktingar och migranter som lämnar Eritrea inte från början vet var deras resa ska sluta. De har inte heller från början resurserna som krävs för en resa till Europa. Samtidigt finns Europa med som en dröm i de flestas planer men några på förhand uppgjorda planer för hur de ska ta sig hela vägen fram finns sällan med i bilden.

Forskarna finner en rad olika anledningar till att eritreaner försöker ta sig till Sverige, däribland historiska orsaker, etablerade diasporanätverk i Sverige och utsikterna att få uppehållstillstånd,

⁸ Ayalew Mengiste och Olsson 2019.

arbete, rätt att återförenas med familjemedlemmar och möjlighet att skicka pengar hem till anhöriga:

Redan på 1950-talet migrerade ett stort antal studenter från Etiopien och Eritrea till Sverige, på 70- och 80-talet kom flyktingar, och med tiden så har en relativt stor och sammanhållen, transnationell, diaspora vuxit fram (...). Fortsatta strömmar av remitteringar, människor, varor, idéer och information mellan Sverige och Eritrea kan delvis sägas uppmuntra andra, potentiella migranter att flytta till Sverige. Bland tidigare migranter beskrivs Sverige som ett land med en generös välfärdsstat och ett land som välkomnar flyktingar; ett land där det finns stora möjligheter till asyl, där staten ger bra stöd och där familjeåterförening blir möjligt så fort permanent uppehållstillstånd erhållits – avgörande faktorer för många som beslutar sig för att flytta till Sverige, närmare familj, vänner eller tidigare grannar. (...) I jämförelse med andra EU-länder har Sverige under flera år varit ett migrationspolitiskt liberalt och välkomnande land som erbjudit generösa integrationsprogram.

Viktigt är också att eritreaner enligt studien kan ha en möjligtvis förenklad men allmänt positiv uppfattning av Sverige:

För flyktingar med eritreansk bakgrund har Sverige ett gott rykte som ett generöst flyktingmottagande land. Därför är Sverige också en av de destinationer som står högst på önskelistan bland dem som tagit sig till Italien. Vissa av flyktingarna förstår visserligen en del italienska men även hos dem är viljan att ta sig vidare ofta stark. Från t.ex. Facebook, telefonsamtal, familj och vänner får de dessutom veta att andra önskvärda destinationsländer som Schweiz, Norge, Tyskland och Nederländerna efterhand skärpt sin gränskontroll och att de successivt också minskat sina stödprogram för flyktingintegration. En del säger att de lockas av det svenska välfärdssystemet medan andra istället menar att familjens återförening är viktigare. Många tror att anställningsmöjligheterna är bättre i Norge, att valutan är starkare i Schweiz (med tanke på remitteringarna) och att möjligheterna att få ett arbete i dessa länder är bättre. Samtidigt har de blivit varse om att det blivit nästan omöjligt att få flyktingstatus i dessa två länder.

Intressant i denna iakttagelse är att den positiva bilden av Sverige jämfört med andra länder som nämns till synes inte bara påverkas av fakta utan också av rykten. Sannolikheten för eritreaner att få flyktingstatus har exempelvis varit lika stor i Norge som i Sverige, och tillfälliga gränskontroller har införts i många länder i Europa och inte bara i de länder som nämns i citatet. Faktiska förhållanden verkar således blandas med åsikter eller övergripande och delvis förenklade bilder av olika mottagarländer.

Detta bekräftas i en artikel av Hagen-Zanker och Mallett som finner att de flesta personer som migrerar saknar specifika kunskaper om olika mottagarländers migrationspolitik. Många kommer i kontakt med olika typer av anekdotisk information som förmedlas av släktingar, vänner, bekanta och människosmugglare antingen innan eller under migrationens gång. Ibland blir denna information felaktig, slumpmässig eller ofullständig.⁹

Studie om afghaner i Turkiet och Grekland

I en annan studie från 2016 genomförde ett forskarteam 375 intervjuer med migranter från Afghanistan som under den pågående flyktingkrisen 2015 vistades i Turkiet och Grekland.¹⁰ Respondenterna tillfrågades bland annat om de planerade att stanna i Turkiet respektive Grekland eller om dessa länder snarare ansågs vara transitländer och afghanerna hade för avsikt migrera vidare. En majoritet (72 procent av de tillfrågade afghanerna i Grekland och 59 procent av afghanerna i Turkiet) svarade att de planerade att flytta vidare. Viljan att resa vidare var större bland de intervjuade som beskrev sin livssituation i Grekland respektive Turkiet som dålig än bland dem som tyckte att den var bra eller åtminstone acceptabel.

Intervjupersonerna fick också frågan vilket land de planerade att resa vidare till och söka skydd i. Tyskland och Sverige hamnade högst bland alla länder som nämndes. 28,4 procent av de tillfrågade svarade att de ville resa till Tyskland och 20,8 procent sa att de ville ta sig till Sverige. 8,1 procent svarade Österrike.

Intervjupersonerna tillfrågades vidare om sina skäl att föredra ett visst destinationsland framför andra. Skälen som oftast angavs var att det tilltänkta destinationslandet var ett säkert land, att levnadsvillkoren där skulle vara bättre än i Grekland respektive Turkiet, att destinationslandet hade en bra politik inom välfärd och hälsa, att destinationslandet gav goda möjligheter för bosättning och medborgarskap, att landet behandlade asylsökande väl, att landet hade en hög bifallsandel för asylsökande och att det rådde demokrati och frihet i destinationslandet.

⁹ Hagen-Zanker and Mallett 2020 s. 11.

¹⁰ Kuschminder and Koser 2016.

Faktorer som enligt forskarna spelade en betydligt mindre roll för valet av önskat destinationsland var exempelvis att respondenterna hade fått avslag på sina asylansökningar i Grekland respektive Turkiet, att de inte hade fått besked på asylansökan, eller att de hade (eller saknade) landspecifika språkkunskaper.

Studie om preferenser för olika europeiska länder 2015

I en vetenskaplig artikel från 2018 undersökte Crawley och Hagen-Zanker hur olika faktorer kan påverka flyktingars och migranternas preferenser för olika destinationsländer.¹¹ Artikeln sammanför två separata forskningsprojekt som omfattar intervjuer med sammanlagt 259 individer. Intervjuerna genomfördes i Tyskland, Spanien och Förenade kungariket under perioden juli till september 2015, dvs. innan den så kallade Balkanrutten från Grekland upp mot Central-, Väst- och Nordeuropa stängdes. En annan serie intervjuer genomfördes under september till december 2015 på den grekiska ön Lesbos och i olika städer i Italien.¹²

Forskarna observerade att olika nationaliteter bland intervjupersonerna uttryckte preferenser för olika destinationsländer. Nigerianer uttryckte oftast att de initialt hade tänkt sig att resa till och stanna i Libyen. Först efterhand bestämde de sig att försöka ta sig vidare till Europa. Vad gäller destinationsländer inom Europa hade de oftast ingen klar preferens. Syrier däremot hade ofta konkreta tankar om olika europeiska destinationsländer. Oftast nämnde de Tyskland som tilltänkt destination, följt av Sverige. Norge och Förenade kungariket nämndes också. Bland eritreaner var preferenserna för olika europeiska länder mindre tydliga. I denna grupp angavs ofta Europa i allmänhet som tilltänkt destination och endast en mindre andel nämnde något konkret land som t.ex. Förenade kungariket, Tyskland, Sverige och Belgien.

När det gäller anledningar till att föredra specifika destinationsländer framför andra skriver forskarna att syriernas preferenser ofta påverkades av att de upplevde att deras tillgång till rättigheter och

¹¹ Crawley and Hagen-Zanker 2019.

¹² Forskarna tydliggör inledningsvis att de föredrar att tala om "preferenser" i stället för "val" vad gäller migranternas och flyktingarnas destinationer i Europa. De menar att termen "val" kan vara missvisande eftersom resvägarna påverkas och begränsas av olika faktorer som kan göra att de inte kan ta sig dit de vill, t.ex. individuella ekonomiska förhållanden eller gränskontroller.

grundläggande samhällsservice var begränsad i de länder där de först hade fått skydd, t.ex. Jordanien, Libanon och Turkiet. Preferenserna för olika destinationsländer ändrades också ofta under migrationen och påverkades av olika typer av kontakter med andra människor som de mötte under resans gång eller i transitländer.

En observation i Crawley och Hagen-Zankers studie är att endast en tredjedel av alla flyktingar och migranter som intervjuades verkade ta hänsyn till migrations- och asylnpolitiska utvecklingar i olika europeiska länder när de bestämde sig vart de skulle försöka resa. Intervjupersonerna hade ofta ringa kännedom och kunskaper om migrationspolitiska förhållanden i olika EU-länder. Bland syrierna fanns det ett antal personer som initialt hade försökt att resa legalt till något EU-land genom att ansöka om visum. Först efter att detta misslyckats påbörjades irreguljära resor. Eritreanerna och nigerianerna gjorde däremot i regel inga försök att få visum eller uppehållstillstånd på förhand då de hade uppfattningen att det inte var en framkomlig väg. Bland de syrier som nämnde Tyskland och Sverige som destinationsländer fanns det ofta en uppfattning om att det skulle vara förhållandevis lätt att få uppehållstillstånd där efter ankomsten. Denna uppfattning bildades ofta genom att familjemedlemmar eller släktingar redan hade migrerat till dessa länder och vittnade om positiva erfarenheter. Politiska signaler som exempelvis det tyska beslutet att inte tillämpa Dublinförordningen hösten 2015, och i stället pröva asylansökningar i Tyskland utan att skicka tillbaka de sökande till deras respektive första inreseland, var inget avgörande argument för syrier att ta sig till just Tyskland, skriver forskarna. Mer avgörande var uppfattningar bland syriska skyddssökande om möjligheter att få arbeta i destinationslandet och att få återförenas med familjemedlemmar där.

Forskarna drar slutsatsen att den exakta utformningen av migrationspolitiska regler i olika destinationsländer spelar en mindre roll för migranternas och flyktingarnas beslut än hur dessa regler uppfattas och förmedlas genom olika informationskanaler, ofta på ett informellt och motsägelsefullt sätt:

In other words, people did not choose particular destinations because of generous migration policies (especially where they didn't even know what those policies were or were misinformed) but rather because they perceived that the opportunities for a successful outcome were higher. This perception was often formed through discussions with family members already living in those countries or with fellow travellers who

they met along the way. Our Syrian respondents in particular were often bombarded with information from friends and family members about entry and reception policies and new policy developments in various potential destinations via social media including Facebook, WhatsApp and Viber. This information and advice was often contradictory and quickly became outdated meaning that respondents were unable to make fully informed "choices" about the country in which they would be most likely to be granted the right to stay and receive social support.¹³

Till sist observerar Crawley och Hagen-Zanker att generella uppfattningar om ett lands ekonomiska framgång och möjligheter att bygga upp ett nytt liv där genom utbildning och arbete spelar en stor roll för valet av destinationsland. Därtill har migranter och flyktingar ofta en generell bild av ett lands rykte och utveckling i frågor om mänskliga rättigheter, säkerhet och demokrati.

Sammanfattningsvis menar forskarna att politiska beslutsfattare inte bör förlita sig på att enskilda regeländringar inom migrationsområdet kan påverka ett lands attraktionskraft på ett avgörande sätt och exempelvis leda till en minskning av antalet asylsökande. Enskilda förhållanden överskuggas ofta av utvecklingar i andra länder, allmänna trender, generella uppfattningar och rykten samt föränderliga helhetsbilder av "bättre" och "sämre" destinationsländer.

Studie om olika skäl att välja Sverige

I en studie från 2019 undersöker Shakra och Szalanska hur utvecklingen av antalet asylsökande och migranter påverkat asylsystemet i Sverige sedan 2011.¹⁴ Studien bygger delvis på intervjuer med asylsökande och personer som beviljats skydd i Sverige. Totalt intervjuades 44 syriska medborgare, 15 afghanska medborgare och två irakiska medborgare. Intervjufrågorna berör framför allt hur olika steg i asylprocessen i Sverige upplevdes. Respondenterna svarade dock också på vissa frågor om varför de valde att söka sig till just Sverige.

Av intervju svaren framgår att syriska asylsökande ofta försökte hitta information om olika europeiska länder innan de beslutade sig för var i Europa de skulle söka asyl. Valet avgjordes av olika faktorer. En intervju person svarade att utsikterna att snabbt kunna få medborgarskap gjorde att hon kom till Sverige. En annan syrisk kvinna

¹³ Crawley and Hagen-Zanker 2019 s. 29.

¹⁴ Shakra and Szalanska 2019.

nämnde också medborgarskapsreglerna men hänvisade även till mer övergripande faktorer som respekten för människovärdet, frihet och sociala omständigheter. Flera individer hade släktingar och bekanta i Sverige vilket påverkade deras beslut att söka sig hit. I vissa fall hade de tidigare besökt släktingar i Sverige och hade på så sätt fått ett positivt intryck av landet.

Flera syrier jämförde Sverige med andra länder (t.ex. Nederländerna, Norge och Ungern) och kom fram till att Sverige kändes som en bättre destination med hänsyn till hur skyddssökande behandlades samt mer allmänna överväganden kring personlig säkerhet, rätts-säkerhet samt förekomsten av drogmissbruk eller korruption.

Utöver detta menar rapportförfattarna att Migrationsverkets rättsliga ställningstagande från den 2 september 2013,¹⁵ som innebar att skyddssökande från Syrien i normalfallet beviljades permanenta uppehållstillstånd, påverkade syriska asylsökandes val av land. Åtminstone en intervjuperson tolkade detta i en vidare bemärkelse, som ett budskap att Sverige ville att syrier skulle komma dit.¹⁶

Vad gäller afghanska asylsökande ger studien delvis en annan bild. Bland intervjupersoner från Afghanistan var det viktigast att nå något land i Europa och att vissa valde just Sverige berodde inte nödvändigtvis på förkunskaper om förhållanden i Sverige utan avgjordes mer slumpmässigt eller påverkades av information de sökande fick under resans gång. En intervjuperson berättade att han ville resa till Tyskland eller Sverige och att det slutliga valet berodde på att andra afghanska skyddssökande som han träffade under resan hade bestämt sig för att ta sig till Sverige. Flera afghanska intervjupersoner vistades i andra europeiska länder innan de kom till Sverige och berättade att anledningen att resa vidare var att de var missnöjda med förhållandena i dessa länder.¹⁷

Migrationsverkets rättsliga ställningstagande om Syrien 2013

Betydelsen av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande om Syrien från den 2 september 2013 som en faktor som påverkade Sveriges attraktivitet som mottagande land för syrier undersöks specifikt i en artikel av Andersson och Jutvik från 2019. Artikelförfattarna jämför

¹⁵ Migrationsverket 2013.

¹⁶ Shakra and Szalanska 2019 s. 54.

¹⁷ Shakra and Szalanska 2019 s. 54–55.

antalet syriska asylsökande just efter tidpunkten för det rättsliga ställningstagandet med antalet precis innan. Författarnas slutsats är att ställningstagandet hade en klar och direkt effekt på det antal syriska asylsökande som kom till Sverige:

De data vi använder, vilka avser antalet asylsökande per vecka, visar en avsevärd ökning redan under första veckan, till i genomsnitt 600 asylsökande per vecka. Eftersom det genomsnittliga antalet syriska asylsökande innan de nya direktiven var 200 per vecka måste effekten anses vara betydande. Den nämnda effekten återspeglas i vår analys av fördelningen av syriska flyktingar i Europa, vilken visar att Sverige blev den största mottagaren av syriska flyktingar direkt efter policyförändringen och de nästkommande månaderna.¹⁸

Artikelförfattarna observerar dock att forskningsresultatet, att asylsökande reagerar på policyförändringar av denna karaktär, inte nödvändigtvis är generaliserbart. Det finns omständigheter som gör att den redovisade effekten av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande bör betraktas som en hög uppskattning av förändringar i asylflöden. Syriska medborgare var den enskilt största gruppen asylsökande vid tiden för ställningstagandet. Dessutom fanns redan en betydande population av etablerade syrier i Sverige, vilken kan ha haft en inverkan på beslut att ansöka om asyl i Sverige, och den relativa inkomsten hos syrier på flykt var hög jämfört med asylsökande från andra konfliktområden, vilket kan ha gjort syrier mer mobila än andra grupper. Även denna studie visar därmed att pull-faktorer är grupp-, tid- och kontextspecifika.

Det är dessutom oklart om det var ställningstagandet i sig som hade den observerade effekten på antalet syriska asylsökande i Sverige, eller faktumet att det kommunicerades och fick stor massmedial spridning både i Sverige och utomlands. Forskarna finner tydliga tecken på att ställningstagandets huvudsakliga budskap spreds ända till Syrien.¹⁹

¹⁸ Andersson och Jutvik 2019 s. 16.

¹⁹ Andersson och Jutvik 2019 s. 8–9.

Intervjuer med migranter och flyktingar i Italien, Grekland och Spanien 2017–2018

Under 2017 och 2018 genomförde den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex intervjuer med migranter och flyktingar som hade korsat Medelhavet och anlänt till Italien, Grekland och Spanien. Olika nationaliteter (i huvudsak personer från Irak, Syrien, Algeriet, Tunisien, Afghanistan, Marocko, Guinea, Pakistan, Elfenbenskusten och Eritrea) tillfrågades bland annat om vilket land de hade för avsikt att resa vidare till inom Europa. Av de som intervjuades under 2018 uppgav 77 procent att de hade en specifik preferens vad gäller tilltänkt destinationsland. De övriga hade inget konkret mål eller svarade inte. Av de som hade konkreta tankar nämnde de flesta Frankrike, Spanien, Tyskland, Italien och Grekland. Året innan, 2017, hade de flesta nämnt Italien, Frankrike, Tyskland, Spanien, Grekland och Förenade kungariket. Av dessa svar drar Frontex slutsatsen att flyktingarna och migranterna som kom över Medelhavet föredrog ett begränsat antal slutliga destinationer inom EU.²⁰

Utredning om flyktingsituationen i Sverige 2015

Vissa överväganden och observationer kring pull-faktorer gjordes även i en statlig utredning som publicerades våren 2017. Regeringen hade i juni 2016 beslutat att uppdra åt en särskild utredare att utvärdera berörda aktörers hantering av flyktingsituationen i Sverige 2015, genom att göra en kartläggning av händelseförloppet och att analysera regeringens, de statliga myndigheternas, kommunernas och regionernas ansvar och beredskap samt deras och civilsamhällets hantering av situationen.

Trots att möjliga pull-faktorer inte var huvudfrågeställningen för denna utredning berörs denna aspekt i betänkandet. Utredningen konstaterade att det stora antalet asylsökande som kom till Sverige under hösten 2015 inte hade förutsetts av Migrationsverket eller någon annan svensk myndighet. Utredningen kom vidare fram till att händelseförloppet hösten 2015 hade ”sin förklaring i en rad olika omständigheter som endast delvis gällde den svenska asylnpolitiken

²⁰ Frontex 2019 s. 28.

och hur mottagandet av människor på flykt var organiserat i vårt land.”²¹

Utredningen menade vidare att Migrationsverket missade att förutse utvecklingen hösten 2015 i en prognos som publicerades i juli 2015. I denna prognos sänkte Migrationsverket planeringsantagandet för antalet asylsökande från 90 000 i en tidigare prognos (februari 2015) till 74 000 utifrån resonemanget att fördelningen av asylsökande mellan olika länder i Europa förändrades i kombination med att Sverige som mottagarland blivit mindre attraktivt.²²

Utredningen konstaterade också att ”migrationsströmmar är svårbedömda”.²³ Händelser som enligt utredningen påverkade utvecklingen i Sverige 2015 var exempelvis ett antal konfliktsituationer i världen (den politiska utvecklingen i Turkiet, kriget Syrien, situationen i Afghanistan, Eritrea, Kosovo samt situationen för människor på flykt i Turkiet, Jordanien och Libanon). Därtill nämns att nya vägar öppnades in i och genom Europa, Tysklands asylpolitik och statsministrar Fredrik Reinfeldts och Stefan Löfvens tal som signalerade Sverige som ett land med generös asylpolitik. Talen fick en stor spridning och ett stort genomslag i massmedia.²⁴

4.2.2 Europeisk och internationell forskning om pull-faktorer utan specifika inslag om Sverige

Studie om pull-faktorer och effekten av policyåtgärder

I en forskningsartikel från 2012 undersöker Thielemann hypotesen att europeiska stater kan minska inflödet av skyddssökande personer genom att implementera restriktiva policyåtgärder.²⁵ Han landar i slutsatsen att effekter av restriktiva policyförändringar ofta överskattas.

Thielemann kategoriserar fem olika typer av pull-faktorer: ekonomiska, historiska, politiska, geografiska och policyrelaterade. Vad gäller asyl- och migrationspolitiska åtgärder observerar han att det främst är två faktorer som påverkar asylsökandes val av destinationsland; sannolikheten för individer att få någon form av skyddsstatus och rätten att arbeta. Om skyddssökande vet att det är sannolikt att

²¹ SOU 2017:12 s. 306.

²² A.a. s. 323.

²³ A.a. s. 335.

²⁴ A.a. s. 294–295.

²⁵ Thielemann 2012.

de kan få rätt att stanna i ett land men inte i ett annat kan detta avgöra vilket land de väljer, menar författaren, men han tillägger att det inte är säkert att de asylsökande har rätt och fullständig information när de gör detta övervägande. Samma problem gäller rätten att arbeta, som för många är viktig.

Faktorer som jämfört med dessa två framstår som mindre avgörande är enligt Thielemann restriktioner gällande asylsökandes rörelsefrihet inom ett destinationsland (exempelvis genom en obligatorisk anvisning till en viss bostadsort) eller restriktioner vad gäller typen av materiellt bistånd till asylsökande (exempelvis att ersättningar under asyltiden ges in natura i stället för kontant).

Vad gäller tillgången till välfärd och förmåner menar Thielemann att restriktioner inom detta område har en symbolisk snarare än faktisk betydelse eftersom skyddssökande personer normalt inte på förhand känner till detaljer om vilka bidrag och förmåner de är berättigade till i olika länder. En allmän bild av ett lands upplevda generositet vad gäller välfärd och förmåner kan därför vara mer avgörande än enskilda regler inom välfärdsområdet.

Sammanfattningsvis observerar Thielemann att frivillig migration (arbetskraftsinvandring eller migration i utbildningssyften) är lättare för stater att påverka och styra med policy- och lagändringar än ofrivillig migration. Han understryker att policyrelaterade pull-faktorer endast utgör en av flera kategorier av pull-faktorer medan historiska band mellan länder samt allmänna ekonomiska, geografiska och andra faktorer, som inte kan påverkas av direkta statliga åtgärder, också spelar en viktig roll. Vad gäller EU argumenterar Thielemann att harmoniseringsprocesser som har etablerat gemensamma minimiregler kring skyddsgrunder, mottagandevillkor och asylprocedurer har minskat möjligheterna för enskilda medlemsstater att påverka inflöden med restriktiva åtgärder.

Studie som väger olika påverkansfaktorer mot varandra

I en äldre men ofta citerad studie från 2004 undersöker Neumayer den relativa attraktionskraften som olika västeuropeiska länder kan ha för asylsökande. Han använder en modell där han utgår ifrån att asylsökande väljer destinationsland utifrån rationella överväganden kring vilka länder som erbjuder de bästa förhållandena. Han tar hän-

syn till ekonomiska omständigheter, välfärdssystem, avskräckande migrationspolitiska åtgärder, fientliga inställningar i befolkningen gentemot migranter, redan existerande migrantgrupper (diasporor), koloniala och språkliga band mellan destinations- och ursprungs-länder samt geografisk närhet.²⁶

Forskaren finner att valet av destinationsland kan ses som ett resultat av en mängd olika och komplexa faktorer som inte exkluderar varandra. Vikten som dessa faktorer har påverkas av var en asylsökande kommer ifrån. Olika faktorer kan spela roll för olika nationalitetsgrupper och i olika kontexter.

En generell slutsats han drar är att rikare destinationsländer tar emot en högre andel av alla asylsökande än fattigare länder. Detta påverkas inte av kortvariga förändringar vad gäller ekonomisk tillväxt eller arbetslöshet. Neumayer förklarar detta med att asylsökande ofta har en relativt otydlig bild av förhållandena i olika destinationsländer vilket gör att den allmänna och långsiktiga ekonomiska utvecklingen blir mer avgörande än kortvariga socioekonomiska svängningar.

Historiska, kulturella och post-koloniala band mellan länder spelar enligt författaren också en viktig roll. Generellt tar destinationsländer emot en relativt högre andel asylsökande från länder som tidigare varit kolonier, där invånarna talar samma språk som befolkningen i destinationslandet och som ligger geografiskt nära än från länder som saknar sådana band till viktiga grupper av asylsökande eller geografisk närhet. Utöver detta är också diasporanätverk viktiga. Länder som redan har tagit emot migranter och flyktingar från ett visst ursprungsland har generellt en högre andel nya asylsökande från samma ursprungsland än andra länder.

Neumayer finner också vissa belägg att restriktiva policyåtgärder kan påverka antalet nya asylsökande. Han menar exempelvis att en låg beviljandegrad för asylansökningar ofta sammanfaller med ett lägre antal asylsökande. Han finner även att länder där många väljare röstar på högerpopulistiska partier generellt har en lägre andel asylsökande än andra.

Sammanfattningsvis konstaterar Neumayer att det starkaste sambandet mellan olika faktorer och antalet asylsökande finns vad gäller existerande nätverk och diasporor. Han finner också att ett lands attraktionskraft ofta är mycket stabilt över tid, inte minst på grund

²⁶ Neumayer 2004.

av nätverks- eller diasporaeffekten. När ett land en gång har blivit en populär destination fortsätter det ofta att dra till sig förhållandevis många asylsökande även om regelverk och villkor förändras i restriktiv riktning.

Studie om drivkrafter för migrationen från Afrika till Europa

Hösten 2019 publicerade Förenta nationernas utvecklingsprogram UNDP en studie om afrikanska migranternas bevekelsegrunder för att lämna sina hemländer och resa till Europa. Utifrån denna analys föreslår studien en rad åtgärder både för ursprungsländer i Afrika och destinationsländer i Europa.²⁷ Studien innehåller även en rad intressanta observationer vad gäller push- och pullfaktorer.

Undersökningen bygger på en enkät som besvarades av totalt 3 069 vuxna migranter från Afrika som hade rest från sammanlagt 43 länder i Afrika och som intervjuades i 13 europeiska länder.²⁸ Samtliga hade tagit sig till Europa irreguljärt minst sex månader innan de intervjuades. De flesta hade rest till Europa via Libyen och Medelhavet. Intervjuerna genomfördes under 2018.

36 procent (1 099) av de som intervjuades angav att de hade lämnat sina hemländer för att undkomma krig, konflikter eller förföljelse, fly från våldsam extremism eller terror eller från gängvård. Studien fokuserar dock inte vidare på denna grupp utan på den större gruppen intervjuade migranter från Afrika – de 1 970 individer som angav att de hade rest till Europa av ekonomiska eller andra skäl.

Inom denna grupp hade 43 procent minst en släkting som också hade migrerat, antingen inom Afrika eller till Europa, eller både och. Resultatet från intervjuerna visar också att de afrikanska migranterna i Europa överlag hade en högre utbildning än genomsnittsbefolkningen i respektive ursprungsland. Intervjuerna visade vidare att 49 procent av migranterna tjänade pengar i hemlandet medan nio procent gick i skolan och resterande 42 procent inte hade någon sysselsättning. Utav de sistnämnda svarade ungefär hälften att det rådde brist på jobb i hemlandet. Totalt angav dock 66 procent att de hade migrerat oavsett om de hade jobb eller utsikten att få jobb hemma.

²⁷ UNDP 2019.

²⁸ Även Sverige ingår i urvalet. Intervjuer med afrikanska migranter genomfördes i Kristianstad, Malmö, Stockholm, Sundsvall och Uppsala.

Vad gäller migranternas motiv att lämna hemlandet pekar UNDP-studien på en rad olika bevekelsegrunder. Bland de som intervjuades angav endast sex procent bara en anledning för migrationen medan 94 procent nämnde två eller fler faktorer. Hela 60 procent svarade att deras primära skäl var att arbeta och skicka hem pengar. 18 procent migrerade primärt av familjeskäl eller på grund av vänner, åtta procent av utbildningsskäl och sju procent på grund av personliga orsaker eller för att de önskade sig frihet. Resterande sju procent hade andra primära bevekelsegrunder. Som nämnts ovan undersöker studien inte den grupp som i intervjuerna angav skyddsrelaterade bevekelsegrunder för att lämna hemlandet.

UNDP noterar också att familjen spelar en stor roll för migranternas motivation att lämna hemlandet. Ofta krävs en förhållandevis stor summa pengar för att möjliggöra resan. Igenomsnitt betalade en migrant över 2 700 US-dollar för resan till Europa. Kvinnor betalade ofta väsentligt högre summor än män. Förutom den enskilde migranten hjälpte ofta familjen eller släkten till med att finansiera resan. En annan observation är att många migranter anförde att de var missnöjda med regeringen i hemlandet och att detta hade bidragit till önskemålet att resa till Europa. 62 procent av de tillfrågade migranterna uttryckte att de inte kände att de behandlades rättvist av regeringen i hemlandet, ofta på grund av deras etnicitet, politiska åskådning eller religion.²⁹

En annan aspekt som lyfts i studien är att resan till Europa upplevs som farlig. 56 procent av de intervjuade migranterna räknade med att den irreguljära resan till Europa skulle bli farlig, och hela 93 procent angav att resan faktiskt blev farlig. För en majoritet, framför allt bland migrerande kvinnor, blev resan farligare än de hade förväntat sig. Ändå var de flesta migranter aldrig beredda att ändra sina planer. 41 procent angav i intervjuer att de inte hade ändrat sina planer under några omständigheter, dvs. även om de hade vetat mer om farorna i samband med resan eller om de ekonomiska förhållandena i hemlandet hade förbättrats.

Studien går inte in på frågan vilka destinationsländer i Europa som migranter från afrikanska länder föredrar, eller varför. Däremot studeras hur vistelsen i Europa upplevs, vilka problem som migranterna möter där och om de hade en vilja att återvända till hemlandet. En stor majoritet angav i intervjuerna att deras ekonomiska levnads-

²⁹ UNDP 2019 s. 39–49.

omständigheter var bättre i Europa än i hemlandet och att den personliga säkerheten var större i Europa. Socialt och emotionellt upplevde emellertid bara en minoritet att livet i Europa var bättre. Bara 36 procent hade rätt att arbeta i Europa när de intervjuades, vilket indikerar att många befann sig i en irreguljär situation. Frågan om migranterna ville stanna i Europa permanent besvarades trots dessa omständigheter med ”ja” av cirka 70 procent. 30 procent angav att de inte ville det eller var osäkra.

Studien mynnar ut i en rad slutsatser och policyrekommendationer både för ursprungsländer i Afrika och destinationsländer i Europa. Bland annat menar rapportförfattarna att afrikanska migranter ofta känner en skam över eller en rädsla för att behöva återvända till hemlandet med tomma händer, alltså utan att ha tjänat pengar som hjälper dem själva eller deras anhöriga. Restriktiva policyåtgärder som baseras på tanken att migranter återvänder när deras levnadsvillkor i Europa blir dåliga fungerar inte, menar UNDP. Snarare verkar det sannolikt att om migranter får hjälp med att uppnå sina mål så ökar sannolikheten att de återvänder. Detta kan dessutom ha positiva effekter vad gäller ekonomisk utveckling i hemlandet, integration i Europa och för att motverka arbetskraftsbrist i europeiska länder. Rapportförfattarna menar också att ekonomisk utveckling behövs i Afrika och att unga människor behöver kunna vara delaktiga i denna utveckling. Eftersom migrationstrycket inte kommer att upphöra behöver europeiska länder skapa lagliga migrationsvägar och motverka tendensen att många migranter hamnar i irreguljära situationer.³⁰

4.3 Slutsatser av fördelningen av antalet asylsökande i EU och Norden

Den ojämna fördelningen av asylsökande inom EU

Antalet asylsökande som kommer till EU har varit ojämnt fördelat mellan olika EU-medlemsstater under många år. Hur många asylsökande som varje medlemsstat har tagit emot har förändrats över tid, både i absoluta och i relativa tal (dvs. i förhållande till ländernas

³⁰ UNDP 2019 s. 79 och 86–91.

respektive befolkning och/eller ekonomiska styrka). Vissa länder har tagit emot få asylsökande medan andra har varit stora mottagarländer under lång tid, men variationer har förekommit.³¹

Den ojämna fördelningen av asylsökande inom EU har olika orsaker. Inte minst påverkas fördelningen av Dublinförordningen och gränskontroller, men det finns anledning att anta att även land-specifika pull-faktorer spelar en viktig roll. Efter flyktingkrisen 2015 minskade flera länder sin relativa andel av det totala asylmottagandet i EU medan andra ökade sin andel.

Europeiska Unionens statistikmyndighet Eurostat samlar sedan länge in jämförbar statistik om asylsökande i medlemsstaterna utifrån gemensamma definitioner och en gemensam metodik. Statistiken publiceras i en omfattande offentlig databas och Eurostat publicerar regelbundet nyheter och pressmeddelanden om utvecklingen av antalet asylsökande i EU och deras ursprungsländer. EU-medlemsstaterna är bundna av en EU-förordning om migrationsstatistik som föreskriver vilka data om migration och asyl som ska levereras till Eurostat samt när och hur.³²

Fördelningen av asylsökande i EU 2015 jämfört med 2018–2019

2015 registrerade EU-medlemsstaterna sammanlagt 1 255 600 nya asylsökande, mer än dubbelt så många som året innan. Denna stora ökning kom att kallas för en ”flyktingkris”. De flesta skyddssökande (i absoluta tal) sökte asyl i Tyskland (441 800), Ungern (174 400), Sverige (156 100), Österrike (85 500), Italien (83 200) och Frankrike (70 600). Sverige var därmed det tredje största mottagarlandet i EU i absoluta tal och tog emot 12,4 procent av det totala antalet nya asylsökande i EU.³³ I relativa tal var Sverige det andra största mot-

³¹ Parusel and Schneider 2017.

³² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 862/2007 av den 11 juli 2007 om gemenskapsstatistik över migration och internationellt skydd och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 311/76 om utarbetande av statistik beträffande utländska arbetstagare.

³³ Antalet nya asylsökande i Sverige har under flera år varit något lägre hos Eurostat än hos Migrationsverket, vilket beror på en något avvikande definition på vad en ”ny” eller ”first-time” asylsökande är. Eurostat exkluderar exempelvis personer som redan har sökt asyl i samma land vid ett tidigare tillfälle. För 2019 redovisar Eurostat däremot ett betydligt högre antal nya asylsökande i Sverige (23 125) än Migrationsverket (21 958). Avvikelsen 2019 beror enligt uppgift från Migrationsverket på att personer med uppehållstillstånd på grund av anknytning som ansöker om förlängt uppehållstillstånd och därvid åberopar skyddsskäl räknas som nya asylsökande i Eurostat men inte i Migrationsverkets asylstatistik.

tagarlandet och tog emot 16 016 nya asylsökande per miljon invånare.³⁴ Endast Ungern hade en ännu högre siffra detta år (17 699 nya asylsökande per miljon invånare), vilket dock måste ses med försiktighet eftersom en stor del av de asylsökande som registrerades där snabbt reste vidare och sökte asyl igen, i t.ex. Tyskland eller Sverige.

2018 hade det totala antalet nya asylsökande som EU-medlemsstaterna tog emot sjunkit till 580 800, dvs. mindre än hälften så många som 2015. 2018 var det inte heller samma länder som 2015 som tog emot flest sökande per capita. I absoluta tal var fortfarande Tyskland det viktigaste mottagarlandet (161 900 nya asylsökande), men nu följt av Frankrike (110 500), Grekland (65 000), Spanien (52 700), Italien (49 200) och Förenade kungariket (37 300). Sveriges andel av det totala antalet nya asylsökande i EU uppgick 2018 till 3,1 procent. I relativa tal var Sverige nu det sjätte största mottagarlandet med 1 786 asylsökande per miljon invånare. Listan vad gäller relativa tal toppades nu av Medelhavsländerna Cypern (8 805 nya asylsökande per miljon invånare), Grekland (6 051) och Malta (4 276), följt av Luxemburg (3 694), Tyskland (1 954) och Sverige (1 786). Även 2019 var Sverige det sjätte största mottagarlandet i EU. Sveriges andel av det totala antalet nya asylsökande i EU uppgick till 3,8 procent.

Relativt sett över perioden 2015–2019 sjönk därmed antalet asylsökande i Sverige kraftigare än i EU i dess helhet och i en del andra medlemsstater. Flera länder ökade samtidigt sin andel av totalen betydligt, detta gäller särskilt Frankrike (från 5,6 procent 2015 till 19,6 procent 2019) och Grekland (från 0,9 till 12,2 procent).³⁵

Fördelningen av asylsökande inom Norden

Samtidigt kan konstateras att Sveriges andel av det totala antalet asylsökande inte minskade inom Norden, dvs. om en statistisk jämförelse begränsas till de nordiska länderna. 2015 registrerade Sverige 66 procent av alla asylansökningar som gjordes i Norden (Sverige, Finland, Norge och Danmark) detta år. 2016, 2017 och 2018 var Sveriges andel 65 procent, 69 procent och 67 procent. 2019 ökade

³⁴ Eurostat 2016.

³⁵ Eurostat 2020.

Sveriges andel till 76 procent. Danmarks andel steg endast marginellt under denna period och Finlands och Norges andelar sjönk, jfr tabell 4.1.

Tabell 4.1 Asylsökande i Norden, antal och andelar (2010–2019)

	Danmark	%	Finland	%	Sverige	%	Norge	%
2010	5 065	10 %	3 085	6 %	31 850	64 %	10 015	20 %
2011	3 945	9 %	2 915	6 %	29 650	65 %	8 990	20 %
2012	6 045	10 %	3 095	5 %	43 855	70 %	9 675	15 %
2013	7 170	9 %	3 210	4 %	54 270	71 %	11 930	16 %
2014	14 680	13 %	3 620	3 %	81 180	73 %	11 415	10 %
2015	20 935	8 %	32 345	13 %	162 450	66 %	31 110	13 %
2016	6 180	14 %	5 605	13 %	28 790	65 %	3 485	8 %
2017	3 220	8 %	4 990	13 %	26 325	69 %	3 520	9 %
2018	3 570	11 %	4 500	14 %	21 560	67 %	2 660	8 %
2019	2 605	9 %	2 445	8 %	23 125	76 %	2 165	7 %

Källa: Eurostat, Asylum and first-time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded).

För 2019 redovisar Eurostat ett högre antal nya asylsökande i Sverige (23 125) än Migrationsverket (21 958). Avvikelsen beror på att personer med uppehållstillstånd på grund av anknytning som ansöker om förlängt uppehållstillstånd och därvid åberopar skyddsskäl räknas som nya asylsökande i Eurostat men inte i Migrationsverkets asylstatistik.

Möjliga förklaringar till utvecklingen i Sverige 2015–2019

Utvecklingen väcker frågan vilka förklaringar som kan finnas för att Sveriges andel minskade mer än andra länders i Europa samtidigt som den stannade på en relativt hög nivå i jämförelse med Sveriges grannländer i Norden.

För det första visar den statistiska jämförelsen mellan 2015 och 2018–2019 att Medelhavsländerna på senare tid tagit emot en relativt sett större andel av totalen. Till följd av krissituationen 2015 införde flera europeiska länder gränskontroller vid inre Schengengränser och den så kallade ”Balkanrutten” från Grekland genom Västra Balkan till Österrike stängdes. Detta gjorde att fler asylsökande blev kvar i Grekland och registrerades där även om en del möjligtvis ville resa vidare. Det blev svårare för asylsökande att ta sig vidare till t.ex. Sverige. En tillfällig omfördelningsmekanism som syftade till att

avlasta Grekland och Italien under perioden 2016–2017 fasades ut i slutet av 2017.³⁶

För det andra genomfördes ett antal lagändringar i Sverige. Införandet av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) syftade till att göra Sverige mindre attraktivt som destinationsland. Utöver denna lag trädde en ändring av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m. fl. i kraft 2016 som innebar att rätten till bistånd som regel upphör för vuxna utlänningar som inte bor tillsammans med ett barn när utlänningens avvisnings- eller utvisningsbeslut får laga kraft eller en kort tid därefter.³⁷ Under en period genomfördes identitetskontroller vid transporter med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från främst Danmark.³⁸ Regeringen beslutade också att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns. Dessa åtgärder gjorde det svårare att resa till och in i Sverige och det är möjligt att åtgärderna bidrog till att göra Sverige mindre attraktivt som destinationsland. Att handläggningstiderna för asylärenden blev långa till följd av det stora antalet asylsökande 2015 kan också ha bidragit till att antalet nya asylsökande minskade. Samtidigt verkar de restriktiva åtgärderna i Sverige inte ha påverkat Sveriges relativa attraktionskraft jämfört med andra nordiska länder.

För det tredje kan även förändringar i sammansättningen av nya asylsökande i EU ha bidragit till att Sverige minskade sin andel mer än andra länder. Flera nationaliteter som finns bland de viktigaste grupperna bland asylsökande i Sverige har minskat kraftigt i EU sedan 2015, exempelvis syrier, eritreaner, somalier, irakier och afghaner. Däremot ökade vissa andra grupper, exempelvis asylsökande från Turkiet, Venezuela, Guinea och Marocko, men dessa grupper väljer traditionellt ofta andra destinationsländer än Sverige. Ökningen av antalet asylsökande från Turkiet i EU (från 4 180 år 2015 till 23 000 år 2018) tillföll exempelvis i huvudsak Tyskland. Det kraftigt ökade antalet venezuelaner (från 785 år 2015 till 44 800 år 2019) märktes främst i Spanien. Antalet asylsökande från Guinea ökade främst i Frankrike, Tyskland och Spanien och antalet asylsökande från Marocko ökade framför allt i Italien, Spanien och Nederländerna. Sverige

³⁶ Även Sverige deltog i denna omfördelning genom att ta över asylsökande från Grekland och Italien. Den sista överföringen genomfördes i januari 2018.

³⁷ Lag (2016:381) om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

³⁸ Lag (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

berördes endast marginellt av att dessa nationaliteter kom till EU i större omfattning än 2015.

För det fjärde kan konstateras att vissa grupper asylsökande har minskat mer i Sverige än i andra länder, eller minskade i Sverige samtidigt som de ökade i andra EU-länder. För Sverige kan framför allt en mycket kraftig minskning av antalet afghanska asylsökande noteras för 2018–2019 jämfört med 2015. Samtidigt ökade antalet sökande från Afghanistan i Frankrike, Tyskland och Grekland. Antalet irakiska asylsökande minskade i flera länder men minskningen var tydligare i Sverige än i exempelvis Frankrike och Tyskland. En bidragande förklaring till detta kan vara att Sverige haft en jämförelsevis låg bifallsandel för afghaner och irakier. Deras chans att få skydd har på senare tid varit större i vissa andra EU-länder.

Även Migrationsverket har analyserat frågan och konstaterade i sin prognos från februari 2020 att migrationen från Afghanistan till Europa ökade markant under 2019 och att Afghanistan då blev det största ursprungslandet för migranter på den östra Medelhavsrutten. Men Sverige var inte längre något primärt destinationsland för afghaner som sökte asyl i Europa under denna tid. Förhållandevis lägre bifallsfrekvenser och ett relativt högt antal verkställigheter till Afghanistan, samt ökade sekundära rörelser från Sverige, ligger enligt Migrationsverket sannolikt bakom denna utveckling.³⁹

På grund av migrationens dynamik och komplexitet är det dock svårt att dra tydliga slutsatser från denna analys. Dessa fyra huvudsakliga förklaringar för minskningen av antalet asylsökande i Sverige ska inte ses som konkurrerande och de kan inte heller vägas mot varandra. Mest troligt är att det är en kombination av samtliga fyra faktorer som är orsaken bakom utvecklingen att Sverige minskade sin andel av det totala antalet asylsökande i EU mer än vissa andra länder.

4.4 Lärdomar av Migrationsverkets prognoser

Fem gånger om året lämnar Migrationsverket en prognos till regeringen. Prognoserna beskriver hur migrationen till Sverige bedöms utvecklas de närmaste åren utifrån olika parametrar. Prognoserna bedömer bland annat hur många asylsökande som väntas komma, hur många som bedöms ansöka om uppehållstillstånd för att arbeta

³⁹ Migrationsverket 2020a s. 33.

och hur många som antas söka sig till Sverige för att de har anhöriga här. Dessutom innehåller de kostnadsberäkningar för olika scenarion och olika steg i asyl- och mottagandeprocessen.

I bedömningen av antalet personer som väntas söka asyl gör Migrationsverket olika antaganden och en omvärldsanalys, som indikerar både push- och pullfaktorer. Vissa av dessa är allmänna på så sätt att de tar hänsyn till hur tillgängligt hela EU är för eventuella nya asylsökande och i vilken mån asylsökande kan röra sig från ett land till ett annat inom EU. Andra antaganden utgår från migrations- och asylregler i Sverige. Därtill bedöms också situationen i vissa relevanta ursprungsländer eller -regioner för asylsökande och vissa nationaliteters migrationsmönster.

Vad gäller övergripande betraktelser om EU:s tillgänglighet innehåller exempelvis prognosen som publicerades i juli 2019 antagandet att den migrationspolitiska överenskommelse som slöts 2016 mellan EU och Turkiet och som bl.a. syftade till att minska antalet personer som tar sig över havet från Turkiet till Grekland fortsätter gälla. Överenskommelsen antas ha en begränsande effekt vad gäller antalet nya asylsökande.⁴⁰ Ytterligare omvärldsfaktorer som nämns i prognosen är inre gränskontroller i Sverige, Tyskland, Frankrike, Österrike, Norge och Danmark (som också bedöms fortsätta under 2019), EU:s gemensamma migrationspolitik, som betecknas som restriktiv, samt förhandlingsläget kring nya EU-rättsakter inom asylområdet. Framkomligheten för migranter och flyktingar på den centrala medelhavsrutten från Libyen till Italien och på västra medelhavsrutten från Marocko till Spanien (som påverkas av ett bilateralt avtal mellan Spanien och Marocko) antas också påverka migranter och flyktingars möjligheter att ta sig till EU.

Vad gäller Syrien, som under flera år varit det viktigaste ursprungslandet bland asylsökande i Sverige, menade Migrationsverket i juli-prognosen 2019 att den framtida utvecklingen av antalet asylsökande är svårbedömd eftersom "olika påverkansfaktorer verkar i olika riktning". Den 28 augusti 2019 antog Migrationsverket ett nytt rättsligt ställningstagande om skyddsbehov för personer från Syrien.⁴¹ Detta ställningstagande innebär i korthet att säkerhetssituationen i Syrien enligt Migrationsverket fortsätter att vara allvarlig, men att konflikt-nivån i några av landets provinser har sjunkit. Därmed bedömdes

⁴⁰ Migrationsverket 2019b s. 38.

⁴¹ Migrationsverket 2019a.

inte längre situationen i hela landet vara sådan att alla syrier riskerade att drabbas av urskillningslöst våld. Mot bakgrund av något försämrade utsikter för syriska medborgare att beviljas skydd i Sverige utgår Migrationsverket i prognosen från juli 2019 inte längre ifrån att antalet syriska sökanden skulle komma att öka i samma utsträckning som enligt en tidigare prognos. Migrationsverket hade tidigare gjort bedömningen att antalet syriska asylsökande skulle kunna öka då Sverige i samband med förlängningen av den tillfälliga lagen i juli 2019 åter öppnade upp för familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande på samma villkor som för flyktingar. Tillbakagången till något mer generösa villkor gällande familjeåterförening bedömdes alltså i viss utsträckning utgöra en pull-faktor. En något striktare beslutspraxis vad gäller syriers skyddsbehov ansågs nu enligt prognosen motverka denna effekt.

Allmänt om Sverige som mottagande land för asylsökande under året 2019 skriver Migrationsverket att ”en förlängning av den tillfälliga lagen, med vissa justeringar, utgör fortsatt den enskilt största påverkansfaktorn för migrationen till Sverige”.⁴² Utöver det konstaterar verket att säkerhetsrelaterade och socioekonomiska drivkrafter att ta sig till Sverige kvarstår. Prognosen går dock inte in på frågan vilka socioekonomiska faktorer i Sverige som avses.

Vad gäller utvecklingen längre fram under 2020 skriver Migrationsverket i prognosen från juli 2019 att förändringar på EU-nivå kan få betydelse för antalet asylsökande till Sverige.

En ny EU-kommission och (ett nytt) europaparlament kan påverka asylpolitiken i olika riktningar. Förändringar i andra länders lagstiftning kan också få en direkt påverkan på människors val av destinationsland.⁴³

I en nyare prognos som lämnades den 25 oktober 2019 nämner Migrationsverket följande huvudsakliga påverkansfaktorer för antalet och sammansättningen av asylsökande i Sverige:⁴⁴

- Ett fortsatt högt antal asylsökande i Europa: Migrationsverket noterar att det totala antalet asylsökande i EU/EES sannolikt kommer att ligga på liknande nivåer som under 2014, då Sverige tog emot över 80 000 asylsökande. Den stora skillnaden mellan

⁴² Migrationsverket 2019b s. 40.

⁴³ Migrationsverket 2019b s. 41.

⁴⁴ Migrationsverket 2019c s. 24–28.

2014 och 2019 för Sveriges del är enligt Migrationsverket att andelen som söker asyl här har minskat kraftigt.⁴⁵

- En ökad andel asylsökande som kommer till EU/EES från viseringsfria länder: I Sverige ökade andelen asylsökande från viseringsfria länder (främst t.ex. Georgien, Ukraina, Albanien och Colombia) från 9 procent 2016 till 22 procent 2018 och 23 procent under perioden januari till augusti 2019. Viseringsfrihet gör det lättare för tredjelandsmedborgare att resa till EU och Sverige.
- Ökade rörelser på östra Medelhavsrutten och nya rutten inom Europa: Antalet ankomster på den östra Medelhavsrutten (till Grekland) har ökat under sommaren och hösten 2019 och antalet båtar som anländer till de grekiska öarna har vissa veckor legat på de högsta nivåerna sedan EU-Turkietuttalandet upprättades. Denna utveckling har under 2019 haft en begränsad påverkan på antalet asylsökande i Sverige men skapat osäkerhet i Migrationsverkets prognosbedömningar.
- Förenade kungarikets utträde ur EU: Migrationsverket konstaterar att Förenade kungariket är ett stort mottagarland för asylsökande. Om landet efter Brexit skulle bli mindre attraktivt som mottagarland för asylsökande skulle detta kunna påverka Sverige.
- Sverige som mottagarland: Migrationsverket noterar att den parlamentariska kommitté som tillsatts för att utreda den svenska migrationspolitiken ska inkomma med ett betänkande den 15 augusti 2020. Utöver detta har Sveriges regering aviserat sin avsikt att upprätta en lista över säkra ursprungsländer. Översynen av den svenska migrationspolitiken kommer med största sannolikhet att påverka Sveriges attraktionskraft för asylsökande och Sveriges andel av det totala antalet asylsökande i Europa under prognosperioden, menar verket.
- Situationer i omvärlden: Ett skärpt omvärldsläge utgör ytterligare en viktig faktor för utvecklingen av antalet asylsökande i Sverige. I prognosen analyserar Migrationsverket betydelsen av Turkiets avsikt att upprätta en säkerhetszon i Syrien, situationen för syriska flyktingar i Turkiet och möjligheter för flyktingar och migranter att resa vidare från Turkiet och andra länder till Europa och Sverige.

⁴⁵ Under 2019 sökte enligt Migrationsverket 21 958 personer asyl i Sverige.

Utöver detta erinrar Migrationsverket om att antalet asylsökande i ett land kan öka eller minska snabbt och oväntat. Ett nyare exempel är Spanien där antalet asylsökande ökade mycket snabbt under 2018–2019. Praxisförändringar i enskilda medlemsstaters hantering av asylansökningar, viseringshantering, asylpolitiska beslut och ryktes-spridning kan snabbt påverka vilket destinationsland en viss grupp söker sig till.⁴⁶

Sammanfattningsvis kan konstateras att Migrationsverket baserar sina antaganden och bedömningar kring utvecklingen av antalet asylsökande i Sverige på en rad olika faktorer. Många av dessa är omvärldsfaktorer, exempelvis EU-politik, andra EU-medlemsstaters politik, och framkomligheten för migranter på de viktigaste migrationsrutterna in i Europa och inom EU. Andra är inhemska, svenska faktorer som exempelvis den tillfälliga lagen och utsikter för syrier att beviljas skydd.

4.5 Lagstiftning och regelverk som påverkansfaktorer

En specifik fråga inom ramen för resonemang kring vilka faktorer det är som påverkar var människor söker asyl är vilka effekter migrations- och asyllagstiftning i mottagarländer kan ha. En sådan analys är också viktig för konsekvensanalysen av kommitténs förslag vad gäller utvecklingen av antalet asylsökande, antalet personer som beviljas skydd samt deras anhöriga.

En hypotes är att lagar och regler påverkar människors val av land både direkt och indirekt. Med direkt påverkan menas att om ett land implementerar nya regler som antingen utvidgar eller minskar möjligheterna att få uppehållstillstånd så kan detta föranleda att fler respektive färre människor söker sig dit. Med indirekt effekt menas att nya regler kan ha en signaleffekt utöver eller i stället för den tilltänkta eller verkliga effekten. Även om en regeländring bara har en begränsad innebörd så kan denna kommuniceras eller spridas på ett sätt som påverkar många migranternas val och beslut. Även motsatsen är dock tänkbar, dvs. att nyheten om en viktig regelförändring inte når migranter i någon större utsträckning så att regeländringens

⁴⁶ Migrationsverket 2019c s. 24–28.

effekt till en början blir liten.⁴⁷ Om ett destinationsland under lång tid haft ett positivt eller dåligt rykte bland flyktingar och migranter kan detta rykte leva kvar trots regelverksförändringar.

Sverige har under många år varit ett viktigt mottagarland för asylsökande som kommer till Europa. Det är därför sannolikt att nyheter om förändrade regler eller lagar når många migranter och flyktingar. Det är dock inte säkert att sådana nyheter alltid kommuniceras och uppfattas korrekt och får tilltänkt effekt. Det är heller inte säkert att Sveriges positiva rykte förändras i grunden när regelverket blir mer restriktivt.

I en rapport från 2017 granskade Riksrevisionen konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut.⁴⁸ Rapporten uppmärksammar att det finns en bredare diskussion inom forskning och samhällsdebatt om i vilken grad migrationen styrs av nationella politiska styrmedel, respektive i vilken grad den påverkas av andra faktorer. Enligt Riksrevisionen tyder forskningen och erfarenheten från migrationsmyndigheter på att nationella migrationspolitiska beslut har en stor påverkan på migrationen, även om betydande externt betingad variation också kvarstår. Det finns enligt Riksrevisionen viss tillgång till forsknings- och erfarenhetsbaserade uppskattningar om effekterna av olika typer av policyändringar, främst för antalet personer som ansöker om uppehållstillstånd i ett land. Vidare tyder kunskapsunderlaget på att individuella migrationsbeslut delvis styrs av komparativa för- och nackdelar mellan olika länder.⁴⁹

Forskare har för olika grupper av migranter, olika typer av migration samt olika tidsintervaller försökt att etablera samband mellan lagstiftning och migrationens omfattning. Enligt Riksrevisionen har forskningsstudier levererat insikter kring detta. Samtidigt ska observeras att forskare ofta har varnat för att dra förhastade slutsatser och

⁴⁷ Det skulle exempelvis kunna argumenteras att detta inträffade när ändrade regler för arbetskraftsinvandring trädde i kraft i slutet av 2008. Att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen föll bort kan ses som en stor ändring av det tidigare regelverket. Trots detta inträffade ingen större förändring av antalet utländska medborgare som sökte eller fick uppehållstillstånd för arbete i Sverige. Antalet beviljade uppehållstillstånd ökade visserligen från cirka 11 200 år 2008 till 14 400 år 2009 och knappt 15 000 år 2010 men sedan sjönk antalet igen till färre än hälften så många som 2010. Dessutom kan konstateras att antalet arbetskraftsinvandrare började stiga långt innan det nya regelverket utvecklades och trädde i kraft. Detta tydliggör att effekter som lagändringar kan ha kan förstärkas eller minskas av andra utvecklingar och omvärldsfaktorer.

⁴⁸ Riksrevisionen 2017.

⁴⁹ Riksrevisionen 2017 s. 53–54. Flera exempel på forskningsstudier som Riksrevisionen nämner i sin rapport diskuteras i avsnitt 4.5.1–4.5.5 nedan.

uppmärksammat metodiska problem. Mahia m.fl. menar till exempel att det är mycket svårt att etablera kausala samband mellan en viss policy- eller lagstiftningsåtgärd och en förändrad omfattning eller sammansättning av migrationen till ett land. Detta gäller framför allt när flera olika policyåtgärder tas samtidigt eller i nära anslutning till varandra.⁵⁰ Hagen-Zanker och Mallett skriver att politiska beslutsfattare inte ska räkna med att flyktingar eller migranter alltid vet om, förstår och agerar efter den förda migrationspolitiken precis som den är tänkt och formulerad.⁵¹

4.5.1 Övergripande forskningsresultat

Vad gäller styrningen av migrationsflöden i allmänhet observerar De Haas m.fl. i en artikel från 2019 att policyåtgärder i destinationsländer påverkar antalet migranter som får tillträde till dessa länder.⁵² Författarna menar att restriktiva åtgärder kan ha migrationshämmande effekter på både kort och lång sikt. Samtidigt betonar forskarna att restriktiva policyer kan ha avsiktliga eller oavsiktliga sidoeffekter på fyra olika sätt.

För det första kan de bidra till att migrationsflöden styrs om från ett destinationsland till ett annat. De Haas m.fl. ger historiska exempel på hur restriktiva åtgärder i Frankrike, Belgien och Nederländerna ledde till att migranter från Marocko i större utsträckning sökt sig till Spanien och Italien.

För det andra kan flödena också styras om mellan olika typer av invandring, t.ex. från arbetskraftsinvandring till asyl eller vice versa. Begränsningar vad gäller möjligheter för laglig invandring (t.ex. arbetskraftsinvandring eller studier/utbildning) kan också ha effekten att den irreguljära migrationen ökar.

För det tredje kan migrationsflöden förskjutas i tid, t.ex. på så sätt att människor tidigare- eller senarelägger en migration som reaktion på politiska och rättsliga händelser. Europeiska Unionens utvidgning österut 2004 ledde exempelvis till en snabbt ökande migration från t.ex. Polen till andra EU-länder, en migration som sedan minskade igen och till viss del till och med vände i motsatt riktning.

⁵⁰ Mahia et al. 2010 s. 70.

⁵¹ Hagen-Zanker and Mallett 2020 s. 13.

⁵² De Haas et al. 2019.

För det fjärde kan invandringsbegränsande åtgärder leda till att migranter inte återvänder till sin hemländer på grund av rädsla att inte få komma tillbaka igen till destinationslandet. En naturlig cirkulär migration mellan olika länder försvåras och fler migranter försöker att stanna mer permanent.

Mer specifikt vad gäller asylsökande visar Hatton m.fl. (2004) att utformningen av asylpolitiken i destinationsländer i EU har en stark och signifikant betydelse för antalet asylansökningar. I ytterligare en artikel bekräftar Hatton att restriktiva policyåtgärder inom asylområdet kan bidra till att antalet asylsökande minskar. Samtidigt påpekar han att andra faktorer, t.ex. utvecklingen i ursprungsländer och kulturella eller historiska band mellan ursprungs- och destinationsländer, också spelar en viktig roll och att endast en tredjedel av nedgången av antalet asylsökande i Västvärlden under perioden 2001–2006 kan relateras till policyåtgärder i destinationsländer.⁵³

Ortega och Peri (2009) finner också evidens för att lagstiftningen i mottagarlandet har en tydlig effekt på antalet migranter; författarnas genomgång av 240 lagändringar i 14 OECD-länder visar att reformer som öppnar upp inträdet i landet också i allmänhet medför att migrationen till landet ökar.⁵⁴ Som öppnande reformer räknades i studien lättnader avseende villkor, avgifter eller dokument som krävs för inträde och uppehållstillstånd, introduktion av nya möjligheter till tidsbegränsade uppehållstillstånd, sänkta krav på vistelsetid för att erhålla permanent uppehållstillstånd samt insatser för social integration. I genomsnitt innebar varje sådan förändring i ett land att migrationen till landet ökade med cirka 10 procent. Åtstramande reformer följdes av minskad migration men effekten var inte lika stark. Effekterna av åtstramningar bedömdes vara tydligast vid reformer som minskade möjligheterna för inresa i landet.

I en artikel från 2005 uppskattar Hatton och Lim policyeffekter på antalet asylsökande i olika länder. Åtstramande effekter är starkast när en försvårad inresa till landet kombineras med stränga policyer för förvar och avvisning av dem som inte får stanna i landet. Författarna menar dock att effekten endast uppstår om policyn implementeras effektivt och kommuniceras tydligt.⁵⁵

⁵³ Hatton 2009.

⁵⁴ Ortega and Peri 2009.

⁵⁵ Hatton and Lim 2005.

4.5.2 Möjligheter att få uppehållstillstånd

Det finns viss forskning som tyder på att möjligheterna till uppehållstillstånd påverkar antalet migranter och/eller asylsökande. I en artikel som publicerades 2000 drar Holzer m.fl. slutsatsen att en förändrad sannolikhet att få uppehållstillstånd i ett land tenderar att påverka antalet framtida asylsökande.⁵⁶ Även Neumayer (2004), Valenta (2014) och Thielemann (2012) finner samband mellan andelen tidigare positiva asylbeslut och antalet framtida ansökningar. Dessa studier tyder således på att olika länders asylbeslutspraxis spelar en stor roll såvida asylsökande är medvetna om skillnader mellan olika destinationsländer.

Hatton bedömer i en studie från 2009 att när andelen beviljade uppehållstillstånd (bifallsandelen) sjunker med 10 procent sjunker antalet ansökningar om asyl med 16 procent.⁵⁷ Han finner därmed ett starkt samband mellan utsikterna att få uppehållstillstånd och antalet sökanden i ett land. Bifallsandelen påverkas enligt Hatton bl.a. av om ett land betraktar vissa transitländer som säkra (*safe third country*) och av vilka grunder som finns för att en asylsökande ska kunna få uppehållstillstånd (t.ex. alternativt skydd, övrigt skydd eller uppehållstillstånd på humanitära grunder).

Även Mahia m.fl. finner i en studie från 2010 att sannolikheten att få skydd spelar en signifikant roll för asylsökandes val av land. Om ett land har en lägre bifallsandel än andra närliggande länder så har detta bevisligen en avskräckande effekt. Tydliga tecken på en sådan effekt finns också från senare år. Ovan beskrevs exempelvis att antalet asylsökande från Afghanistan har sjunkit i Sverige i takt med att bifallsandelen i afghanska asylärenden har minskat i Sverige. I vissa europeiska länder med en högre bifallsandel för afghaner ökade antalet asylsökande från Afghanistan. Mahia m.fl. påpekar dock att vissa faktorer som inte har med migrationslagstiftning att göra har en större effekt än bifallsandelar eller chanser för asylsökande att få uppehållstillstånd, nämligen främst historiska kopplingar och nätverk mellan destinations- och ursprungsländer samt den allmänna ekonomiska utvecklingen.⁵⁸

⁵⁶ Holzer et al. 2000.

⁵⁷ Hatton 2009.

⁵⁸ Mahia et al. 2010 s. 74.

Att migrationspolicyer kan ha dynamiska effekter genom att tidigare migration till ett land ger upphov till framtida migration är också en observation som görs i flera forskningsstudier. Detta sker på flera olika sätt, t.ex. genom invandring av anhöriga till tidigare migranter, genom att kommande migranter söker sig till länder där de har släktingar och landsmän, och genom att resrutter för både reguljär och irreguljär migration upprätthålls. Hatton och Williamson beräknar i en uppsats från 2005 att 1 000 asylsökande som tidigare kommit till ett land genererar ytterligare 80 nya ansökningar om året.⁵⁹

4.5.3 Möjligheter till inresa

Hatton bedömde 2009 att åtgärder som påverkar tillträdet till ett lands territorium är effektiva för att påverka antalet asylsökande.⁶⁰ Sådana åtgärder kan enligt Hatton vara viseringsregler, införande av viseringskrav, gränskontroller, lagföring och bestraffning av människohandel och människosmuggling, regler kring transportörsansvar och möjligheter för skyddssökande att söka asyl vid mottagarlandets utlandsmyndigheter.

Exempel på åtgärder som påverkar tillträdet till ett lands territorium finns också från Sverige. Till exempel genomfördes under perioden 4 januari 2016 till 4 maj 2017 identitetskontroller av passagerare som reste med buss, tåg eller passagerarfartyg mellan Danmark och Sverige.⁶¹ Som nämnts ovan i avsnitt 4.3 är det möjligt att denna åtgärd bidrog till en minskning av antalet asylsökande i Sverige.

En annan studie (Cornelius 2001) varnar för att gränskontroller också kan ha bieffekter i form av ökade priser för människosmuggling, val av mer riskabla migrationsrutter och minskad benägenhet för illegala migranter att återvända till hemlandet.⁶²

⁵⁹ Hatton and Williamson 2005.

⁶⁰ Hatton 2009.

⁶¹ Lag (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet trädde i kraft den 21 december 2015. Lagen ger regeringen befogenhet att i förordning meddela bestämmelser om att ID-kontroller ska genomföras vid transporter med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat. Sådana åtgärder får vidtas i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten.

⁶² Cornelius 2001.

4.5.4 Möjligheter att arbeta och förhållanden under asyltiden

Neumayer (2004) finner att förbud att arbeta under asyltiden kan ha en signifikant negativ effekt på antalet asylsökande i ett land. Marbach m.fl. visar samtidigt att förbud att arbeta och liknande begränsningar kan ha en kostnad i form av sämre etablering på arbetsmarknaden. Författarna konstaterar att asylsökande i Tyskland som hade fått vänta i sju månader innan de tilläts arbeta, hade fortfarande fem år senare en sysselsättningsnivå som låg 20 procentenheter under sysselsättningsnivån bland de som fått arbeta under tiden. På grundval av resultaten bedömdes att ett arbetsförbud för cirka 40 500 asylsökande från före detta Jugoslavien ledde till ett årligt skattebortfall på 40,8 miljoner euro.⁶³ Cornelius och Salehyan (2007) bedömde att kontroller som lett till minskad efterfrågan på illegal arbetskraft har minskat den illegala invandringen från Mexiko till USA.

2016 visade Hainmueller m.fl. i en studie av asylsökande i Schweiz att längre väntetider för uppehållstillstånd har en negativ inverkan på framtida sysselsättning. När väntetiden förlängdes med ett år sjönk sysselsättningsgraden med 4–5 procentenheter.⁶⁴

Neumayer fann i en äldre studie från 2004 att begränsningar av rörelsefriheten i mottagarlandet, bidrag till asylsökande i form av vouchers i stället för pengar samt listor av säkra tredje länder var åtgärder som saknade signifikant effekt på antalet asylsökande.⁶⁵

Hatton (2009) finner inte heller att åtgärder som påverkar asylsökandes socioekonomiska förhållanden har någon större effekt på antalet som söker sig till ett visst land. Valenta (2014) finner att begränsningar i migranternas rättigheter inte följs av minskat antal asylsökande.

4.5.5 Komparativa förhållanden och dynamiska effekter

Flera av forskningsrapporterna och artiklarna som nämnts uppmärksammar att effekter av migrationspolitiska beslut inte fullt ut kan förstås genom analys av ett enskilt land eller en enskild grupp asylsökande eller migranter. Effekterna påverkas åtminstone delvis av

⁶³ Marbach et al. 2018.

⁶⁴ Hainmueller et al. 2016.

⁶⁵ Neumayer 2004.

hur policyn i ett land utformas i förhållande till policyer i andra länder. Böcker och Havinga noterar i en äldre studie från 1998 att nya åtgärder för att minska migrationen i ett land kan medföra ett ökande antal migranter i grannländerna.⁶⁶ Barthel och Neumayer menar i en artikel från 2015 att förändringar mot en mer restriktiv politik i ett land kan ha effekter för andra länder som asylsökande i stället söker sig till.⁶⁷

I ett geografiskt närliggande exempel undersökte Schmidt 2009 migrationsmönster bland ungdomar i Danmark med bakgrund i icke-västliga länder i samband med att landet under det tidiga 2000-talet införde skärpta krav för anhöriginvandring. Före 2002 hade 0,4 procent av de 25-åriga männen och 0,9 procent av kvinnorna flyttat vidare från Danmark till Sverige. År 2007 var motsvarande andel cirka 5 procent för båda könen. Den danska lagstiftningen om anhöriginvandring och de svenska integrationsinsatserna beskrevs av respondenterna som orsaker till detta flyttmönster.⁶⁸ Även en studie av Bratu m.fl. (2018) finner att striktare regler för familjeåterförening i Danmark gjorde att danska medborgare med invandrarbakgrund flyttade till Sverige för att återförenas med anhöriga där.

På senare tid har forskare ibland ställt sig frågan varför asylsökande ofta inte stannar i det första säkra landet inom EU som de har kommit till utan reser vidare till andra EU-länder. Detta fenomen kallas ibland för sekundära förflyttningar (*secondary movements*). Brekke och Brochman har exempelvis studerat eritreanska asylsökande som rest vidare från Italien till Norge. De observerar att många eritreaner reser vidare från Italien till andra EU-länder trots att Dublinförordningen föreskriver att en asylansökan endast ska prövas i ett land, i praktiken oftast det första landet som en sökande anländer till. Brekke och Brockman förklarar mönstret med att det finns stora skillnader mellan olika europeiska länders mottagandesystem för asylsökande, stödet som olika länder ger för att nyanlända ska kunna integrera sig i samhället samt tillträdet till välfärdssystem och förmåner.⁶⁹ Forskarna menar att sekundära förflyttningar inom Europa kan begränsas om mottagningsvillkoren och sociala förhållanden harmoniseras.

⁶⁶ Böcker and Havinga 1998.

⁶⁷ Barthel and Neumayer 2015.

⁶⁸ Schmidt 2009.

⁶⁹ Brekke and Brochmann 2015.

Bertoli m.fl. studerade i en artikel effekten av skillnader mellan olika länder i Europa vad gäller handläggningstider i asylärenden, de asylsökandes utsikter att beviljas skydd samt deras risk att bli utvisade.⁷⁰ Artikelförfattarna kommer till slutsatsen att dessa tre faktorer påverkade fördelningen av asylsökande inom Europa under perioden 2014–2016 på olika sätt för olika nationaliteter bland de asylsökande. Inte minst finner forskarna att Tyskland drog till sig ett växande antal asylsökande när landet förbättrade sin kapacitet att handlägga asylärenden så att processen effektiviserades och väntetiderna för asylsökande från länder med höga bifallsandelar (t.ex. Syrien) förkortades. Enligt forskarna hade denna åtgärd även en omfördelande effekt och bidrog till att antalet asylsökande från Syrien sjönk i Sverige.⁷¹

4.6 Faktorer bortom migrations- och asylpolitiken

Som antytts ovan påverkas antalet asylsökande i ett land av ett stort antal faktorer som ligger bortom migrationspolitiken. Krig, förtryck och fattigdom kan starkt påverka antalet människor som söker sig ut från ett enskilt land. Exempelvis kan större humanitära kriser medföra tillfälliga ökningar av antalet asylsökande även om destinationsländer sätter in restriktiva policyer. Ändrade migrationsrutter kan också förklara förändringar av antalet asylsökande i enskilda destinationsländer.

Generella inkomstnivåer och möjligheter till arbete i olika länder anses i allmänhet ha stor betydelse för migranternas val av destination. Som beskrivits ovan menar bland andra Neumayer (2004) att variationer i dessa avseenden har större betydelse för antalet asylsökande än den konkreta utformningen av migrations- och asylpolitiken.⁷² UNDP-rapporten ”Scaling Fences” visade att 41 procent av de afrikanska migranter som intervjuades inom ramen för studien angav att de inte hade ändrat sina migrationsplaner under några omständigheter. De hade med andra ord försökt att migrera till Europa även om de hade vetat mer om riskerna och farorna med resan.⁷³

⁷⁰ Bertoli et al. 2020.

⁷¹ Bertoli et al. 2020 s. 4.

⁷² Neumayer 2004.

⁷³ UNDP 2019 s. 49.

Under 2020 drabbades stora delar av världen av spridningen av coronasjukdomen Covid-19, som i mars 2020 klassades som en pandemi av Världshälsoorganisationen (WHO). Pandemin fick långtgående ekonomiska och samhällseffekter och påverkade även migrationsrörelser. I EU infördes den 17 mars 2020 ett inreseförbud för medborgare från länder utanför unionen och många flyglinjer minskades kraftigt eller lades ned helt. Utöver detta införde många länder i Europa och världen nationella reserestriktioner av olika slag samtidigt som hela länder sattes i karantän och rätten att söka asyl vid yttre gräns pausades eller upphörde helt i vissa länder.⁷⁴

Reserestriktioner och ökade kontroller påverkade också rörelser på irreguljära migrantrutter in i Europa. Antalet ankomster på såväl östra, centrala som den västra Medelhavsrutten in i EU minskade sedan restriktionerna infördes och även trafiken på den s.k. Balkanrutten avtog. Den reguljära, lagliga trafiken in i EU (för grupper som är viseringsfria till EU och personer med visering eller uppehållstillstånd) begränsades också kraftigt.

Som en följd av detta minskade antalet asylsökande i hela EU/EES från mars och april 2020. Samtliga stora mottagarländer i Europa rapporterade ett kraftigt sjunkande antal nya asylsökande. Det är främst reserestriktionerna som föranledde denna utveckling, men även stängda mottagningscenter och begränsningar av möjligheterna att söka asyl påverkade siffrorna. Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) varnade dock i en rapport från maj 2020 att minskningen av antalet asylsökande i Europa under våren 2020 skulle kunna vara tillfällig och att det fanns en risk att spridningen av Covid-19 i fattigare och konfliktdrabbade länder på medellång sikt skulle orsaka ökad osäkerhet, med ökande irreguljära migrationsflöden och ett ökat antal asylsökande i EU som följd.⁷⁵

I Sverige minskade antalet asylsökande i april 2020 till mindre än hälften jämfört med samma månad året innan. Migrationsverket konstaterade dessutom att det var mycket få som under april 2020 sökte asyl i Sverige i samband med inresa. En stor majoritet hade redan befunnit sig i landet sedan tidigare.⁷⁶

⁷⁴ EMN 2020c.

⁷⁵ EASO 2020.

⁷⁶ Migrationsverket 2020b s. 26.

Mot bakgrund av pandemin ändrade Migrationsverket sin prognos på antalet asylsökande. Planeringsantagandet för helåret 2020 skrevs ned från cirka 23 000 asylsökande enligt februariprognosen 2020 till 21 000 enligt majprognosen och 13 000 enligt juliprognosen.⁷⁷ Förutom minskningen av antalet asylsökande ledde reserestriktionerna i samband med pandemin också till färre inkomna ansökningar om arbetstillstånd och korttidsviseringar i Sverige.

4.7 Andra möjliga pull-faktorer

Bland olika experter och i den offentliga debatten har även andra inslag i asyl- och migrationssystemet i Sverige ibland nämnts som potentiella pull-faktorer. Det är möjligt att på ett hypotetiskt sätt resonera om exempelvis de svenska reglerna för spårbyte från asyl till arbete, gällande lag och praxis kring säkra ursprungsländer och handläggningen av uppenbart ogrundade asylansökningar, och korta eller långa handläggningstider kan bidra till att asylsökande väljer att komma till Sverige.

4.7.1 Spårbyte

En aspekt är möjligheten för asylsökande med lagakraftvunnet avslag på asylansökan att under vissa förutsättningar kunna ”byta spår” och få arbetstillstånd och på så sätt få stanna i Sverige för att arbeta. För att få arbetstillstånd ska en asylsökande som fått avslag skicka in en ansökan om arbetstillstånd senast två veckor efter att beslutet på asylansökan fått laga kraft. Individen måste bland andra villkor ha ett giltigt pass, varit undantagen från kravet på arbetstillstånd under tiden som asylsökande, varit anställd de senaste fyra månaderna och fått erbjudande om arbete hos samma arbetsgivare i minst tolv månader framöver. Anställningsvillkoren i anställningserbjudandet ska vara på minst samma nivå som svenska kollektivavtal kräver eller vad som är brukligt inom branschen eller yrket i Sverige. Lönen ska uppgå till minst 13 000 kronor i månaden före skatt.

⁷⁷ Migrationsverket 2020c s. 2.

Huruvida denna möjlighet till ”spårbyte” fungerar som en pull-faktor för personer från länder som ofta får avslag på asylansökan är osäkert eftersom det inte verkar finnas någon forskning på specifikt denna fråga. I en studie från Delmi påpekas dock att spårbytes-möjligheten kan uppfattas som en ”extra chans att få stanna i Sverige för den som har fått avslag på sin asylansökan och haft ett arbete” och att människor försöker få asyl i Sverige trots att de ”kommit hit i avsikt att jobba”.⁷⁸

Möjligheten till spårbyte kan också på ett allmänt sätt bidra till en positiv bild av Sverige vad gäller möjligheter att få uppehållstillstånd och arbete. Samtidigt är det osäkert om de svenska reglerna kring spårbyte är kända bland större kretsar potentiella migranter. Under många år har antalet personer som fått arbetstillstånd efter avslag på asylansökan varit relativt liten. Först efter den ansträngda flyktingsituationen i Sverige 2015, som resulterade i långa handläggningstider för asylsökande, steg antalet personer som arbetade under asyltiden och sedan bytte spår till arbetstillstånd. 2014 fick 155 personer arbetstillstånd i Sverige efter lagakraftvunnet avslag på asylansökan.⁷⁹ 2018 uppgick antalet till 1 268. 2019 minskade antalet till 896.⁸⁰

4.7.2 Säkra länder och uppenbart ogrundade ansökningar

En annan aspekt är att Sverige till skillnad mot många andra europeiska länder inte haft någon lista över säkra ursprungsländer.⁸¹ Detta har påverkat möjligheten för Migrationsverket att utifrån en asylsökandes ursprungsland behandla asylansökan som uppenbart ogrundad och pröva ärendet inom ramen för en påskyndad asylprocedur.⁸² När ett visst ursprungsland klassas som säkert av ett antal länder i Europa men inte i ett annat kan det – åtminstone i teorin – påverka vart en asylsökande från detta ursprungsland söker sig.

I januari 2020 publicerade Justitiedepartementet en promemoria om uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer.⁸³ I promemorian föreslås författningsändringar för

⁷⁸ Malm Lindberg 2020 s. 77.

⁷⁹ Migrationsverket, Beviljade arbetstillstånd 2014.

⁸⁰ Migrationsverket, Beviljade arbetstillstånd 2018; Migrationsverket, Beviljade arbetstillstånd 2019.

⁸¹ EMN 2018.

⁸² Migrationsverket 2019d s. 64.

⁸³ Ds 2020:2.

att genomföra det omarbetade asylprocedurdirektivets regler om säkra ursprungsländer. Förslaget innebär att Migrationsverket ska kunna anse en ansökan som uppenbart ogrundad och besluta om avvisning med omedelbar verkställighet när sökanden kommer från ett land som finns upptaget på en förteckning över säkra ursprungsländer.⁸⁴ Enligt förslaget ska Migrationsverket bemyndigas med uppgiften att upprätta förteckningen.

4.7.3 Effekter av handläggningstider i asylprocessen

Det är också möjligt att handläggningstider för asylärenden kan påverka ett lands attraktivitet som destinationsland. En snabb handläggning och korta väntetider för asylsökande är attraktiva för grupper som ofta får asyl. När de vet att väntetiden för beslut i asylärendet och beviljande av uppehållstillstånd är lång i ett land men kortare i ett annat kan detta påverka valet av land. I en Delmi-studie från 2018 nämns att asylsökande upplever långa väntetider som mycket negativa och påfrestande.⁸⁵

För vissa grupper som oftast inte bedöms vara i behov av skydd kan emellertid motsatsen gälla. Om man på förhand vet att man inte har en realistisk chans att få asyl men väljer att söka asyl ändå kan skälet vara att tillbringa tid i mottagningssystemet och möjligtvis stanna kvar trots avslag på asylansökan i stället för att förvänta sig att skydd beviljas. Långa handläggningstider kan i sådana fall vara mer attraktiva än korta eftersom man kan utgå ifrån att ha rätt till exempelvis bostad och dag ersättning eller rätt att arbeta under en längre tid innan avslag på asylansökan vinner laga kraft.

När länder på Västra Balkan blev viseringsfria 2009–2011 ledde detta till en ökning av antalet asylsökande från flera av dessa länder i EU. Ökningen märktes dock bara i ett fåtal EU-länder (exempelvis Sverige, Tyskland och Luxemburg). En rapport från *European Stability Initiative* (ESI) förklarar detta med att asylprocessen i dessa länder tog lång tid. Andra tänkbara destinationsländer, som hade mycket kortare handläggningstider, såg ingen ökning av antalet asylsökande från Västra Balkan och beviljandegraden för asylsökande från

⁸⁴ Ett sådant beslut får dock endast fattas om landet även efter en individuell prövning av sökandens skäl kan betraktas som säkert för honom eller henne.

⁸⁵ Esaiasson och Sohlberg 2018.

Västra Balkan var i princip lika låg oavsett destinationsland. Enligt ESI var långa handläggningstider därmed den enda troliga förklaringen för den ojämna ökningen.⁸⁶

I en studie av Bertoli m.fl. (2020) konstateras att variationer mellan olika mottagarländer vad gäller handläggningstider påverkar fördelningen av asylsökande mellan dessa länder på ett dubbeltydigt sätt. Längre handläggningstider minskar antalet asylansökningar från nationaliteter som har en hög chans att få skydd men ökar andelen asylansökningar från personer som ofta får avslag och utvisas.

Långa handläggningstider kan också bidra till att fler individer hinner arbeta under asyltiden för att senare kunna byta spår till arbetstillstånd när asylansökan avslås eller att de under väntetiden hittar andra sätt att stanna i mottagarlandet trots avslag på asylansökan.

⁸⁶ ESI 2013.

5 Internationell utblick

Enligt kommitténs direktiv bör det svenska regelverket för skyddsbehövande människor vara långsiktigt hållbart och inte väsentligen avvika från andra EU-länders. I sitt arbete ska kommittén göra en internationell utblick, framför allt avseende andra EU-länders regelverk.

Inom EU pågår sedan några år förhandlingar om det s.k. reviderade europeiska asylsystemet. Det rör sig om förhandlingar av flera rättsakter. Enligt kommitténs direktiv kommer förhandlingarna sannolikt inte att leda till en fullständig harmonisering av medlemsstaternas migrations- och asylsystem. Det innebär att medlemsstaterna även fortsatt kommer att ha till viss del skilda regleringar inom de områden som de olika rättsakterna är avsedda att reglera.¹

I detta kapitel beskrivs olika europeiska länders regler gällande uppehållstillstånd för skyddsbehövande personer (med fokus på förstagångstillståndets giltighetstid och eventuella krav för permanent uppehållstillstånd), uppehållstillstånd på humanitära grunder samt anhöriginvandring och försörjningskrav vid anhöriginvandring. Varje avsnitt börjar med en europeisk överblick för att sedan beskriva några länder mer i detalj.

¹ I sitt arbetsprogram 2020 aviserade EU-kommissionen att lägga fram en ny migrations- och asylpakt med inriktningen att tillhandahålla ett mer motståndskraftigt, mer humant och effektivare migrations- och asylsystem, se Europeiska kommissionen 2020 s. 8. Vid tidpunkten för detta betänkandes slutförande har paktens ännu inte presenterats.

5.1 Uppehållstillstånd för skyddsbehövande personer

5.1.1 Allmänt om uppehållstillstånd för skyddsbehövande personer

De flesta EU-länder är bundna av EU:s skyddsgrundsdirektiv² som i artikel 24 föreskriver följande kring uppehållstillstånd för flyktingar och personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande, samt deras familjemedlemmar:

1. Så snart som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats, ska medlemsstaterna till de personer som innehar *flyktingstatus* utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 21.3.³

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 23.1 kan det uppehållstillstånd som ska utfärdas till familjemedlemmarna till de personer som innehar flyktingstatus vara giltigt i mindre än tre år och vara förnybart.⁴

2. Så snart som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats ska medlemsstaterna till de personer som innehar status som *subsidiärt skyddsbehövande* och deras familjemedlemmar utfärda ett förnybart uppehållstillstånd som ska gälla i minst ett år och, om det förnyas, i minst två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

² 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). Danmark, Förenade kungariket och Irland deltog inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på dem.

³ Artikel 21.3 anger att medlemsstaterna får återkalla, upphäva eller vägra att förnya eller bevilja ett uppehållstillstånd för en flykting i vissa fall.

⁴ Artikel 23.1 anger att medlemsstaterna ska se till att familjen hålls samlad.

Inom ramen för dessa minimikrav tillämpar medlemsstaterna olika längder på uppehållstillstånd till skyddsbehövande samt olika regler kring förlängning respektive upphörande eller återkallande av dessa tillstånd.

5.1.2 Längd på tidsbegränsade uppehållstillstånd – översikt

I tabell 5.1 nedan redovisas längden på uppehållstillstånd (förstagångstillstånd) för flyktingar respektive alternativt⁵ skyddsbehövande i EU-länderna, Förenade kungariket och Norge. Tillstånden är tidsbegränsade i nästan samtliga länder. Giltighetstiderna för tidsbegränsade tillstånd varierar dock stort bland länderna, mellan två och tio år för flyktingar och ett till fem år för personer med alternativt skydd. I flera länder (Finland, Förenade kungariket, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Spanien, Ungern samt Norge) görs ingen skillnad mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande vad gäller förstagångstillståndets längd, som bland dessa länder varierar mellan tre och fem år.

En väsentlig skillnad mellan olika länder är också om ett tidsbegränsat tillstånd förlängs automatiskt om inte en nationell myndighet prövar om tillståndet ska återkallas eller upphöra, eller om berörda personer aktivt måste ansöka om en förlängning som innebär att skyddsbehovet prövas på nytt vid förlängningstidpunkten. I några länder utfärdas uppehållstillstånd av en annan myndighet än den myndighet som genomför asylproceduren och prövar skyddsbehovet.

⁵ I skyddsgrundsdirektivet används begreppet "subsidiärt skydd" men i detta betänkande används "alternativt skydd", som också används i utlänningslagen.

Tabell 5.1 Längd på uppehållstillstånd i EU-länderna, Norge och Förenade kungariket (i antal år)

Förstagångstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande

Land	Flyktingar	Alternativt skyddsbehövande
Belgien	5	1
Bulgarien	5	3
Cypern	3	1
<i>Danmark</i>	2	1
Estland	3	1
Finland	4	4
Frankrike	10	4
<i>Förenade kungariket</i>	5	5
Grekland	3	3
<i>Irland</i>	3	3
Italien	5	5
Kroatien	5	3
Lettland	5	1
Litauen	5	2
Luxemburg	5	5
Malta	3	3
Nederländerna	5	5
<i>Norge</i>	3	3
Polen	3	2
Portugal	5	3
Rumänien	3	2
Slovakien	Permanent	1
Slovenien	Permanent	1–5
Spanien	5	5
Sverige	3	13 månader
Tjeckien	5–10	1
Tyskland	3	1
Ungern	3	3
Österrike	3	1

Källor: ECRE/AIDA-landrapporter; EMN 2020b.

Danmark, Förenade kungariket, Irland och Norge är inte bundna av EU:s skyddsgrundsdirektiv.

5.1.3 Närmare om uppehållstillståndens längd i olika EU-länder och Norge

Danmark

I Danmark beviljas flyktingar (*konventionsstatus*) ett första uppehållstillstånd på högst två år och alternativt skyddsbehövande (*beskyttelsestatus*) får ett första tillstånd på högst ett år. Det finns också en ytterligare kategori (*midlertidig beskyttelsestatus*) och även dessa får ett första tillstånd på högst ett år.

Flyktingar kan få förlängning med högst två år i taget och även alternativt skyddsbehövande kan få förlängning med högst två år i taget. Den tredje kategorin (*midlertidig beskyttelsestatus*) kan först efter tre år få förlängning med två år i taget, innan dess förlängs dessa tillstånd endast med ett år i taget.

Ett obegränsat (permanent) uppehållstillstånd kan beviljas först efter att utlänningen bott minst åtta år i Danmark och under hela denna period haft uppehållstillstånd. Utlänningen ska också uppfylla vissa krav, se avsnitt 5.1.4.

Finland

I Finland beviljas personer som fått flyktingstatus eller alternativt skydd ett så kallat kontinuerligt uppehållstillstånd som gäller i fyra år. Efter fyra år med kontinuerligt uppehållstillstånd kan de ansöka om permanent uppehållstillstånd om grunderna för skyddet inte har ändrats. Ingen skillnad görs mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande vad gäller tillståndets längd.

Personer som efter en asylprövning får stanna i Finland på nationella grunder som exempelvis ”individuella mänskliga orsaker” eller verkställighetshinder beviljas initialt uppehållstillstånd för ett år.⁶

⁶ Finska Migrationsverket 2019.

Frankrike

I Frankrike beviljas flyktingar 10-åriga uppehållstillstånd. Efter tio år kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas om personen har färdigheter i franska språket och inte utgör ett hot mot offentlig ordning.

Personer som får alternativt skydd beviljas normalt fyraåriga tillstånd.⁷ Om tillståndet förlängs beviljas ett tillstånd som gäller i tio år.⁸

Nederländerna

I Nederländerna beviljas femåriga uppehållstillstånd oavsett vilken skyddsgrund som skyddet avser. Tillståndets längd är således densamma för flyktingar, alternativt skyddsbehövande och personer med tillstånd på humanitära grunder. Efter fem år kan ett permanent tillstånd beviljas men för detta gäller som huvudregel att personen måste ha klarat ett integrationsprov.⁹ Om en sökande inte klarar integrationsprovet förlängs tillståndet med ytterligare fem år och förblir således tidsbegränsat.

Norge

I Norge ges personer som erkänns som flyktingar (konventionsflyktingar enligt norska *Utlendingslovens* § 28 a och alternativt skyddsbehövande enligt *Utlendingslovens* § 28 b) uppehållstillstånd som gäller i tre år. Ingen skillnad görs således mellan konventionsflyktingar och personer med alternativt skyddsbehov vad gäller uppehållstillståndets längd. Norge tillämpar ett ”utvidgat flyktingbegrepp”, vilket innebär att konventionsflyktingar och personer med alternativt skydd får flyktingstatus.¹⁰

Vid tvivel om utlänningens identitet kan tillståndets giltighetstid begränsas till ett år i stället för tre när det handlar om alternativt skydd.

⁷ ECRE/AIDA 2019c.

⁸ Information till kommittén från asylavdelningen inom franska inrikesministeriet (*Ministère de l'Intérieur*), 2019-12-03.

⁹ ECRE/AIDA 2019f.

¹⁰ Information till kommittén från *Innvandringsavdelningen* vid norska *Justis- og beredskapsdepartementet*, 2019-12-06.

Om ingen anledning finns för att uppehållstillståndet ska upphöra eller återkallas förnyas det efter de första tre åren. Tillståndet kan då bli permanent om vissa villkor kring utlänningens integration och vandel uppfylls, exempelvis krävs kunskaper i norska språket, kunskaper om norska samhället samt egen försörjning under minst ett år tillbaka vid förlängningstidpunkten, se avsnitt 5.1.4.¹¹ Om dessa villkor inte uppfylls förlängs tillståndet med två år.

Tyskland

I Tyskland beviljas personer som fått asyl enligt tyska grundlagen och flyktingar ett uppehållstillstånd (*Aufenthaltserlaubnis*) som gäller i tre år.¹² Efter tre år kan ett permanent uppehållstillstånd (*Niederlassungserlaubnis*) beviljas om den federala myndigheten för migration och flyktingar (BAMF) inte inleder en procedur för att återkalla en persons skyddsstatus och om ytterligare krav (t.ex. att personen till övervägande del kan försörja sig själv och har tillräckliga kunskaper i tyska) är uppfyllda. Om skyddsstatusen inte aktivt återkallas av BAMF förlängs uppehållstillståndet av ansvarig lokal utlänningsmyndighet. Den skyddsberättigade individiden behöver inte ansöka om en ny prövning av skyddsbehovet. Om kraven för permanent uppehållstillstånd inte uppfylls förlängs det tidsbegränsade uppehållstillståndet med tre år.

Personer med alternativt skydd beviljas uppehållstillstånd i ett år. Även detta tillstånd förlängs automatiskt (med två år i taget) om inte BAMF meddelar ansvarig lokal myndighet att skyddsbehovet har upphört. Efter två förlängningar, dvs. efter sammanlagt fem år, beviljas permanent uppehållstillstånd om vissa krav på t.ex. egen försörjning och språkkunskaper är uppfyllda, jfr avsnitt 5.1.4.

Samma regler som för alternativt skyddsbehövande gäller personer som får uppehållstillstånd på nationellt reglerade skyddsgrunder eller humanitära grunder.¹³

¹¹ Paragraf 62 norska *Utlendingsloven*.

¹² En person som ansöker om asyl i Tyskland kan i vissa fall få asyl enligt den tyska grundlagen. Det är en annan status än flyktingstatus men har i princip samma rättsverkan.

¹³ ECRE/AIDA 2019d; Federal Office for Migration and Refugees 2019.

Österrike

Även i Österrike får flyktingar treåriga uppehållstillstånd. Om omständigheterna i en flyktings hemland inte ändras avsevärt och skyddsbehovet kvarstår förlängs tillståndet ex officio och omvandlas samtidigt till ett permanent tillstånd. Om de skyddsgrundande omständigheterna har ändrats inleder ansvarig myndighet i stället en återkallandeprocédur.

Personer med alternativt skydd får uppehållstillstånd i ett år. I dessa fall sker förlängning inte automatiskt. Personen i fråga måste ansöka om en förlängning. Om ansökan beviljas förlängs tillståndet med två år i taget.¹⁴

5.1.4 Permanenta uppehållstillstånd

Inget av de länder som redovisats i tabellen ovan, förutom Slovakien och Slovenien, utfärdar permanenta uppehållstillstånd som förstagångstillstånd direkt efter det att flyktingstatus eller alternativt skydd har beviljats. Uppehållstillstånd som är tidsbegränsade i början kan dock i flera länder bli permanenta vid en första förlängning eller efter flera förlängningar. Som redogjorts för ovan ställer vissa länder krav kring egen försörjning, språkkunskaper och kunskaper om samhället för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna ges, utöver det att skyddsgrunden kvarstår. I många fall ställs också krav kring vandel.

Det finns ingen enhetlig bild eller gemensam trend i EU vad gäller dessa krav. I vissa länder är exempelvis språkkunskaper ett krav för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. I andra länder är språkrav och andra krav kring integrationen i samhället snarare en konsekvens av att uppehållstillstånd beviljas. Ett antal länder tillämpar inga språkrav för permanent uppehållstillstånd.¹⁵

Avsnitten nedan redovisar kraven för permanent uppehållstillstånd i Danmark, Nederländerna, Norge och Tyskland.

¹⁴ ECRE/AIDA 2019a.

¹⁵ EMN 2020a.

Danmark

I Danmark kan ett obegränsat (permanent) uppehållstillstånd först beviljas efter att utlänningen bott minst åtta år i Danmark och under hela denna period haft uppehållstillstånd. Utlänningen ska också uppfylla en rad krav såsom att inte ha begått något brott som har fängelse i sex månader eller mer i straffskalan, kunskaper i danska språket, vandel och egen försörjning.

Kravet på kunskaper i danska språket anses vara uppfyllt om den sökande har klarat ett språktest på nivå 2 (*Prøve i Dansk 2*) eller ett språktest på motsvarande eller högre nivå. *Prøve i Dansk 2* motsvarar nivå B1 i den gemensamma europeiska referensramen för språk.¹⁶

Personer som vill få permanent uppehållstillstånd i Danmark får inte vara skuldsatta gentemot det offentliga. Under de senaste fyra åren före ansökan om ett permanent uppehållstillstånd får de inte ha beviljats offentliga bidrag enligt lagen om aktiv socialpolitik (*lov om aktiv socialpolitik*) eller integrationslagen (*integrationsloven*), med undantag för stöd i form av mindre individuella förmåner som inte är direkt relaterade till förmåner som kan likställas med lön eller pension eller ersätta dem. Utlänningen måste dessutom ha haft heltidsarbete eller bedrivit eget företagande i minst 3 år och 6 månader inom de senaste fyra åren.¹⁷

Nederländerna

I Nederländerna beviljas femåriga uppehållstillstånd oavsett vilken skyddsgrund som skyddet avser. Efter fem år kan ett permanent tillstånd beviljas men för detta gäller att den sökande måste ha klarat ett integrationsprov.¹⁸ Något försörjningskrav finns inte.

Integrationsprovet innefattar en språkkomponent (läs- och hörförståelse samt muntlig och skriftlig uttrycksförmåga i nederländska), kunskaper om nederländska samhället och kunskaper om nederländska arbetsmarknaden. Därtill förväntas den sökande skriva under en deklaration där denne förbinder sig att aktivt delta i samhällslivet och att respektera vissa normer, exempelvis vad gäller lika rättigheter för alla, religionsfrihet, och yttrandefrihet.

¹⁶ Svenska för invandrare (sfi) nivå D leder också till språkkunskaper som motsvarar nivå B1.

¹⁷ Paragraf 11, stycke 3 i danska utlänningslagen.

¹⁸ ECRE/AIDA 2019f.

Skolor som erbjuder godkända integrationskurser finns i hela landet och sökande kan fritt välja en skola. Om de inte har tillräckliga medel för att finansiera kursdeltagandet kan de låna pengar för det av ministeriet för undervisning, kultur och vetenskap. Integrationskursen innehåller språkkomponenter och samhällsvetenskapliga komponenter. Kursens mål vad gäller språket är nivå A2 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk. Efter kursen förväntas kursdeltagarna kunna avlägga integrationsprovet. Provet kan avläggas vid olika testcentra i flera nederländska städer och är till övervägande del datoriserat.

Vissa personer kan få permanent uppehållstillstånd även om de inte har klarat integrationsprovet. Det kan vara personer som lider av psykiska sjukdomar eller som på grund av fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar inte kan delta i kurser eller prov. Personer som har utbildat sig eller studerat i Nederländerna och på så sätt lärt sig tillräckligt mycket om de frågor som behandlas i integrationskursen och integrationsprovet kan också undantas. Invandrings- och medborgarskapsministeriet tillhandahåller en lista över vilka utbildningar och studier som räknas. Personer som är under 18 år, har nått pensionsåldern eller har gått en nederländsk grundskoleutbildning i minst åtta år medan de var i skolpliktig ålder undantas också.

En person som ansöker om permanent uppehållstillstånd får inte utgöra ett hot mot den offentliga ordningen eller den nationella säkerheten.

Norge

I Norge måste den som söker permanent uppehållstillstånd som huvudregel ha skaffat sig grundkunskaper i norska språket och samhällskunskap samt uppfylla ett försörjningskrav.¹⁹

Kravet på språkkunskaper tillgodoses vanligtvis genom deltagande i en språkkurs inklusive avslutande språkprov. Deltagande i en språkkurs är som huvudregel obligatorisk för nyanlända skyddsbehövande som är mellan 16 och 67 år gamla. Det är kommunerna som är skyldiga att erbjuda språkkurser. Minsta kunskapsnivån som enligt utlänningsförordningen (*utlendingsforskriften*) måste uppnås som en förutsättning för permanent uppehållstillstånd är nivå A1

¹⁹ Norska utlänningslagen (*utlendingsloven*), paragraf 62, 1:a stycket, bokstav d.

enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk, vid muntligt prov. Vid skriftligt och muntligt prov måste minst nivå A2 uppnås. Språkravet för permanent uppehållstillstånd gäller inte om en sökande är undantagen från plikten att lära sig norska. Ett sådant undantag kan beslutas av ansvarig kommun. Undantag görs t.ex. om en person redan anses behärska norska (eller samiska), är för sjuk för att kunna delta i en kurs eller om det finns andra tungt vägande skäl. Undantag kan också ges för barn (16–17 år) som går i skolan.

För kravet på samhällskunskap gäller liknande regler. Även dessa kurser anordnas av kommunerna och är som huvudregel obligatoriska. Vanligtvis ordnar kommunerna kurser som innehåller både språkinläring och samhällskunskap. Språkinläringen omfattar då 550 undervisningstimmar och samhällskunskapen 50 timmar. Även samhällskunskapsdelen måste avslutas med ett prov. Provet får göras på ett språk som den sökande förstår eller på norska.²⁰ Liksom språkravet kan också kravet på samhällskunskap frångås om kommunen har undantagit sökanden från plikten att avlägga sådant prov. Detta kan vara aktuellt om en person redan har tillräckliga kunskaper, är för sjuk för att delta i en kurs och avlägga prov, eller för skolelever.

Både för kursen i samhällskunskap och för språkkursen finns statliga läroplaner. Ansvarig för utformningen och innehållet av de avslutande proven är *Kompetense Norge*, en statlig myndighet för vuxenutbildning under utbildnings- och forskningsdepartementet. Myndigheten tillhandahåller också regler för hur proven ska genomföras.

Utöver språk- och samhällskunskapskraven finns ett krav på egen försörjning. Enligt *utlendingsloven* måste utlänningen ha varit självförsörjande de senaste tolv månaderna innan ansökan om permanent uppehållstillstånd ges in. Den egna försörjningen måste motsvara 82 procent av nivå 19 i norska statens lönetabeller (*lønnstrinn 19*).²¹ Att en utlänning tar emot integrationsersättning (*introduksjonsstønad*) enligt *introduksjonsloven* är sedan september 2017 inte längre tillräckligt. Integrationsersättningen räknas dock in om en sökande också har andra inkomster, t.ex. genom anställning, eget företagande eller pensioner.

²⁰ Norska utlänningslagen (*utlendingsloven*), paragraf 62, 1:a stycket, bokstav e.

²¹ För perioden 2018–2020 motsvarar nivå 19 en bruttoårslön på 300 300 norska kronor.

Vissa skyddsbehövande är undantagna från kravet på egen försörjning vid ansökan om permanent uppehållstillstånd, t.ex. barn, elever i grundskolan eller högre skola, personer som kan visa att de varit heltidsstudenter inom högre utbildning under de senaste 12 månaderna och personer över 67 år. Dessutom kan undantag tillämpas om särskilda skäl talar för det.

Utöver dessa krav finns också ett vandelskrav. Den sökande får bl.a. inte ha dömts för brott.

Tyskland

I Tyskland kan flyktingar få permanent uppehållstillstånd efter tre år och alternativt skyddsbehövande tidigast efter fem år. Vissa krav måste vara uppfyllda. Det finns språkrav, krav på grundläggande kunskaper om landets rättsliga och samhälleliga ordning och levnadsförhållanden samt krav på viss egen försörjning. Kraven är olika för flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande och kraven på flyktingar är högre vid ansökan om permanent uppehållstillstånd efter tre år än vid ansökan efter fem år.

Flyktingar som ansöker om permanent uppehållstillstånd efter tre år måste uppfylla ett krav på språkkunskaper som motsvarar nivå C1 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk. Detta krav anses som huvudregel vara uppfyllt om flyktingen har klarat en integrationskurs. Integrationskursen är obligatorisk för de flesta nyanlända invandrare som inte redan har kunskaper i tyska språket. Kursen består förutom av en språkkurs även av en kurs i samhällsorientering. Det finns olika typer av kurser men ofta omfattar språkkursen 600 lektioner på 45 minuter och samhällsorienteringen omfattar 100 lektioner på 45 minuter.

Om en flykting inte klarar integrationskursen eller av olika anledningar inte har deltagit i en sådan kan det i vissa fall räcka att göra sig förstådd muntligt vid besök hos den lokala utlänningsmyndighet som utfärdar tillståndet. Undantag från språkravet och samhällskunskapskravet tillämpas för personer som på grund av sjukdomar eller funktionsnedsättningar inte kan förväntas uppfylla kraven.

Om en flykting inte uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd vid första förlängningen av det första treåriga uppehållstillståndet utfärdas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som också gäller i tre år. Om personen efter sammanlagt fem år ansöker om permanent uppehållstillstånd tillämpas en lägre tröskel för att kraven på språk- och samhällskunskap anses som uppfyllda. De språkfärdigheter som krävs motsvarar i sådana fall nivå A2 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk.

Det ställs också krav på viss egen försörjning. För att som flykting få permanent uppehållstillstånd efter tre år krävs att en person till långt övervägande del (ofta cirka 75–80 procent) kan försörja sig själv. Detta prövas av ansvarig lokal utlänningsmyndighet, bland annat genom en bedömning av personens anställningsvillkor, lön och eventuella andra inkomster. Bedömningen görs framåtsyftande. Vissa typer av offentliga bidrag är tillåtna trots krav på egen försörjning, t.ex. barnbidrag och barntillägg, föräldrapenning, och studiemedel.

Vid ansökan om permanent uppehållstillstånd efter fem år sänks tröskeln. Flyktingen måste då till övervägande del (minst 51 procent) kunna försörja sig själv enligt nämnda kriterier.

Utöver detta kräver Tyskland att en flykting som ansöker om permanent uppehållstillstånd har en lämplig bostad. Ett riktvärde är att en vuxen individ måste förfoga över minst 12 kvadratmeter boyta. Utlänningsmyndigheterna gör dock egna bedömningar som tar hänsyn till lokala förhållanden.

För alternativt skyddsbehövande gäller delvis andra regler. Permanent uppehållstillstånd kan tidigast beviljas efter sammanlagt fem år om den sökandes språkkunskaper motsvarar nivå B1 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk. Personen måste också ha ett socialförsäkringspliktigt arbete och ett lämpligt boende.

Det finns också ett vandelskrav. Ett permanent uppehållstillstånd får inte beviljas när den offentliga ordningen eller säkerheten talar emot det.

5.2 Uppehållstillstånd på humanitära grunder

5.2.1 Översikt och avgränsning

Att på ett systematiskt sätt jämföra olika länders regler kring uppehållstillstånd på humanitära grunder är komplicerat eftersom definitionen på vad en humanitär grund är varierar från land till land. EU:s skyddsgrundsdirektiv tillhandahåller endast gemensamma definitioner på flyktingstatus och alternativt skydd. Andra typer av tillstånd eller skydd är tillåtna men ligger utanför direktivets tillämpningsområde:

De tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som tillåts stanna inom medlemsstaternas territorier av skäl som inte hänför sig till ett behov av internationellt skydd utan efter en skönsmässig bedömning av ömmande eller humanitära skäl, faller utanför tillämpningsområdet för detta direktiv.²²

Det är således än så länge upp till varje land att besluta om eventuella grunder för beviljande av uppehållstillstånd av t.ex. ömmande, medicinska eller humanitära skäl. Internationella konventioner, t.ex. europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) eller barnkonventionen, kan dock medföra vissa förpliktelser som är gemensamma för alla undertecknande stater och som kan begränsa möjligheterna att utvisa en person även när det inte är fråga om flyktingstatus eller alternativt skydd enligt skyddsgrundsdirektivet.

En jämförande analys försvåras också av det faktum att det är svårt att tydligt avgränsa nationella regler kring uppehållstillstånd av ömmande eller humanitära skäl från regler kring uppehållstillstånd på grund av övrigt skyddsbehov eller verkställighetshinder. Om exempelvis en person som inte uppfyller kraven för att få flyktingstatus eller alternativt skydd är svårt sjuk så kan sjukdomen i vissa länder utgöra en grund för att uppehållstillstånd kan beviljas av humanitära eller ömmande skäl. I andra länder kan sjukdomen betraktas som ett tillfälligt eller bestående verkställighetshinder.

Ett tillstånd på humanitära grunder kan beviljas inom ramen för en asylprocedur eller också utanför denna ram, dvs. genom en särskild procedur.²³ På grund av dessa avgränsnings- och definitions-

²² Skäl 15 skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU).

²³ Internationella jämförelser i frågan om humanitära grunder för uppehållstillstånd försvåras också av variationer i terminologin. På engelska används ofta uttrycket *humanitarian reasons*

svårigheter kommer olika jämförande rapporter och studier ibland fram till olika resultat vad gäller EU-medlemsstaternas regler och praxis kring uppehållstillstånd på humanitära grunder.

Enligt en rapport från Riksdagens utredningstjänst från april 2019 kan uppehållstillstånd på humanitär grund beviljas i 10 EU-medlemsstater.²⁴ Rapporten omfattar inte Förenade kungariket och de två EU-länder (Danmark och Irland) som har valt att stå utanför EU:s samarbete inom asylområdet. Dessa stater beviljar dock uppehållstillstånd på humanitära grunder. Rapporten innehåller heller ingen information om Belgien, Finland och Frankrike, där möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på humanitära grunder finns.

2009–2010 genomförde Europeiska Migrationsnätverket (EMN) en jämförande studie kring skyddsgrunder som inte är harmoniserade i EU. Denna studie innehåller ingen tydlig definition av vad en humanitär grund för uppehållstillstånd är, men enligt studien beviljar minst 12 av 23 EU-medlemsstater uppehållstillstånd på grund av sjukdom eller medicinska omständigheter.²⁵

EMN-studien följdes upp och aktualiserades 2019–2020.²⁶ Enligt denna studie har 18 av 25 europeiska länder (EU-medlemsstater samt Norge och Förenade kungariket) bestämmelser som gör att uppehållstillstånd kan beviljas på antingen övergripande eller specifika humanitära grunder. Några länder där tillstånd på humanitära grunder finns, exempelvis Tyskland och Danmark, deltog inte i denna studie. Det innebär att möjligheten att bevilja tillstånd på humanitära grunder finns i en majoritet av EU-medlemsstaterna.

Enligt asylstatistik från Eurostat beviljade minst 14 EU-länder samt Norge och Schweiz uppehållstillstånd på någon humanitär grund år 2018. Statistik för dessa länder redovisas i tabellen nedan. För ett antal länder saknas statistik kring uppehållstillstånd på humanitära grunder, vilket kan bero på att sådana tillstånd i vissa fall inte beviljas inom ramen för en asylprocedur utan genom en särskild procedur. Länder som det inte finns statistik för hos Eurostat redovisas inte i tabellen. Även länder som redovisade att antalet tillstånd

men i vissa rapporter används i stället termen *compassionate grounds* eller andra benämningar. Dessutom betraktas uppehållstillstånd på humanitära grunder i vissa länder som en form av skydd (*humanitarian protection*) medan andra anser att humanitära omständigheter kan vara tillståndsgrundande men inte skyddsgrundande.

²⁴ Sveriges Riksdag 2019.

²⁵ EMN 2010.

²⁶ EMN 2020b s. 11.

som beviljades på humanitär grund år 2018 var noll har exkluderats från tabellen.

Eurostat använder följande definition på humanitär grund:

(Authorisation to stay for humanitarian reasons) means a person covered by a decision granting authorisation to stay for humanitarian reasons under national law concerning international protection by administrative or judicial bodies. It includes persons who are not eligible for international protection as currently defined in the Qualifications Directive (Directive 2011/95/EU) but are nonetheless protected against removal under the obligations that are imposed on all Member States by international refugee or human rights instruments or on the basis of principles flowing from such instruments. Examples of such categories include persons who are not removable on ill health grounds and unaccompanied minors. This concept refers only to persons who have been previously reported as asylum applicants in the asylum data collection. As a consequence, persons granted a permission to stay for humanitarian reasons but who have not previously applied for international protection are not included under this concept.²⁷

Denna definition innebär att förutom tillstånd på humanitära grunder så kan även tillstånd som baseras på övriga skyddsbehov ingå i statistiken, dvs. alla typer av skydd som inte regleras av skyddsgrundsdirektivet.

²⁷ Eurostat: *Decisions on applications and resettlement, metadata*.

Tabell 5.2 **Antal och andel positiva beslut i asylärenden på humanitär grund enligt Eurostat, 2018 (beslut i första instans)**

	Antal positiva beslut i asylärenden	Varav positiva beslut på humanitär grund	Andel humanitär grund i procent
Italien	30 670	19 970	65,1 %
Tyskland	75 940	9 540	12,6 %
Schweiz	15 230	7 920	52,0 %
Förenade kungariket	10 110	1 160	11,5 %
Österrike	15 020	780	5,2 %
Sverige	10 650	670	6,3 %
Danmark	1 315	435	33,1 %
Nederländerna	3 620	375	10,4 %
Finland	2 405	240	10,0 %
Irland	1 005	195	19,4 %
Norge	1 460	75	5,1 %
Malta	645	25	3,9 %
Ungern	365	20	5,5 %
Polen	375	15	4,0 %
Slovakien	45	10	22,2 %
Tjeckien	155	5	3,2 %

Källa: Eurostat: *First instance decisions on applications by citizenship, age and sex*, Annual aggregated data (rounded), last update 15 October 2019.

Tabellen visar att antalet uppehållstillstånd som ges på humanitär grund enligt Eurostats definition varierar mellan länderna. Antalsmässigt beviljades flest tillstånd i Italien (19 970) och Tyskland (9 540). Andelsmässigt visar tabellen att humanitära grunder spelar en viktig roll i vissa länder men en mindre central roll i andra länder. I Italien och Schweiz stod humanitära grunder för mer än hälften av alla positiva beslut i asylärenden 2018. Även i Danmark, Slovakien och Irland var andelen tillstånd som beviljades på humanitär grund hög.

5.2.2 Närmare om uppehållstillstånd på humanitära grunder i olika EU-länder och Norge

Danmark

Enligt danska utlänningslagen (*udlændingelov*) kan en utlänning under vissa omständigheter beviljas uppehållstillstånd på annan grund än exempelvis asyl eller familjeåterförening. § 9 c, första stycket, innehåller en "uppsamlingsbestämmelse" som innebär att en utlänning kan beviljas uppehållstillstånd om mycket särskilda skäl ("ganske særlige grunde") talar för det. Sådana särskilda skäl kan exempelvis relatera till familjens enhet och – om utlänningen är under 18 år – barnets intressen. Bestämmelsen ska administreras restriktivt och uppehållstillstånd beviljas endast undantagsvis vid mycket speciella omständigheter.²⁸

Danska utlänningslagen innehåller även en särskild bestämmelse rörande ensamkommande barn. Om en ensamkommande minderårig vägras asyl bedömer de danska myndigheterna barnets familjenätverk i hemlandet. Om de anser att barnet vid ett återvändande till hemlandet (eller det tidigare vistelselandet) är utan ett familjärt nätverk och utan någon möjlighet att stanna i ett mottagnings- och vårdcentrum, och att barnet därmed kommer att placeras i en verklig nödsituation, beviljas uppehållstillstånd.²⁹

Finland

Under behandlingen av en asylansökan undersöker finska Migrationsverket först om den sökande har grunder för flyktingstatus eller alternativt skydd. Om ingen skyddsgrund finns utreder myndigheten om personen kan få uppehållstillstånd på någon annan grund. Ett tillfälligt uppehållstillstånd beviljas om den sökande av tillfälliga hälsoskäl inte kan återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland. Ett sådant tillstånd beviljas för högst ett år.

Upphållstillstånd kan också beviljas på grund av "individuella mänskliga orsaker" om det skulle vara uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd med hänsyn till den sökandes hälsotillstånd, de band som den sökande redan har knutit till Finland eller av någon

²⁸ Uppgift till kommittén från danska *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, 2019-10-23.

²⁹ § 9 c, tredje stycket, nummer 2 *udlændingelov*. Uppgift till kommittén från danska *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, 2019-10-23.

annan individuell, mänsklig orsak. Här beaktar finska Migrationsverket särskilt de förhållanden i vilka personen skulle hamna i hemlandet eller personens sårbara ställning. Uppehållstillstånd på grund av individuella mänskliga orsaker beviljas för ett år.

Frankrike

I Frankrike kan ett uppehållstillstånd beviljas på grund av den sökandes hälsotillstånd om den sökande behöver en medicinsk behandling och vägran att ge en sådan behandling skulle ha exceptionellt allvarliga konsekvenser och om personen inte skulle ha tillgång till en sådan behandling i hemlandet. Uppehållstillstånd beviljas i sådana fall för tiden för den medicinska behandlingen. Tillståndet kan förlängas för upp emot fyra år.

Nederländerna

Enligt den nederländska utlänningslagen kan ett uppehållstillstånd beviljas på tillfälliga eller icke-tillfälliga humanitära grunder. Tillståndet kan grundas på att den sökande behöver en medicinsk behandling, att han eller hon är ett offer för eller ett vittne till människohandel, att den sökande är offer för hedersrelaterat våld eller våld i hemmet, att han eller hon utan egen förskyllan inte kan lämna landet, eller att den sökande är ett barn som är föremål för skyddsåtgärder. Bestämmelsen om uppehållstillstånd på humanitära grunder är avsedd för exceptionella fall där individuella situationer medför att den sökande måste få rätt att fortsätta vistas i landet.

Ett tillstånd på humanitära grunder beviljas inom ramen för en särskild procedur. Det kan också beviljas ex officio inom ramen för en asylprocedur eller prövning av en ansökan om ett uppehållstillstånd på annan grund, om den ansvariga myndigheten finner att den sökande befinner sig i en oproportionerlig allvarlig situation.

Ett uppehållstillstånd på tillfälliga humanitära grunder har i regel en giltighetstid på ett år. Ett tillstånd på icke-tillfälliga humanitära grunder gäller i fem år.

Norge

Om en asylsökande i Norge inte uppfyller kriterierna för att få uppehållstillstånd som flykting prövar norska invandringsmyndigheten UDI om den sökande ska beviljas uppehållstillstånd på humanitära grunder eller på grund av en speciell anknytning till Norge. UDI betecknar förutsättningarna för att beviljas ett sådant tillstånd som stränga och hänvisar till att det enbart förekommer i speciella fall.³⁰

Tyskland

I Tyskland finns olika regler kring uppehållstillstånd på humanitära grunder och/eller tillfälligt uppskjuten utvisning på grund av humanitära omständigheter såsom sjukdom.

En utländsk medborgare kan beviljas ett uppehållstillstånd för en temporär vistelse om personens fortsatta närvaro i Tyskland är nödvändig på grund av brådskande humanitära eller personliga omständigheter.³¹ En konkret fara för en persons hälsa kan också innebära att en utvisning är förbjuden, vilket kan ge anledning att bevilja ett uppehållstillstånd.³²

Därtill kan utländska medborgare undantagsvis få ett uppehållstillstånd om en regional kommission för ömmande fall (*Härtefallkommission*) ansöker om det hos ansvarig delstatsmyndighet. Alla delstater har möjlighet att inrätta en sådan kommission.³³ Kommissionerna kan åta sig att undersöka enskilda fall där en utlänning inte uppfyller kraven för att få uppehållstillstånd i Tyskland enligt utlänningslagens standardföreskrifter. Om kommissionen bedömer att det föreligger brådskande humanitära eller personliga skäl till att en utlänning bör fortsätta få vistas i Tyskland kan kommissionen rekommendera ansvarig myndighet i respektive delstat att utfärda ett uppehållstillstånd. Vanligtvis följer myndigheterna kommissionernas rekommendation. Alla tyska delstater har inrättat en *Härtefallkommission*.

³⁰ UDI 2019. Närmare föreskrifter kring uppehållstillstånd på humanitära grunder eller på grund av en speciell anknytning till Norge finns i kapitel 5 i norska *Utlendingsloven*.

³¹ Paragraf 25, stycke 4 i tyska utlänningslagen (*Aufenthaltsgesetz*).

³² Paragraf 25, stycke 3 eller paragraf 60, stycke 7, meningar 1 och 2 *Aufenthaltsgesetz*.

³³ Paragraf 23a *Aufenthaltsgesetz*.

Den tyska utlänningslagen innehåller också flera föreskrifter kring hur, när och under vilka omständigheter personer vars utvisning inte har kunnat verkställas under längre tid kan beviljas uppehållstillstånd trots att deras asylansökan har avslagits. Exempelvis ska en ung utlänning (upp till 21 år), vars utvisning inte har kunnat verkställas, beviljas uppehållstillstånd när han eller hon vistats i landet i fyra år; har gått i skolan i fyra år eller avslutat en erkänd skol- eller yrkesutbildning; det verkar sannolikt att han eller hon kommer att integrera sig i det tyska samhället; och det inte finns anledning att anta att han eller hon inte accepterar landets frihetliga, demokratiska ordning.³⁴

Enligt samma lagrum kan en förälder till en person som beviljats uppehållstillstånd enligt ovan också beviljas uppehållstillstånd om föräldern kan försörja sig själv och inte aktivt har motarbetat sin utvisning genom att exempelvis vilseleda myndigheter om sin identitet eller medborgarskap. Föreskriften kan under vissa förutsättningar även gälla personens barn eller make, maka eller partner.

Vidare finns en möjlighet för vuxna utlänningar, vars utvisning inte har kunnat verkställas, att få uppehållstillstånd om utlänningen har skaffat sig en erkänd yrkes- eller högskoleutbildning i Tyskland eller har en sådan utbildning, som erkänns i Tyskland, från ett annat land och varit anställd inom ett yrke som motsvarar utbildningen i två eller tre år.³⁵

Dessa möjligheter för personer, vars utvisning inte har kunnat verkställas, att få uppehållstillstånd ska dock möjligtvis ses som en form av ”spårbyte” eller regularisering snarare än som en humanitär grund för uppehållstillstånd.

Österrike

Den österrikiska asyllagen (*Asylgesetz*) innehåller en föreskrift i paragraf 56 som innebär att tredjelandsmedborgare kan beviljas uppehållstillstånd i särskilt beaktansvärda fall (*Aufenthaltstitel in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen*). Detta tillstånd förutsätter en vistelse i Österrike på minst fem år. Minst tre år eller (vid en vistelse längre än fem år) hälften av tiden måste sökanden ha vistats lagligt i landet. Personen kan vara föremål för en utvisningsprocedur när

³⁴ Paragraf 25a första stycket *Aufenthaltsgesetz*.

³⁵ Paragraf 18a *Aufenthaltsgesetz*.

tillståndet söks. Vid prövningen om tillstånd ska ges beaktar myndigheterna graden av integration i samhället och i synnerhet om personen försörjer sig själv eller genomgår en utbildning samt kunskaper i tyska språket.³⁶

5.3 Anhöriginvandring

5.3.1 Allmänt om rätten till anhöriginvandring i EU

EU:s familjeåterföreningsdirektiv³⁷ gäller i alla EU-medlemsstater utom Irland och Danmark. Syftet med direktivet är att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna. Direktivet innehåller både obligatoriska och fakultativa bestämmelser och ska inte påverka medlemsstaternas möjligheter att anta eller bibehålla förmånligare bestämmelser. Direktivets innehåll diskuteras närmare i kapitel 8.

Även om direktivet har lett till en viss harmonisering av reglerna för anhöriginvandring bland de länder som omfattas av direktivet varierar reglerna mellan länderna. Att jämföra olika länders nationella regleringar på ett heltäckande och systematiskt sätt är svårt eftersom det finns många variabler att undersöka. Skillnader mellan länder förekommer bl.a. kring vem som kan vara anknytningsperson, vilka anhöriga som kan vara berättigade till anhöriginvandring, vilka krav som ställs på anknytningspersonen eller den anhörige (t.ex. försörjnings- och språkkrav) och vilka villkor som gäller för uppehållstillstånd, t.ex. avseende tillståndens längd och regler för upphörande.

Familjeåterföreningsdirektivet innehåller vissa bestämmelser som specifikt gäller familjeåterförening för flyktingar. I artikel 9.1 anges att direktivets bestämmelser ska tillämpas på flyktingar som erkänns av medlemsstaterna. Enligt artikel 9.2 får tillämpligheten av bestämmelserna begränsas till flyktingar vilkas familjeband har etablerats före inresan. Artikel 12.1 (tredje stycket) medför att flyktingar är undantagna eventuella krav på bostad, sjukförsäkring och egen försörjning om ansökan om familjeåterförening lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats.

³⁶ Bassermann 2019 s. 29–33.

³⁷ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

Enligt artikel 3.2 (c) ska direktivet inte tillämpas när referenspersonen har tillstånd att vistas i en medlemsstat på grundval av alternativa skyddsformer enligt internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna, eller som har ansökt om uppehållstillstånd av denna anledning och som avvaktar ett beslut om sin ställning. Familjeåterföreningsdirektivet är därför inte tillämpligt på alternativt skyddsbehövande.³⁸ Detta medför att de EU-medlemsstater som är bundna av direktivet ska ha enhetliga minimiregler kring flyktingars rätt till familjeåterförening men kan ha olika regler för familjeåterförening till anknytningspersoner som är alternativt skyddsbehövande.

5.3.2 Anknytningspersoner som är flyktingar eller personer med alternativt skydd

I en evalueringsrapport för familjeåterföreningsdirektivet konstaterade EU-kommissionen 2008 att minst nio medlemsstater (Österrike, Tjeckien, Estland, Frankrike, Finland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal och Sverige) tillämpade direktivets bestämmelser även på anknytningspersoner som är tredjelandsmedborgare med alternativt skydd. Att inte fler medlemsstater gjorde det betecknade kommissionen som en lucka i unionsrätten och kommissionen aviserade att utvidga bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet även till personer med alternativt skydd.³⁹ Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet⁴⁰ kom att innehålla en rätt till familjeåterförening även för anknytningspersoner med alternativt skydd, dock endast när deras familjemedlemmar redan bor i samma medlemsstat som anknytningspersonen.⁴¹

I en jämförande rapport om familjeåterförening för tredjelandsmedborgare i EU och Norge⁴² som genomfördes 2016–2017 konstaterade EMN att alternativt skyddsbehövande i många länder kunde ansöka om familjeåterförening under samma villkor som flyktingar (Belgien, Bulgarien, Estland, Förenade kungariket, Grekland, Spanien,

³⁸ Prop. 2018/19:128 s. 41.

³⁹ Commission of the European Communities 2008 s. 4.

⁴⁰ 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).

⁴¹ Artikel 2 (j) skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU).

⁴² EMN 2017a s. 20–21.

Frankrike, Kroatien, Ungern, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Slovenien och Slovakien). Detta tyder på att fler länder sedan 2008 har anpassat reglerna för familjeåterförening till alternativt skyddsbehövande till de regler som sedan tidigare gällde flyktingar. I en rapport från EU-kommissionen från 2019, där EMN-studien från 2016–2017 används som huvudsaklig källa, konstateras att alternativt skyddsbehövande generellt åtnjuter samma rättigheter som flyktingar när det gäller rätten till familjeåterförening.⁴³

Det finns dock olika undantag och särregleringar. I Österrike och Lettland finns en väntetid som innebär att familjeåterförening är tillåten tidigast tre respektive två år efter det att anknytningspersonen beviljats alternativt skydd. Slovenien ger alternativt skyddsbehövande en rätt till familjeåterförening när deras skyddsstatus gäller i längre tid än ett år och endast under förutsättning att familjen bildades innan anknytningspersonen rest in i landet. I Österrike, Tyskland, Estland, Irland, Kroatien och Nederländerna gäller att äktenskapet eller partnerskapet måste ha existerat redan i anknytningspersonens ursprungsland.

Rapporten noterar också att Cypern inte ger alternativt skyddsbehövande rätt till familjeåterförening och att Tyskland och Sverige har infört tillfälliga restriktioner. Tyskland undantog personer som beviljats alternativt skydd i Tyskland efter mitten av mars 2016 från rätten att återförenas med anhöriga. Undantaget lyftes delvis igen den 1 augusti 2018. Sedan dess kan anhöriga till alternativt skyddsbehövande beviljas uppehållstillstånd igen men myndigheterna får inte bevilja fler än 1 000 tillstånd per månad i denna ärendekategori. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs dessutom att humanitära skäl föreligger, exempelvis att minderåriga barn är involverade, att en familj inte har kunnat leva tillsammans under lång tid, eller att anknytningspersonens anhörig är utsatt för faror för liv eller frihet eller lider av en sjukdom eller funktionshinder.⁴⁴

I Norge tillämpas ett ”utvidgat flyktingbegrepp” som innebär att konventionsflyktingar och alternativt skyddsbehövande har samma rättigheter. Detta betyder också att ingen skillnad görs mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande vad gäller rätten till anhöriginvandring.

⁴³ European Commission 2019 s. 1 och 3.

⁴⁴ Bundesministerium des Innern, für Bauen und Heimat 2018.

5.3.3 Anhöriga som omfattas av rätten till anhöriginvandring

Familjeåterföreningsdirektivet föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja uppehållstillstånd för anknytningspersonens make och dess omyndiga ogifta barn. När det gäller polygama hushåll ska dock inte uppehållstillstånd beviljas för ytterligare en make om anknytningspersonen redan bor tillsammans med en make i medlemsstaten. Direktivet föreskriver vidare en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja uppehållstillstånd för föräldrar till ensamkommande flyktingbarn. Direktivet innehåller fakultativa bestämmelser om uppehållstillstånd för registrerad eller ogift partner samt för föräldrar och myndiga ogifta barn.

Enligt EMN-studien från 2017 utvidgar många medlemsstater rätten till familjeåterförening under vissa omständigheter även till anhöriga som inte tillhör kärnfamiljen, exempelvis anknytningspersonens föräldrar, vuxna barn, registrerad eller gift partner av samma kön, ogift partner och/eller fosterbarn.⁴⁵

I flera EU-länder gäller rätten till anhöriginvandring för äkta makar/makor och registrerade partners, men inte för oregistrerade par. En majoritet av EU-länderna samt Norge tillåter anhöriginvandring för äkta makar/makor eller ogifta registrerade partners av samma kön på samma sätt som för äkta makar/makor eller ogifta registrerade partners av olika kön.⁴⁶

Åldersgränser

Artikel 4.5 i familjeåterföreningsdirektivet anger att för att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får medlemsstaterna kräva att anknytningspersonen och dennes make ska ha uppnått en viss lägsta ålder, högst 21 år, innan maken kan återförenas med anknytningspersonen. Enligt EMN-studien från 2017 förekommer vissa variationer mellan EU-medlemsstaterna vad gäller åldersgränser för anknytningspersonens make/partner och barn. Dessa specificeras dock inte i rapporten.

⁴⁵ EMN 2017a s. 21.

⁴⁶ EMN 2017a s. 21–22.

Enligt en studie från Delegationen för migrationsstudier är åldersgränsen för att en make, maka eller partner till en anknytningsperson ska kunna beviljas uppehållstillstånd oftast densamma som den i respektive land gällande myndighetsåldern eller äktenskapsåldern, dvs. 18 år.⁴⁷ Nio stater hade dock högre åldersgränser för alla eller vissa typer av anhöriginvandring: Danmark (24 år), Norge (24 år vid nyetablerad relation), Nederländerna, Österrike, Belgien, Litauen, Cypern och Malta (alla 21 år) samt Tjeckien (20 år).⁴⁸

Rapportförfattaren noterar att en distinktion mellan etablerade respektive nya parrelationer kan spela en roll i vissa länder vad gäller åldersgränser. Vissa länder som infört en högre åldersgräns än 18 år preciserar att regeln enbart gäller för den senare kategorin, dvs. nyetablerade relationer där parterna inte levt tillsammans tidigare. Exempelvis i Norge höjdes åldersgränsen 2017 till 24 år för anknytningsinvandring av makar i nyetablerade relationer (familjebildning), medan 18-årsgränsen för etablerade par (familjeåterförening) kvarstod.⁴⁹

Nederländerna införde en åldersgräns för anhöriginvandring av makar/sambor första gången år 2002 och gjorde då en liknande distinktion som Norge, en åldersgräns på 21 år gällde för nya och 18 år för etablerade relationer. Efter ett rättsfall ändrades dock reglerna i Nederländerna så att 21 år blev den lägsta åldern för båda kategorier. Förenade kungariket införde 2008 en åldersgräns på 21 år för anhöriginvandring av makar/sambor, men Högsta Domstolen fastställde tre år senare att åldersgränsen stred mot Europakonventionen, varefter den ändrades tillbaka till 18 år igen.⁵⁰

Vissa skillnader mellan olika länder finns också i fråga om en anknytningsperson vill återförenas med ett barn. Vanligtvis omfattas barn under 18 år av rätten till anhöriginvandring men i några länder kan lägre åldersgränser förekomma.

⁴⁷ Borevi 2018 s. 29.

⁴⁸ Borevi 2018 s. 29; Gustafsson Grønningsæter and Brekke 2017 s. 4.

⁴⁹ Åldersgränsen innebär att båda parter i nyetablerade relationer måste vara minst 24 år gamla. Från denna huvudregel finns undantag, t.ex. om relationen bildades i Norge eller när det är uppenbart att äktenskapet eller partnerskapet ingåtts frivilligt. Syftet med den höjda åldersgränsen är att förebygga tvångsäktenskap. Se Gustafsson Grønningsæter and Brekke 2017 s. 4.

⁵⁰ Borevi 2018 s. 29.

Anknytningspersonens föräldrar

Generellt gäller i de flesta medlemsstater att rätten till familjeåterförening omfattar föräldrar till anknytningspersoner som är minderåriga. I Belgien, Ungern, Österrike och Nederländerna omfattas föräldrar endast om anknytningspersonen är ett barn med flyktingstatus eller alternativt skydd. Anhöriginvandring till en minderårig anknytningsperson är dock tillåten även för föräldrar om vägran att ge uppehållstillstånd skulle bryta mot artikel 8 Europakonventionen.

Föräldrar till anknytningspersoner som är vuxna omfattas i vissa länder av rätten till anhöriginvandring om föräldrarna inte kan ta hand om sig själva på grund av hög ålder eller sjukdom, eller om de i ursprungslandet inte kan få det stöd de behöver.

Vuxna barn

Flera europeiska länder tillåter anhöriginvandring när den sökandes anhörige utomlands är ett vuxet barn. Detta kan exempelvis gälla när det vuxna barnet inte klarar sig själv utomlands på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning.⁵¹ I Tyskland och Förenade kungariket kan vuxna barn också beviljas anhöriginvandring på grund av andra humanitära omständigheter, till exempel om det vuxna barnet annars blir kvar i ett konfliktdrabbat område eller på annat sätt befinner sig i en farlig situation, eller om det vuxna barnet inte kan leva självständigt i ursprungslandet.⁵²

Övriga personer

I vissa länder kan anhöriga som inte tillhör anknytningspersonens kärnfamilj och som inte är anknytningspersonens föräldrar eller vuxna barn omfattas av rätten till anhöriginvandring. Det kan exempelvis handla om minderåriga eller vuxna släktingar eller andra personer som anknytningspersonen är vårdnadshavare, förmyndare eller god man för. Skillnader mellan olika länders regelverk finns också vad gäller erkännande av äktenskap som ingåtts genom ombud.⁵³

⁵¹ Detta gäller i Belgien, Bulgarien, Estland, Spanien, Ungern, Italien, Luxemburg, Slovenien och Slovakien.

⁵² EMN 2017a s. 21.

⁵³ EMN 2017a s. 22.

5.4 Försörjningskrav samt krav gällande boende, sjukförsäkring och integration vid anhöriginvandring

Detta avsnitt beskriver reglerna för försörjningskrav vid anhöriginvandring och andra typer av krav i olika länder vad gäller exempelvis rimligt boende, försäkringar, integration eller språkkunskaper. Avsnittet diskuterar och systematiserar olika krav på ett översiktligt sätt och beskriver sedan reglerna i vissa europeiska länder något mer ingående. Avsnittet behandlar inte specifikt försörjnings- och andra relaterade krav vid invandring av anhöriga till anknytningspersoner med status som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande utan reglerna vid anhöriginvandring i allmänhet.

5.4.1 Krav på egen försörjning

Krav på egen försörjning är vanligt förekommande i de flesta EU-medlemsstater samt Norge och Förenade kungariket. Ofta används en inkomströskel, som följer respektive lagstadgad minimilön eller miniminivån för försörjningsstöd (Österrike, Bulgarien, Tyskland, Frankrike, Irland, Litauen, Luxemburg, Lettland, Nederländerna, Slovenien och Slovakien) eller ligger högre (Belgien, Malta, Polen). Finland, Förenade kungariket och Norge har satt specifika summor som inte är kopplade till minimilönen eller minsta nivån för försörjningsstöd. I en del länder är tröskeln lika för alla anknytningspersoner och anhöriga oavsett släktskap och ålder men i vissa länder är tröskeln lägre för barn än för vuxna.

Flyktingar och ofta också personer med alternativt skydd är vanligtvis undantagna från krav på egen försörjning men i vissa länder finns en tidsgräns för undantaget på (minst) tre månader, vilket följer familjeåterföreningsdirektivet.

5.4.2 Krav på lämpligt boende

Enligt en EMN-studie från 2017 om tredjelandsmedborgares rätt till familjeåterförening kräver de flesta EU-länder att anknytningspersoner som är tredjelandsmedborgare förfogar över ett boende som är lämpligt för anknytningspersonen och de personer som avser

att få uppehållstillstånd som anhöriga. Utöver boendets storlek kan det finnas hälso- och säkerhetsrelaterade krav gällande boendet. Ett antal länder har inga krav av detta slag, exempelvis Förenade kungariket, Kroatien, Irland, Nederländerna och Slovenien. I vissa länder, exempelvis Ungern, Luxemburg och Tyskland, finns detaljregleringar kring boendets storlek.

Anhöriga till personer som fått flyktingstatus och ofta också personer med alternativt skydd är vanligtvis undantagna från krav kring boendestorlek och -standard om de ansöker om anhöriginvandring inom tre månader efter det att anknytningspersonen beviljats skydd. Detta följer av familjeåterföreningsdirektivet.

5.4.3 Krav på sjukförsäkring

De flesta EU-medlemsstater kräver att anknytningspersonen och/eller de sökande anhöriga innehar en sjukförsäkring. Detta gäller i Österrike, Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Kroatien, Ungern, Litauen, Lettland, Luxemburg, Polen och Slovenien.⁵⁴ Undantag finns för flyktingar om ansökan om uppehållstillstånd för anhöriginvandring görs inom tre månader från det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd.

I övriga medlemsstater (Finland, Frankrike, Irland, Italien, Nederländerna, Sverige och Slovakien) samt i Norge finns inget krav på sjukförsäkring vilket ofta beror på att anhöriga automatiskt omfattas av det allmänna sjukförsäkringssystemet när uppehållstillstånd har beviljats. I Irland måste en sjukförsäkring tecknas efter det att anhöriga har rest in i landet.⁵⁵

5.4.4 Krav kring språkkunskaper och integration

Enligt EMN ställer de flesta medlemsstater inga specifika integrationskrav på personer som vill återförenas med en anknytningsperson som redan bor i landet. Vissa länder kräver dock att familjemedlemmen har kunskaper i landets språk. Detta gäller i Österrike,

⁵⁴ I vissa av dessa länder framstår kravet på sjukförsäkring som en formalitet snarare än ett hårt krav. I exempelvis Tyskland och Österrike räcker det i regel att anknytningspersonen är medlem i det allmänna sjukförsäkringssystemet, vilket i vanliga fall automatiskt medför att även den sökande familjemedlemmen omfattas av försäkringen.

⁵⁵ EMN 2017a s. 24–25.

Tyskland och Nederländerna. Nederländerna kräver att familjemedlemmen genomgår ett integrationsprov som bland annat innehåller en språkkomponent.

Dessa krav gäller dock inte om anknytningspersonen är en flykting eller en person med alternativt skydd.

I flera länder ställs inga språk- eller integrationskrav innan uppehållstillståndet beviljas men familjemedlemmen förväntas delta i obligatoriska kurser för nyanlända eller klara någon form av test efter inresan.⁵⁶

5.4.5 Närmare om krav vid anhöriginvandring i olika EU-länder och Norge

Danmark

Danmark ställer inte krav på sjukförsäkring i samband med familjeåterförening.

När ett par ska återförenas krävs i vanliga fall att anknytningspersonen är permanent bosatt i Danmark och har ett eget boende av rimlig storlek. Bostaden får vid ansökningstillfället inte vara belägen i ett bostadsområde som omfattas av gällande kravlista för familjeåterförening.⁵⁷ Sådana bostadsområden kännetecknas av hög arbetslöshet, låga utbildningsnivåer och låga inkomster. Efter återföreningen får paret inte flytta till ett sådant område förrän den sökande har fått permanent uppehållstillstånd.

I vanliga fall krävs att anknytningspersonen i Danmark har egen försörjning. Detta betyder att anknytningspersonen inte får ha uppburit förmåner enligt lagen om aktiv socialpolitik eller integrationslagen under de senaste tre åren innan beslutet om återföreningen och att paret inte kommer att ta emot sådana förmåner förrän den sökande har fått obegränsat uppehållstillstånd.

Ovanstående krav kan frångås om mycket specifika skäl, inklusive hänsyn till familjen, talar för det. I synnerhet kan kraven frångås i fall där Danmarks internationella förpliktelser kräver det. Detta kan vara fallet om anknytningspersonen riskerar förföljelse när han/hon återvänder till sitt hemland, om han/hon är allvarligt sjuk eller har

⁵⁶ EMN 2017a s. 27.

⁵⁷ *Bekendtgørelse om boligkravslisten for ægtefællesammenføring.*

ett funktionshinder, eller om han/hon sambor med minderåriga barn som har egen anknytning till Danmark eller på annat sätt tar hand om minderåriga barn.⁵⁸

Finland

Finland ställer inga krav vad gäller sjukförsäkring eller lämpligt boende vid anhöriginvandring.⁵⁹ Däremot finns ett försörjningskrav. Den sökande familjemedlemmen måste ha sin försörjning tryggad exempelvis genom den i Finland bosatta anknytningspersonens löneinkomster eller inkomster från företagsverksamhet. Försörjningen räknas utifrån nettoinkomster, dvs. inkomster efter skatt och efter arbetsgivarens och arbetstagarens pensions- och försäkringspremier. Vissa socialskyddsförmåner medges och sänker det inkomstbelopp som krävs. Sådana förmåner är exempelvis barnbidrag, stöd för vårdnad av barn, underhållsstöd, studiepenning och bostadsbidrag. Om den sökande själv också har inkomstkällor kan dessa tas i beaktande vid beräkningen om försörjningskravet är uppfyllt.

I vissa fall kan myndigheterna avvika från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om hänsyn till barnets bästa kräver det. Om en sökande familjemedlem anser att tryggad försörjning inte ska krävas ska familjemedlemmen motivera detta i ansökan om uppehållstillstånd.

Det finns flera undantag från försörjningskravet. För anhöriginvandring till anknytningspersoner som är finska medborgare ställs inget försörjningskrav. Undantag från försörjningskravet finns också för vissa anhöriga till personer som fått flyktingstatus i Finland, under förutsättning att ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband lämnas in inom tre månader efter att anknytningspersonen delgivits sitt asylbeslut. Ytterligare ett undantag finns om anknytningspersonen har kommit till Finland som ensamkommande barn och den sökande är en minderårig syster eller bror till barnet, vistas utanför Finland och saknar vårdnadshavare eller har någon annan vårdnadshavare än det barn som bor i Finland.⁶⁰

⁵⁸ Uppgift till kommittén från danska *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, 2019-10-23.

⁵⁹ Finnish Immigration Service 2017, s. 15; Uppgift till kommittén från finska Migrationsverket, 2019-11-20.

⁶⁰ Finnish Immigration Service 2017 s. 15.

Frankrike

I Frankrike görs en skillnad mellan anhöriginvandring till utländska medborgare som är bosatta i landet å ena sidan (*regroupement familial*) och anhöriginvandring till personer med flyktingstatus, alternativt skydd eller statslösa (*réunification familiale*).

Ett allmänt krav för anhöriginvandring är att anknytningspersonen i Frankrike förfogar över en bostad som anses vara normal för en jämförbar familj i samma geografiska region. Vad detta innebär i detalj varierar mellan regionerna och beskrivs i en förordning som innehåller bestämmelser kring boyta, utrustning och hygienstandarder. Anhöriga som tillhör anknytningspersonens kärnfamilj är undantagna från detta krav om anknytningspersonen är flykting eller fransk medborgare.

Någon sjukförsäkring krävs inte. Däremot har Frankrike ett försörjningskrav. Anknytningspersonen måste ha tillräckliga och stabila inkomster för att kunna försörja sina anhöriga. Inkomsten måste motsvara eller överstiga lagstadgad minimilön. Vissa typer av offentliga bidrag eller förmåner får räknas in i inkomsten medan andra exkluderas. Inget försörjningskrav tillämpas när anknytningspersonen är flykting, alternativt skyddsbehövande, statslös eller fransk medborgare.⁶¹

Nederländerna

En tredjelandsmedborgare som ansöker om uppehållstillstånd för anhöriginvandring till Nederländerna måste som huvudregel uppfylla ett försörjningskrav. Anknytningspersonen måste ha en egen, bestående och tillräckligt stor inkomst. *Egen* inkomst innebär att inkomsten måste vara en lön, en inkomst från eget företagande, kapital eller ränteinkomster, eller ett bidrag som personen är berättigad till på grund av tidigare inbetalda försäkringspremier, t.ex. arbetslöshetsersättning, sjukersättning, ersättning på grund av arbetsoförmåga eller pension. *Bestående* inkomst betyder i fall om inkomsten är en lön för anställning att anställningskontraktet måste gälla i minst sex månader framåt och att anknytningspersonen måste ha varit anställd i minst 12 månader när ansökan om anhöriginvandring görs. Under denna tid får anknytningspersonen inte ha fått statliga

⁶¹ Ministère de l'Intérieur 2017 s. 17.

bidrag. *Tillräckligt stor* inkomst betyder att beloppet för försörjningskravet motsvarar lagstadgad minimilön. Om personen som vill flytta till en anknytningsperson i Nederländerna är ett barn räcker det om anknytningspersonens inkomst motsvarar minst 70 procent av lagstadgad minimilön.

Flera undantag från försörjningskravet finns. Dessa gäller i vissa fall anknytningspersoner som är pensionärer, förtidspensionärer och personer som inte kan arbeta. Även personer som fått uppehållstillstånd på grund av att de är offer för människohandel, hedersrelaterat våld eller våld i hemmet. Undantag gäller också anknytningspersoner som fått uppehållstillstånd av skyddsskäl om ansökan om anhöriginvandring görs inom tre månader och det är fråga om ett etablerat familjeförhållande.

Nederländerna tillämpar inga krav vad gäller boende eller sjukförsäkring. Som huvudregel måste dock anhöriga som vill flytta till en anknytningsperson i Nederländerna klara ett integrationsprov (*civic integration examination*) innan uppehållstillstånd beviljas. Flera undantag finns från detta krav, bl.a. vid anhöriginvandring till anknytningspersoner som är skyddsbehövande.

Norge

I Norge ställs inga krav vad gäller sjukförsäkring eller lämpligt boende vid anhöriginvandring.⁶² Norge kräver dock som huvudregel att anknytningspersonen har tillräckliga medel till sin försörjning. Dessutom finns en fyraårsregel för nyetablerade parrelationer. Försörjningskravet är tänkt att främja självförsörjning och integration och ska bidra till att tvångsäktenskap förebyggs och att antalet asylsökande i Norge minskar. Försörjningskravet består av tre delar: tidigare inkomster, framtida inkomster och att anknytningspersonen inte har tagit emot socialbidrag under minst ett år innan ansökan om anhöriginvandring.

⁶² Ett boenderelaterat krav finns enbart för föräldrar som ansöker om ett kortare uppehållstillstånd (9 månader) för att besöka ett barn i Norge samt för personer som avser att ingå äktenskap i Norge (förlovning) samt för ensamstående, äldre föräldrar. Kravet gäller också familjemedlemmar som får uppehållstillstånd på grund av starka mänskliga hänsyn. Undantag från kravet kan göras vid särskilt starka mänskliga skäl. Källa: Information till kommittén från *Innvandringsavdelingen* vid norska *Justis- og beredskapsdepartementet*, 2019-12-06.

Försörjningskravet gäller också norska medborgare men inte för anknytningspersoner som är flyktingar om ansökan om anhöriginvandring görs inom sex månader från det datum då anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd.⁶³ Detta undantag gäller dock bara etablerade relationer.

Undantag från försörjningskravet gäller också anknytningspersoner som är under 18 år och anhöriga som är barn under 15 år som inte har vårdnadshavare i hemlandet. Undantag kan dessutom göras när särskilt starka mänskliga hänsyn talar för det. I övrigt finns möjlighet att göra undantag från försörjningskravet när hänsyn ska tas till att en anknytningsperson studerar eller har funktionsnedsättningar. I vissa fall av personer som fallit offer för människohandel krävs inte egen försörjning heller.

Vid anhöriginvandring inom ramen för nyetablerade relationer kräver Norge att anknytningspersonen har arbetat eller studerat i Norge i minst fyra år. I normalfallet avslås en ansökan om anhöriginvandring när försörjningskravet och, i förekommande fall, fyraårskravet inte uppfylls. Det kan dock finnas särskilda humanitära omständigheter som medger undantag. I sådana fall måste myndigheter göra en avvägning mellan kraven å ena sidan och humanitära omständigheter å andra sidan. I samband med denna avvägning kan det spela en roll om familjen kan tänkas återförenas i ett annat land.

Det finns inga krav kring språkkunskaper eller integration som anhöriga måste uppfylla för att kunna beviljas uppehållstillstånd inom ramen för anhöriginvandring. Dock finns obligatoriska kurser i norska språket och samhällskunskap för nyanlända som även personer som kommer till Norge som anhöriga förväntas delta i. Anhöriga till flyktingar förväntas också delta i ett introduktionsprogram.⁶⁴

Tyskland

Som en förutsättning för anhöriginvandring till Tyskland gäller att anknytningspersonen har en bostad av tillräcklig storlek och kvalitet. Den standard som krävs motsvarar standarden för offentligt subventionerade sociala hyreslägenheter. Detta innebär i praktiken att boendet måste förfoga över minst 12 kvadratmeter boyta per per-

⁶³ Brekke and Gustafsson Grønningsæter 2017 s. 21.

⁶⁴ Gustafsson Grønningsæter and Brekke 2017 s. 2–4.

son över sex år. För yngre barn räcker 10 kvadratmeter per person. Dessutom krävs tillgång till kök och lämpligt badrum samt toalett.

Anknytningspersonen måste också kunna försörja sig själv och de anhöriga som ansöker om anhöriginvandring. Detta anses vara säkerställt när paret kan försörja sig utan att vara beroende av offentliga bidrag. Vid ansökan om anhöriginvandring prövar ansvarig lokal utlänningsmyndighet om försörjningskravet är uppfyllt, bland annat genom att bedöma anknytningspersonens anställningsvillkor, lön och eventuella andra inkomster. Bedömningen görs framåtsyftande. Vissa typer av offentliga bidrag är tillåtna trots krav på egen försörjning, t.ex. barnbidrag och barntillägg, föräldrapenning, och bidrag för utbildning eller studier.

Tyskland kräver också att anknytningspersonen har en sjukförsäkring, men det räcker att han eller hon är medlem i det allmänna sjukförsäkringssystemet. I regel kommer den sökande familjemedlemmen i så fall automatiskt att omfattas av anknytningspersonens försäkring.

Undantag från försörjnings- och bostandskraven finns för anhöriga till flyktingar när ansökan om anhöriginvandring görs inom tre månader efter det att anknytningspersonen beviljats flyktingstatus. Anknytningspersoner som är alternativt skyddsbehövande är också undantagna från kraven och detta undantag gäller även om ansökan om anhöriginvandring görs senare än tre månader efter det att anknytningspersonen beviljats skydd. Att tremånadersregeln som gäller flyktingar inte också används för alternativt skyddsbehövande beror på att anhöriginvandring till alternativt skyddsbehövande har begränsats på andra sätt.⁶⁵ Egen försörjning är dock meriterande när myndigheterna prövar om humanitära skäl för att en anknytningsperson med alternativt skydd ska beviljas familjeåterförening föreligger.

Undantag från kraven tillämpas också när hänsyn ska tas till rättsliga förpliktelser av högre rang, exempelvis skyddet av äktenskapet och familjen enligt tyska grundlagen eller skyddet av familjeliv enligt Europakonventionen.⁶⁶ Ytterligare undantag gäller om anknytningspersonen är ett barn som fått skydd som flykting eller annan form av skydd och när anhöriginvandringen avser barnets biologiska för-

⁶⁵ Det är endast möjligt om humanitära skäl föreligger. Dessutom har antalet personer som kan beviljas anhöriginvandring till en anknytningsperson med alternativt skydd begränsats till 1 000 per månad.

⁶⁶ Grote 2017 s. 20.

äldrar eller personer som adopterat barnet.⁶⁷ Om anknytningspersonen är tysk medborgare finns heller inga krav på boende eller egen försörjning när anhöriginvandring avser personens make eller maka eller minderåriga barn.

Som huvudregel finns också ett enklare språkkrav för anhöriginvandring till personer i Tyskland som inte är tyska medborgare. Personen som ansöker om anhöriginvandring måste kunna göra sig förstådd på tyska på ett enkelt sätt. Detta prövas i samband med ansökan om visum/uppehållstillstånd vid ansvarig utlandsmyndighet.⁶⁸ En rad undantag görs dock från denna föreskrift, exempelvis när anknytningspersonen har uppehållstillstånd som skyddsbehövande och det är fråga om ett förhållande som etablerats innan anknytningspersonens inresa till Tyskland. Undantags görs också för vissa andra grupper såsom högkvalificerade arbetskraftsinvandrare och forskare samt personer som är medborgare i vissa länder.

Österrike

Vid anhöriginvandring till Österrike gäller som huvudregel ett krav på sjukförsäkring, boende enligt lämplig lokal standard och tryggad försörjning. Anhöriga till flyktingar är undantagna från dessa krav om de ansöker om familjeåterförening inom tre månader från datumet då anknytningspersonen har blivit erkänd som flykting. Undantagna är också anhöriga som är föräldrar till anknytningspersoner som är ensamkommande barn. Undantag kan dessutom göras i enskilda fall när internationella förpliktelser kräver detta och vid särskilda omständigheter. I sådana fall väger myndigheterna Österrikes intresse i att upprätthålla migrationslagstiftningen mot den enskildes intresse i att leva tillsammans med sin familj.

Boende av lämplig lokal standard föreligger när anknytningspersonens och de anhörigas boendeförhållanden är jämförbara med hur familjer med en liknande familjesammansättning bor i anknytningspersonens bostadsområde. Boendet får exempelvis inte vara överbelagt, vara belägen i en rivningsfastighet eller i en industrilokal eller sakna vatten, el eller sanitära utrymmen.

⁶⁷ Grote 2017 s. 23–26.

⁶⁸ Anhöriga ansöker normalt om ett nationellt visum vid tysk utlandsmyndighet. Viseringen byts mot ett uppehållstillstånd efter personens ankomst till Tyskland.

Kravet på sjukförsäkring är vanligtvis uppfyllt när anknytningspersonen är medlem i det allmänna sjukförsäkringssystemet eller har en privat sjukförsäkring. I praktiken täcks alla individer som arbetar i Österrike av den allmänna sjukförsäkringen som vanligtvis också gäller den inskrivnes maka/make, registrerad partner och barn från och med tidpunkten då dessa bosätter sig i Österrike.

Försörjningskravet är uppfyllt när anknytningspersonen har en regelbunden inkomst på en nivå som möjliggör försörjningen av anknytningspersonen och dess anhöriga utan att försörjningsstöd från staten, delstaten eller kommunen måste tas i anspråk. För beräkningen finns en tröskel som följer Österrikes lag om allmän socialförsäkring. Pensioner och andra försäkringsbaserade bidrag är i princip tillåtna, liksom kapital.

Som huvudregel krävs vid anhöriginvandring till Österrike också att de anhöriga har enklare kunskaper i tyska språket.

För anknytningspersoner som är alternativt skyddsbehövande gäller en väntetid på tre år innan de kan återförenas med sina anhöriga. För vissa typer av anknytningspersoner (t.ex. vissa arbetskraftsinvandrare) gäller dessutom en årlig kvot för anhöriga som får återförenas med dessa personer i Österrike.⁶⁹

⁶⁹ Lukits 2016 s. 24–40.

6 Uppehållstillståndens längd

6.1 Inledning

Huvudregeln enligt utlänningslagen (2005:716) är att personer som beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande i Sverige beviljas permanenta uppehållstillstånd. Lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) innebär att uppehållstillstånd för alla skyddsbehövande förutom kvotflyktingar som huvudregel ska vara tidsbegränsade. Längden på de tidsbegränsade uppehållstillstånden är som huvudregel tre år för flyktingar. För alternativt skyddsbehövande ska giltighetstiden som huvudregel bestämmas till tretton månader vid det första beslutstillfället och till två år om uppehållstillståndet förlängs. Ett permanent uppehållstillstånd kan bl.a. beviljas en utlänning som vid förlängningen av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan försörja sig genom anställning eller näringsverksamhet.

Kommittén ska enligt direktiven ta ställning till om asylsökande som uppfyller kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige som huvudregel ska beviljas tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd.

6.2 Gällande rätt

6.2.1 Utlänningslagen

Enligt 5 kap. 1 § första stycket utlänningslagen har flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige rätt till uppehållstillstånd.

Enligt 5 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen ska ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting eller annan skyddsbehövande vara permanent eller gälla i minst tre år. Om en flykting eller annan

skyddsbehövande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska få ett förnyat tillstånd, ska det nya uppehållstillståndet som regel gälla i minst två år. Om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det får giltighetstiden begränsas till ett år första gången eller då tillståndet förnyas.

6.2.2 Skyddsgrundsdirektivet¹

Bestämmelser om giltighetstider för uppehållstillstånd för skyddsbehövande finns i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Syftet med detta direktiv är att i förhållande till det första skyddsgrundsdirektivet åstadkomma en ökad harmonisering samt ett förtydligande och ett förenklande av reglerna inom EU vad gäller grunderna för skydd och skyddets innehåll.

Enligt artikel 24.1 i det första såväl som i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna till de personer som innehar flyktingstatus utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat. Det uppehållstillstånd som ska utfärdas till familjemedlemmar till den person som innehar flyktingstatus kan vara giltigt i mindre än tre år och vara förnybart. Enligt artikel 24.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna till de personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande och deras familjemedlemmar utfärda ett förnybart uppehållstillstånd som ska gälla i minst ett år och, om det förnyas, i minst två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen bygger på artikel 24.1 och 24.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet som anger olika giltighetstider för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Regeringen har ansett att skyddsgrundsdirektivets differentierade giltighetstid för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för flyktingar och andra skyddsbehövande inte behövde införas i svensk

¹ 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).

rätt.² Om inte huvudregeln med permanent uppehållstillstånd tillämpas ska ett första tidsbegränsat uppehållstillstånd därför vara minst tre år oavsett om det är fråga om flyktingar eller andra skyddsbehövande.

Vid genomförandet av artikel 24 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet i svensk rätt angavs bl.a. följande i prop. 2013/14:248 s. 44.

Enligt den nu gällande 5 kap. 1 § utlänningslagen behandlas alla tre kategorierna skyddsbehövande på samma sätt i fråga om uppehållstillståndens giltighetstid. Det framstår inte som vare sig en rimlig eller en praktiskt motiverad ordning att i fråga om uppehållstillståndens giltighetstid efter förnyelse göra skillnad mellan de olika skyddskategorierna. Eftersom även det omarbetade skyddsgrundsdirektivet tillåter att medlemsstaterna har förmånligare bestämmelser än dem som finns i direktivet finns inget hinder mot att svensk rätt stadgar en minsta giltighetstid efter förnyelse även för uppehållstillstånd för flyktingar. Inte heller finns något hinder mot att svensk rätt medger samma minsta giltighetstid för uppehållstillstånd efter förnyelse för övriga skyddsbehövande.

Giltighetstiden kan dock begränsas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det. En flykting eller en annan skyddsbehövande ska dock alltid beviljas uppehållstillstånd i minst ett år.

6.2.3 Ställning som varaktigt bosatt

Rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning syftar till att tredjelandsmedborgare som har vistats under en längre tid i en medlemsstat ska kunna erhålla en särskild rättslig ställning: varaktigt bosatt. Som varaktigt bosatt har en tredjelandsmedborgare särskilda rättigheter som liknar dem som unionsmedborgare har.

Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU om ändring av direktiv 2003/109/EG (ändringsdirektivet) utökades räckvidden av det tidigare direktivet till att omfatta även personer som har beviljats internationellt skydd, så att rådets direktiv 2003/109/EG är tillämpligt även på flyktingar och alternativt skyddsbehövande sedan den 20 maj 2011. Enligt 5 a kap. 4 § utlänningslagen beviljas ställning som varaktigt bosatt inte övriga skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 a §.

² Prop. 2009/10:31 s. 141.

Enligt artikel 3.1 i direktivet om varaktigt bosatta ska detta tillämpas på tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på en medlemsstats territorium. Med tredjelandsmedborgare avses enligt artikel 2.a i direktivet personer som inte är unionsmedborgare enligt artikel 20.1 i EUF-fördraget. Den personkrets som omfattas av direktivet är densamma som i utlänningslagen.³ Med laglig vistelse avses en vistelse som innebär att en utlänning antingen har tillstånd att vistas här eller får vistas här medan en ansökan om uppehållstillstånd prövas.⁴

En utlänning som uppfyller kriterierna för ställning som varaktigt bosatt ska få ett EU-uppehållstillstånd som ska gälla i minst fem år. Den som har ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat har under vissa villkor rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat.⁵ Medlemsstaterna får också utfärda uppehållstillstånd som gäller permanent eller tills vidare på förmånligare villkor än de som anges i direktivet (artikel 13). Sverige har valt att göra detta genom att en person som beviljas ställning som varaktigt bosatt enligt 5 kap. 2 b § utlänningslagen ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Det ska också enligt 4 kap. 19 a § utlänningsförordningen (2006:97) utfärdas ett EU-uppehållstillstånd.

En ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska enligt 5 a kap. 1 § första stycket utlänningslagen beviljas om sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd.⁶ Som nämnts ovan beviljas den som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige ett permanent uppehållstillstånd. Ställning som varaktigt bosatt och innehav av permanent uppehållstillstånd är dock två olika tillstånds- och statusregleringar som löper parallellt.⁷

Av 5 a kap. 1 § andra stycket framgår att vid beräkningen av vistelsetiden för en sökande som har flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § eller alternativ skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 a § första stycket, räknas även tiden mellan den dag då ansökan om asyl eller ansökan om ny prövning gavs in och den dag då asyl beviljades.

³ Prop. 2013/14:83 s. 36.

⁴ Prop. 2016/17:61 s. 17, prop. 2011/12:60 s. 26 och prop. 2004/05:170 s. 281.

⁵ Artikel 14 i direktivet och MIG 2008:22.

⁶ Tidigare krävdes att sökanden hade ett permanent uppehållstillstånd vid ansökningstillfället men sedan mars 2017 gäller att det endast krävs ett uppehållstillstånd. Bestämmelsen omfattar även en sökande som vistats i Sverige på annan grund som lagligen bosatt.

⁷ I förarbetena anges att frågan om de två parallella systemen får betydelse i de fall då en person antingen förlorar sitt permanenta uppehållstillstånd eller sin status som varaktigt bosatt (prop. 2005/06:77 s. 158 f.).

Av förarbetena framgår att den tid som sökanden vistats i Sverige mellan två prövningstillfällen inte ska beaktas. Detsamma gäller vistelsetid som avser ett tidigare prövningstillfälle än det som lett fram till att asyl beviljats. För att få räkna den tid som det tagit att få asyl krävs att sökanden fortfarande har status som flykting eller alternativt skyddsbehövande vid tidpunkten för ansökan om ställning som varaktigt bosatt.⁸

Enligt 5 a kap. 2 § utlänningslagen kan en person också erhålla status som varaktigt bosatt i Sverige om denne har vistats inom Europeiska unionens medlemsstaters territorier utan avbrott under minst fem år och under denna tid haft EU-blåkort i en eller flera medlemsstater.

Enligt direktivet ska en person som får status som varaktigt bosatt erhålla ett EU-uppehållstillstånd. Ett sådant tillstånd ska enligt artikel 8.2 i direktivet gälla i minst fem år och automatiskt förnyas när det löper ut. Det finns alltså inget krav i direktivet att en person med status som varaktigt bosatt ska erhålla ett permanent uppehållstillstånd. Det sätt på vilket direktivet har införts i Sverige medför att en person med ställning som varaktigt bosatt i Sverige behöver ett permanent uppehållstillstånd för att tillförsäkras alla de rättigheter som föreskrivs i direktivet. En person med ställning som varaktigt bosatt ska t.ex. åtnjuta samma behandling som medlemsstatens egna medborgare får i fråga om tillträde till arbetsmarknaden, utbildning, social trygghet, skatteförmåner, tillgång till varor, tjänster och bostäder, föreningsfrihet samt fritt tillträde till hela den berörda medlemsstatens territorium (artikel 11).

En person som har status som varaktigt bosatt kan endast utvisas om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Status som varaktigt bosatt kan dock återkallas.

För att få status som varaktigt bosatt krävs enligt 5 a kap. 2 § utlänningslagen att den sökande fullt ut kan försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda. Enligt artikel 5 i direktivet är det obligatoriskt att ha ett försörjningskrav. I förarbetena framhölls att hänsyn bör tas till den ekonomiska förmågan både hos den sökande och hos familjemedlemmarna. Det får enligt direktivet även ställas andra krav.

⁸ Prop. 2013/14:83 s. 59.

Vidare angav regeringen i förarbetena att det avgörande för om den sökande ska anses ta i anspråk socialt bistånd i direktivets mening är om personens ekonomiska situation är sådan, att han eller hon behöver ta i anspråk ekonomiskt bistånd som är behovsprövat (se också EU-domstolens avgörande *X mot Belgische Staat* C-302/18 den 3 oktober 2019). Fråga är därför att bedöma riskerna för att sökande ska behöva ansöka om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller äldreförsörjningsstöd samt bostadsbidrag och bostadstillägg.⁹ Avseende nivån på försörjningsförmågan så ansåg regeringen att den inkomstnivå som ska anses tillräcklig snarare bör knytas till förbehållsbeloppen vid utmätning i lön än till riksnormen för försörjningsstöd.¹⁰

6.2.4 Tillfälliga lagen¹¹

I 5 § första stycket tillfälliga lagen anges att ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting eller en alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen ska vara tidsbegränsat, i stället för vad som anges i tredje stycket i den bestämmelsen. Det finns dock enligt 17 § tillfälliga lagen en möjlighet att bevilja permanent uppehållstillstånd för den som kan försörja sig genom arbete eller näringsverksamhet.¹² Permanent uppehållstillstånd kan också beviljas enligt 18 § tillfälliga lagen för ett barn med varaktigt nedsatt hälsotillstånd i vissa fall då det absolut krävs att han eller hon beviljas ett sådant.

Av 5 § andra stycket framgår att om utlänningen är en flykting ska uppehållstillståndet som huvudregel gälla i tre år om inte något annat följer av 16 a § eller tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får inte vara kortare än ett år. Av 16 a § framgår att en person som är flykting kan få ett längre tidsbegränsat uppehållstillstånd än tre år, om han eller hon studerar på gymnasial nivå.

Om en flykting, vars uppehållstillstånd har tidsbegränsats enligt första stycket på kortare tid än tre år, ska få ett förnyat tillstånd, ska även det som huvudregel vara tidsbegränsat om inte något annat

⁹ Prop. 2005/06:77 s. 144 ff.

¹⁰ A.a. s. 146.

¹¹ Prop. 2015/16:174.

¹² Permanent uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen kan beviljas först vid ett förlängningstillfälle och det gäller även för den vars grund för uppehållstillstånd har upphört.

följer av 17, 18 eller 18 a §. Giltighetstiden för det nya tillståndet kan bestämmas i enlighet med reglerna i andra stycket. Det innebär att en flykting som med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen har haft ett tidsbegränsat tillstånd på kortare tid än tre år kan få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på tre år vid förlängningstillfället om han eller hon alltjämt är flykting men då inte utgör en säkerhetsrisk. Om han eller hon fortfarande utgör en sådan risk ska i stället giltighetstiden på uppehållstillståndet vara minst ett år.¹³

Enligt tredje stycket ska ett uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande gälla i tretton månader, om inte något annat följer av 16 a §. Av 16 a § framgår att en person som är alternativt skyddsbehövande kan få ett längre tidsbegränsat uppehållstillstånd om han eller hon studerar på gymnasial nivå.

Om en alternativt skyddsbehövande, vars uppehållstillstånd har tidsbegränsats enligt första stycket, ska få ett förnyat tillstånd, ska även det som huvudregel vara tidsbegränsat, om inte något annat följer av 17 eller 18 §. Det nya uppehållstillståndet ska som huvudregel gälla i två år, om inte något annat följer av 16 a § eller tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får inte vara kortare än ett år.

I den tillfälliga lagen finns vidare bestämmelser om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå som syftar till att främja integrationen av unga nyanlända och uppmuntra dem att genomgå utbildning på gymnasial nivå för att därefter kunna försörja sig genom arbete eller näringsverksamhet. Den som har påbörjat utbildning på gymnasial nivå och som ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen kan få ett uppehållstillstånd med längre giltighetstid (16 a §). En utlänning vars grund för tillstånd har upphört kan också få ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå för att ha möjlighet att fortsätta sina studier (se t.ex. 16 c–16 d §§). Vissa av bestämmelserna syftar även till att säkerställa att ensamkommande barn som saknar ordnat mottagande i hemlandet och som innan 2016 normalt fick permanent uppehållstillstånd, inte hamnar i ett sämre läge än de barn och ungdomar som omfattas av detta regelverk (se t.ex. 16 b–16 e §§).

¹³ Prop. 2016/17:133 s. 80–81.

6.2.5 Förlängning av tillfälliga lagen¹⁴

Genom riksdagens beslut den 18 juni 2019 förlängdes den tillfälliga lagen att gälla till och med den 19 juli 2021. Uppehållstillstånd som beviljas flyktingar eller alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen är även fortsättningsvis tidsbegränsade. Giltighetstiden för ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting är fortsatt tre år vid första tillfället och vid förlängning tre år i taget. Giltighetstiden för ett uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande är 13 månader vid första tillfället och vid en förlängning två år i taget.

Vid förlängningen infördes en bestämmelse om möjlighet till permanent uppehållstillstånd i vissa fall för utlänningar som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslösa och den tillfälliga lagen ändrades också på så sätt att både alternativt skyddsbehövande och flyktingar fick rätt till familjeåterförening.

6.3 Tidigare övervägande avseende uppehållstillståndens längd

6.3.1 Förhållandena före 1976

Före år 1976 gällde att en utlänning som hade ett uppehållstillstånd sedan några år och som inte borde vägras rätt att stanna i landet, kunde få ett s.k. bosättningsstillstånd. Bosättningsstillstånden infördes år 1954 och var avsedda för utlänningar som vistats i Sverige så länge att deras personliga förhållanden närmare hade kunnat prövas. Det fick inte finnas några tveksamheter rörande deras vandel eller pålitlighet ur säkerhetssynpunkt. Det rörde sig om en mindre grupp personer som kunde erhålla sådana tillstånd. Det normala uppehållstillståndet avsågs även fortsättningsvis vara tidsbegränsat.

Den tid en utlänning fick vänta för att få ett bosättningsstillstånd sänktes under åren fram till 1976 och antalet personer som kunde komma i fråga för bosättningsstillstånd ökade. Den 1 januari 1976 ersattes bosättningsstillstånden med permanenta uppehållstillstånd som kunde erhållas när utlänningen varit fast bosatt i Sverige med uppehållstillstånd under ett år. Vid denna tidpunkt gällde att bosättningsstillstånd kunde meddelas efter två års bosättning i Sverige.

¹⁴ Prop. 2018/19:128.

En anledning till reformen med införandet av permanenta uppehållstillstånd var att den förutsattes medföra en betydande lättnad av arbetsbördan både för dåvarande Statens Invandrarverk och polismyndigheterna. Genom reformen bekräftades att permanent uppehållstillstånd i fortsättningen skulle vara den normala tillståndsformen. Det skulle dock initialt beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om ett år.¹⁵

6.3.2 Förhållandena från 1985

I proposition 1983/84:144 drogs de nuvarande riktlinjerna upp för när ett tidsbegränsat respektive ett permanent uppehållstillstånd ska meddelas. Gällande praxis innebar att den som kom till Sverige för att arbeta, som anhörig till en person bosatt i Sverige, som flykting, annan skyddsbehövande eller på grund av humanitära skäl först beviljades ett ettårigt uppehållstillstånd. Det gjordes alltså ingen skillnad i längd på tillstånd mellan de olika tillståndsgrunderna. Den som fick ett uppehållstillstånd under ett år kunde räkna med att få det förlängt och i allmänhet också att få ett permanent uppehållstillstånd. En förutsättning för permanent uppehållstillstånd var att utlänningen var fast bosatt i Sverige. Tillståndstiden kunde begränsas om det rädde tveksamhet om utlänningens försörjningsförmåga eller vandel, eller när vistelsen avsågs bli begränsad till viss tid eller annars särskilda förhållanden talade mot att permanent uppehållstillstånd meddelades.

De riktlinjer som nu drogs upp innebar att den nya huvudregeln blev att permanent uppehållstillstånd skulle utfärdas redan vid första beslutstillfället. Skälen för detta var främst att det var mycket ovanligt att de tidsbegränsade ettåriga uppehållstillstånden inte förlängdes och att den gällande ordningen med två prövningar då ansågs som ett slöseri med resurser.

Föredragande statsråd anförde bl.a. följande (s. 86 ff.). Det framstår som mindre rationellt att behöva ompröva tillståndsfrågan i 10 000–15 000 fall om året för att finna ett litet fåtal ansökningar som på grund av vandelsskäl inte bör föranleda att utlänningen får permanent uppehållstillstånd och ännu färre som leder till att utlänningens uppehållstillstånd inte förlängs.

¹⁵ Prop. 1975/76:18 s. 143–145.

De nackdelar som identifierades med den nya ordningen rörde framför allt att dåvarande Statens invandrarverks möjligheter att vägra en utlänning fortsatt vistelse på grund av hans eller hennes vandel försvann. Föredragande statsråd föreslog därför att en bestämmelse skulle införas i utlänningslagen enligt vilket ett permanent uppehållstillstånd av vandelsskäl kunde återkallas om utlänningen varit bosatt i Sverige kortare tid än ett år när han eller hon nås av underrättelse om att ett återkallelseärende inletts (s. 88). Detta skulle gälla utöver möjligheten att döma en utlänning till utvisning på grund av brott samt den bestämmelse om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av t.ex. svikligt förfarande som redan fanns.

6.3.3 Uttalanden i senare propositioner

I prop. 1988/89:86 angavs bl.a. följande avseende längden på uppehållstillstånd. Riktlinjerna för när ett tidsbegränsat respektive permanent uppehållstillstånd ska meddelas drogs upp år 1984. Dessa riktlinjer torde alltjämt få vara vägledande. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör således meddelas t.ex. en utlänning som ska besöka släktingar i Sverige eller studera här. Om utlänningen har för avsikt att mer varaktigt bosätta sig i Sverige och han eller hon i och för sig bör beviljas uppehållstillstånd bör han eller hon redan från början meddelas ett permanent sådant (s. 146). En utlänning som beviljas uppehållstillstånd på grund av asylskäl bör beviljas permanent uppehållstillstånd (s. 153).

När den nu gällande utlänningslagen beslutades infördes uttryckliga bestämmelser om när tidsbegränsade uppehållstillstånd får beviljas. Utöver de situationer som tidigare reglerats särskilt, som t.ex. snabb anknytning etc., angavs att tillstånd får beviljas för tidsbegränsade vistelser för arbete, studier eller besök, när det finns ett verkställighetshinder som inte är bestående och när uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter ges då utlänningens sjukdom eller behov av vård i Sverige är av övergående natur.¹⁶ Inga förändringar gjordes avseende att permanent uppehållstillstånd var huvudregel utan regeringen anslöt sig till tidigare uttalanden i prop. 1983/84:144 och prop. 1988/89:86.

¹⁶ Prop. 2004/05:170 s. 197.

Även när det första skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet genomfördes i svensk rätt anslöt sig regeringen till att permanent uppehållstillstånd ska vara huvudregel och uttalade bl.a. följande (prop. 2009/10:31 s. 141 f.).

En utlänning som beviljas uppehållstillstånd på grund av att han eller hon är i behov av skydd anses i regel ha kommit till Sverige i avsikt att bosätta sig här och beviljas därmed permanent uppehållstillstånd. Det finns dock inte någon uttrycklig rätt för flyktingar och andra skyddsbehövande att erhålla uppehållstillstånd av en viss längd. För att uppnå full överensstämmelse med direktivet bör därför rätten till uppehållstillstånd av viss varaktighet lagregleras. Enligt regeringens uppfattning ska permanent uppehållstillstånd alltså vara huvudregel. Detta förhållande bör uttryckligen framgå av lagtexten. Flyktingar och andra skyddsbehövande behandlas i regel på samma sätt i svensk rätt. Direktivet är ett minimidirektiv och regeringen anser i likhet med remissinstanserna att det saknas skäl att, som utredningen föreslagit, differentiera giltighetstiden för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för flyktingar och andra skyddsbehövande. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör därför vara tre år för både flyktingar och andra skyddsbehövande. Uppehållstillstånd för barn bör endast i undantagsfall vara tidsbegränsade.

Även när det omarbetade skyddsgrundsdirektivet genomfördes bekräftade regeringen att skyddsbehövande som utgångspunkt ska beviljas permanenta uppehållstillstånd.¹⁷

6.3.4 Överväganden vid införandet av tillfälliga lagen

Tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd

I proposition 2015/16:174 om den tillfälliga lagen resonerade regeringen kring betydelsen av att Sverige hade en ordning med permanenta uppehållstillstånd som huvudregel. Utgångspunkten för regeringens resonemang var att en jämnare fördelning av asylsökande i EU krävdes. För att fler asylsökande skulle välja att söka asyl i andra medlemsstater ansåg regeringen att det svenska regelverket tillfälligt måste anpassas till EU-rättens och internationella konventioners miniminivå (s. 29).

Regeringen gjorde vidare bedömningen att det var sannolikt att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd var en anledning till att så många valde att söka asyl i Sverige, dvs. en s.k. pull-

¹⁷ Prop. 2013/14:248 s. 44–45.

faktor (se kapitel 4). Regeringens utgångspunkt var liksom tidigare att ett permanent uppehållstillstånd är gynnsamt för den enskildes möjligheter att finna sig till rätta i Sverige och att det var en fördel att myndigheterna inte behöver ompröva beslut i fall då man redan vid första prövningstillfället kan bedöma att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skulle behöva förlängas vid tidsperiodens slut på grund av att skyddsbehovet då kommer att kvarstå. Trots detta så ansåg regeringen att det var nödvändigt att tillfälligt införa regler om tidsbegränsade uppehållstillstånd, även fast detta skulle komma att medföra negativa konsekvenser såväl för den enskilde som för myndigheter.¹⁸

Regeringen anförde vidare att varken EU-rätten eller internationella konventioner kräver att permanent uppehållstillstånd ges till en skyddsbehövande. De svenska reglerna om uppehållstillstånd borde, enligt regeringens mening, tillfälligt anpassas till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner och uppehållstillstånd som beviljas flyktingar och alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen bör därför vara tidsbegränsade. Regeringen ansåg att det inte borde finnas någon möjlighet att bevilja permanenta uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl, förutom för kvotflyktingar.¹⁹ Skälen för detta var att säkerställa att Sverige inte har mer generösa bestämmelser än andra medlemsstater för att på så sätt minska antalet asylsökande som väljer att söka asyl i Sverige. Regeringen bedömde också att de föreslagna reglerna respekterade barnkonventionen.

Längden på de tidsbegränsade uppehållstillstånden

Regeringen konstaterade att även när det gäller längden på de tidsbegränsade tillstånden, såväl vid första prövningstillfället, som vid förlängning kan svenska regler som är mer generösa än EU-rätten bidra till att asylsökande väljer att söka asyl i Sverige. Detta är också en s.k. pull-faktor (se kapitel 4). Även i denna del var således målsättningen att anpassa reglerna till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner.

¹⁸ Prop. 2015/16:174 s. 29.

¹⁹ A.a.

Regeringen resonerade i detta avseende på följande sätt avseende tillståndens längd. Lagstiftaren har tidigare gjort övervägandet att en skyddsbehövande som beviljas uppehållstillstånd alltid bör beviljas uppehållstillstånd i minst ett år. Detta eftersom det i många avseenden är avgörande för utlänningens rättigheter enligt annan lagstiftning.²⁰ Det krävs t.ex. att det kan antas att utlänningen kan komma att vistas här under minst ett år för att han eller hon ska folkbokföras. Utlänningen får då bland annat tillgång till etableringsinsatser och till hälso- och sjukvård som andra bosatta i landet. Regeringen anser mot denna bakgrund att de tidsbegränsade uppehållstillstånden som beviljas flyktingar under tiden den tidsbegränsade lagen är tillämplig bör gälla i tre år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid och i sådant fall minst ett år.²¹

Vad gäller alternativt skyddsbehövande resonerade regeringen kring att det visserligen finns en tendens inom EU-rätten att regelverket utvecklas i en riktning där flyktingar och alternativt skyddsbehövande ges samma rättigheter. Regeringen konstaterade att ettåriga tillstånd kan komma att medföra problem, på grund av att många insatser för utlänningar bygger på att de beviljas längre tillstånd, bl.a. i socialförsäkringshänseende. För att undvika risken att skyddsbehövande i vissa fall inte skulle omfattas av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna ansåg regeringen att alternativt skyddsbehövande borde beviljas tillstånd som är giltiga i tretton månader.²²

När ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut och det finns skäl att förlänga tillståndet bedömde regeringen att även ett nytt tillstånd borde vara tidsbegränsat. Vid förlängning bör ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting gälla i tretton månader och ett uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande bör vid förlängning gälla i två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid.²³

²⁰ I prop. 2009/10:31 s. 141 anges att för att en utlänning ska folkbokföras i Sverige, vilket i de flesta fall är avgörande för vilken social trygghet han eller hon har rätt till, krävs att uppehållstillståndet gäller i minst ett år. Regeringen föreslog därför att en flykting eller en annan skyddsbehövande alltid ska beviljas uppehållstillstånd i minst ett år. I prop. 2013/14:248 s. 41 angavs att flyktingar och andra skyddsbehövande ska folkbokföras i Sverige efter beviljat uppehållstillstånd och har då tillgång till samma sociala trygghet som andra personer som är bosatta i Sverige.

²¹ Prop. 2015/16:174 s. 30.

²² A.a.

²³ Prop. 2015/16:174 s. 31.

6.3.5 Överväganden vid förlängningen av den tillfälliga lagen

I proposition 2018/19:128 s. 30 f. gjorde regeringen bedömningen att en återgång till utlänningslagens regelverk med allra största sannolikhet kommer att leda till att antalet asylsökande i Sverige ökar. Regeringen konstaterade vidare att Sverige fortfarande är ett av de länder inom EU som tar emot flest asylsökande i förhållande till sin folkmängd. En annan faktor som lyfts fram är att det kan komma att ske sekundära förflyttningar inom EU, framför allt till de länder som har asyl- och mottagningssystem som uppfattas som mer attraktiva. Regeringen bedömer att Sverige är ett av dessa länder.

Av dessa skäl och för att öka möjligheterna till en tillfredställande etablering för de asylsökande som kommit till Sverige under senare år och beviljats uppehållstillstånd ansåg regeringen att det fanns skäl att förlänga den tillfälliga lagen och behålla de svenska reglerna restriktiva inom ramen för EU-rätten och internationella konventioner.

Regeringen konstaterade återigen att varken EU-rätten eller internationella konventioner kräver att permanent uppehållstillstånd ges till en skyddsbehövande. Vidare konstaterades att längden på de tidsbegränsade uppehållstillstånden har utformats med beaktande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivets bestämmelser som inte innebär någon skyldighet för medlemsstaterna att bevilja alternativt skyddsbehövande uppehållstillstånd med samma giltighetstid som flyktingar.

6.4 Internationell utblick

Längden på uppehållstillstånd vid första beslutstillfället varierar mellan länder. Nedan finns en kort redovisning avseende vissa länders reglering avseende längden på uppehållstillstånd. En utförligare redogörelse finns i kapitel 5.

Norge

I Norge ges personer som erkänns som flyktingar (konventionsflyktingar) och alternativt skyddsbehövande uppehållstillstånd som gäller i tre år. Ingen skillnad görs således mellan konventionsflyktingar och personer med alternativt skyddsbehov vad gäller uppehålls-

tillståndens längd. Vid tvivel om utlänningens identitet kan tillståndets giltighetstid begränsas till ett år i stället för tre år när det handlar om alternativt skyddsbehövande.

Om det inte finns någon anledning för att uppehållstillståndet ska upphöra eller återkallas förnyas det efter de första tre åren. Tillståndet kan då bli permanent om vissa villkor kring utlänningens integration ochandel är uppfyllda. Om dessa villkor inte uppfylls förlängs tillståndet med två år.

Norge är inte bundet av skyddsgrundsdirektivet.

Danmark

I Danmark beviljas flyktingar (konventionsstatus) ett första uppehållstillstånd på högst två år och alternativt skyddsbehövande (beskyttelsestatus) får ett första tillstånd på högst ett år. Det finns också en ytterligare kategori (midlertidig beskyttelsestatus) och även dessa får ett första tillstånd på högst ett år.

Flyktingar kan få förlängning med högst två år i taget och alternativt skyddsbehövande kan få förlängning med högst två år i taget. Den tredje kategorin kan först efter tre år få förlängning med två år i taget, innan dess förlängs dessa tillstånd endast ett år i taget.

Ett obegränsat uppehållstillstånd kan beviljas först efter att utlänningen bott minst åtta år i Danmark och under hela denna period haft uppehållstillstånd.

Danmark är inte bundet av skyddsgrundsdirektivet.

Finland

I Finland beviljas personer som har fått flyktingstatus eller alternativt skydd ett så kallat kontinuerligt uppehållstillstånd som gäller i fyra år. Efter fyra år med kontinuerligt uppehållstillstånd kan en person ansöka om permanent uppehållstillstånd om grunderna för skyddet inte har ändrats.

Personer som efter en asylprövning får stanna i Finland på andra grunder som exempelvis "individuella mänskliga orsaker" eller verkställighetshinder beviljas initialt uppehållstillstånd för ett år.

Tyskland

I Tyskland beviljas personer som fått asyl enligt tyska grundlagen samt flyktingar ett uppehållstillstånd som gäller i tre år. Efter tre år kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas om den federala myndigheten för migration och flyktingar (BAMF) inte inleder en procedur för att återkalla en persons skyddsstatus och om ytterligare krav är uppfyllda. Om kraven för permanent uppehållstillstånd inte uppfylls förlängs det tidsbegränsade uppehållstillståndet med tre år.

Personer som fått alternativt skydd beviljas uppehållstillstånd i ett år. Detta tillstånd förlängs automatiskt med två år i taget om inte BAMF meddelar ansvarig lokal myndighet att skyddsbehovet har upphört. Efter två förlängningar, dvs. efter sammanlagt fem år, beviljas permanent uppehållstillstånd om vissa krav är uppfyllda.

Frankrike

I Frankrike beviljas flyktingar 10-åriga uppehållstillstånd. Efter tio år kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas om personen har färdigheter i franska språket och inte utgör ett hot mot offentlig ordning. Personer som får alternativt skydd beviljas normalt fyraåriga tillstånd. Om tillståndet förlängs beviljas ett tillstånd som gäller i tio år.

Nederländerna

I Nederländerna beviljas femåriga uppehållstillstånd oavsett vilken skyddsgrund som skyddet avser. Tillståndens längd är således densamma för flyktingar, alternativt skyddsbehövande och personer med tillstånd på humanitära grunder. Efter fem år kan ett permanent tillstånd beviljas men för detta gäller att den skyddsbehövande personen måste ha klarat ett integrationsprov.

6.5 Överväganden

6.5.1 Tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel

Kommitténs förslag: Ett uppehållstillstånd ska som huvudregel vara tidsbegränsat vid det första beslutstillfället.

Skälen för kommitténs förslag

Som redogjorts för ovan under avsnitt 6.2.1 är huvudregeln enligt utlänningslagen att personer som beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande i Sverige beviljas permanenta uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd som gäller i minst tre år (5 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen). Bestämmelser om giltighetstiden för uppehållstillstånd för skyddsbehövande finns också i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet vilket redovisats ovan i avsnitt 6.2.2.

Det finns inget krav i skyddsgrundsdirektivet eller någon uttrycklig rätt för flyktingar och andra skyddsbehövande att få permanenta uppehållstillstånd. När den tillfälliga lagen infördes såg regeringen heller inga hinder i detta avseende. Enligt den tillfälliga lagen beviljas skyddsbehövande som huvudregel tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Kommittén anser att det finns flera argument som talar för att införa en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel vid första beslutstillfället, varav det främsta är att den svenska migrationspolitiken för att vara långsiktigt hållbar behöver ha en bättre överensstämmelse med hur regleringarna ser ut i övriga nordiska länder och EU. Det är inga andra nordiska länder och endast två EU-länder som beviljar permanenta uppehållstillstånd för skyddsbehövande vid det första beslutstillfället.²⁴ Detta är en viktig aspekt att ta hänsyn till och kommittén anser att behovet av att den svenska regleringen stämmer överens med övriga nordiska länder och EU väger tyngre än de argument som finns för att behålla systemet med permanenta uppehållstillstånd som huvudregel vid det första beslutstillfället.

²⁴ Slovakien och Slovenien beviljar permanenta uppehållstillstånd för flyktingar vid första beslutstillfället.

Ett skäl till att det är viktigt att den svenska regleringen stämmer överens med övriga nordiska länder och EU är att en för de asylsökande mer fördelaktig svensk reglering kan vara en faktor som påverkar var individer söker asyl, en s.k. pull-faktor. För en utförlig redogörelse för faktorer som påverkar var människor söker asyl se kapitel 4. Även om det är svårt att dra konkreta slutsatser om varför asylsökande väljer att resa till ett land framför ett annat finns studier som visar att möjligheten att erhålla ett permanent uppehållstillstånd är en faktor som kan påverka.²⁵

Kommittén anser att det är viktigt att andelen asylsökande som söker sig till Sverige inte avviker på ett avgörande sätt från den andel asylsökande som söker sig till våra nordiska grannländer och EU, och det är därför nödvändigt att den svenska regleringen inte skiljer sig från övriga nordiska länder och EU. Här kan också nämnas möjligheten att det sker sekundära förflyttningar inom EU till länder som har asyl- och mottagningssystem som uppfattas som mer attraktiva. Regeringen bedömde vid förlängningen av den tillfälliga lagen att Sverige är ett av dessa länder.²⁶

Det finns dock argument som i viss mån talar för att permanenta uppehållstillstånd vid första beslutstillfället även fortsättningsvis bör vara huvudregel för flyktingar och andra skyddsbehövande. Ordningen med permanenta uppehållstillstånd vid första beslutstillfället har t.ex. gällt under relativt lång tid och har också bekräftats av regering och riksdag vid ett flertal tillfällen.²⁷

Ett annat argument för permanenta uppehållstillstånd vid första beslutstillfället är att i princip alla skyddsbehövande har fått sitt tidsbegränsade uppehållstillstånd förlängt när det första tillståndet löpt ut under den tillfälliga lagen.²⁸

²⁵ I en studie från 2015 som Delegationen för migrationsstudier (Delmi) gjort avseende nyanlända syrier var rätten till permanent uppehållstillstånd något som lyftes fram som ett skäl att välja Sverige som destinationsland. Flertalet av de intervjuade menade att deras val av Sverige som destinationsland påverkats av Migrationsverkets beslut i september 2013 att ge alla asylsökande syriska medborgare eller statslösa från Syrien permanenta uppehållstillstånd. Jfr Lundgren Jörum 2015.

²⁶ Prop. 2018/19:128 s. 30.

²⁷ Se prop. 1988/89:86 s. 146 och 153, prop. 2004/05:170 s. 196, prop. 2009/10:31 s. 141 och prop. 2013/14:248 s. 44–45.

²⁸ Från den 1 januari 1985 har huvudregeln varit att permanenta uppehållstillstånd beviljas redan vid det första beslutstillfället. Skälen som anfördes för denna ordning var främst att det var mycket ovanligt att de tidsbegränsade ettåriga uppehållstillstånden inte förlängdes och att den gällande ordningen med två prövningar då ansågs som ett slöseri med resurser (prop. 1983/84:144 s. 86 ff.).

2018 avgjorde Migrationsverket 11 445 ärenden om förlängt uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl varav 10 759 bifölls. Endast 49 ansökningar avslogs efter en prövning i sak. 637 ansökningar avslogs på grund av Dublinförordningen eller för att ansökan avskrevs.²⁹ Om man exkluderar Dublinärenden och avskrivna ärenden var bifallsandelen för förlängningsansökningar nästan 100 procent.

2019 avgjorde Migrationsverket 19 951 ärenden om förlängt uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl varav 18 835 bifölls. 332 ansökningar avslogs efter en prövning i sak. 784 ansökningar avslogs på grund av Dublinförordningen eller för att ansökan avskrevs. Om man exkluderar Dublinärenden och avskrivna ärenden var bifallsandelen för förlängningsansökningar 98 procent.

Skyddsstatusen som har beviljats är inte tidsbegränsad och för att inte förlänga ett uppehållstillstånd krävs att utlänningen har upphört att vara flykting eller annan skyddsbehövande (jfr 4 kap. 5 och 5 a §§ utlänningslagen). En ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel vid första beslutstillfället innebär oundvikligen att Migrationsverket får en ökad ärendemängd då antalet förlängningsansökningar som behöver hanteras kommer att bli fler. Detta behöver dock inte bli alltför betungande med tanke på att det inte är en fullständig asylprövning som ska göras vid en ansökan om förlängning, utan enbart en prövning av om skyddsbehovet kvarstår eller om det finns grund för upphörande.

Kommittén noterar också att det pågår förhandlingar i EU om att harmonisera medlemsstaternas tillståndstider. Kommissionen antog den 13 juli 2016 ett förslag till skyddsgrundsförordning som avses ersätta det nuvarande skyddsgrundsdirektivet. Förslaget syftar till en ökad harmonisering mellan medlemsstaterna när det gäller bedömningar av asylansökningar och innehållet i ett beviljat skydd. Förslaget innehåller vissa förtydliganden av kriterierna för skyddsbehov och uteslutande samt krav på att medlemsstaterna ska beakta analyser som föreslås tas fram med stöd av det europeiska stödkontoret för asylfrågor. Det nuvarande direktivets bestämmelse om att det är möjligt för medlemsstater att ha mer förmånliga bestämmelser föreslås tas bort. Bestämmelserna om uppehållstillstånd ska harmoniseras. Flyktingar ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd i tre år som kan förlängas med tre år i taget. Subsidiärt skyddsbehövande ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd i ett år som kan för-

²⁹ En ansökan avskrivs bl.a. när den sökande avviker eller återtar sin ansökan.

längas med två år i taget.³⁰ Förhandlingarna avseende en skyddsgrundsförordning är inte avslutade.

Kommittén anser att det är viktigt att arbetet med en skyddsgrundsförordning prioriteras och att det blir en harmonisering mellan medlemsstaterna. Kommitténs inställning är att Sverige inte ska ha mer generösa regler än det som EU enas om i en skyddsgrundsförordning. Som framgår ovan anges det också i nuvarande förslag till skyddsgrundsförordning att det inte ska vara möjligt för medlemsstater att ha mer förmånliga bestämmelser. Detta är ytterligare ett argument som talar för att skyddsbehövande som huvudregel ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället.

6.5.2 Undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället

Kommitténs förslag: En utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) ska beviljas permanent uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället. Detta ska förtydligas i lagtexten.

Inga andra undantag ska finnas från huvudregeln att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade vid det första beslutstillfället.

³⁰ Av Faktapromemoria 2015/16:FPM130 från den 9 september 2016 framgår bl.a. följande avseende regeringens ståndpunkt rörande förslaget till skyddsgrundsförordning. Regeringen välkomnar en ökad harmonisering av medlemsstaternas asylsystem. Enhetligheten i bedömningarna av skyddsbehov bör öka och det är därför positivt att grunderna för bedömning av skyddsbehov förtydligas. Principen om non-refoulement och respekten för rätten att söka asyl måste fullt ut upprätthållas, även i situationer när en sökande inte samarbetar med myndigheterna. Bestämmelserna om omprövning av skyddsskäl bör utformas så att de inte leder till omotiverade ökade administrativa krav för de prövande myndigheterna. Vid behov ska en enskild medlemsstat i vissa delar kunna ha en mer generös inställning än den som EU som helhet har. Regeringen välkomnar att innebörden av internationellt skydd förtydligas. Regeringen välkomnar också att det klargörs att rättigheter till t.ex. försörjningsstöd, skola och hälsovård bara föreligger i den medlemsstat som beviljat skydd och inte i andra. När det gäller längden på uppehållstillstånd för skyddsbehövande förordar regeringen ett regelverk som möjliggör att permanenta uppehållstillstånd får beviljas.

Skälen för kommitténs förslag

Avseende systemet med vidarebosättning konstaterar kommittén att det endast är flyktingar och alternativt skyddsbehövande som kan komma i fråga för detta.³¹ I 5 kap. 2 § utlänningslagen anges att uppehållstillstånd ska ges till en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige. I förarbetena anges att bestämmelsen får anses innebära att uppehållstillstånd i dessa fall inte får vägras på någon av de grunder som anges i 1 § andra stycket (numera även 1 b § första stycket) och 17 § och inte heller tidsbegränsas med stöd av bestämmelserna i 7–15 §§. Vid införandet av den tillfälliga lagen angav regeringen att enligt förarbeten (prop. 1983/84:144 s. 88 och 1993/94:94 s. 80) och fast praxis beviljas utlänningar som tagits emot inom systemet för vidarebosättning permanenta uppehållstillstånd. Regeringen konstaterade att det inte var rimligt att ändra på detta och att dessa personer även fortsatt skulle beviljas permanenta uppehållstillstånd.³² Kommittén anser att det inte heller nu vore rimligt att ändra på denna ordning.

Bestämmelsen i 5 kap. 2 § utlänningslagen behöver dock kompletteras med att det är ett permanent uppehållstillstånd som ska beviljas.

Fråga uppkommer också om det kan finnas andra undantagssituationer då ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas vid första beslutstillfället. Det är svårt att avgränsa vilka grupper av personer som skulle omfattas av ett sådant undantag. Syftet med att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel vid första beslutstillfället, nämligen att den svenska regleringen inte ska avvika från övriga nordiska länder och EU, skulle inte heller uppfyllas. Kommittén ser mot denna bakgrund ingen anledning att införa ytterligare undantag.

Kommittén anser således att inga andra skyddsbehövande än de som tagits emot inom systemet för vidarebosättning ska beviljas permanenta uppehållstillstånd vid första beslutstillfället.

³¹ Ända sedan 1950 har riksdagen varje år beslutat hur mycket pengar som ska avsättas för vidarebosättning av kvotflyktingar. Regeringen ger därefter Migrationsverket i uppdrag att ta ut och överföra flyktingarna till Sverige. Under 2018 tog Sverige emot 5 000 kvotflyktingar. De flesta av dem kom från Syrien och togs ut med hjälp av delegationer i Libanon, Turkiet och Jordanien. Eritreaner, kongoleser och etiopier togs ut i östra Afrika, och afghaner togs ut i Iran. 900 platser avsattes åt människor vars ärenden var akuta och prioriterade. Av de ärenden som UNHCR presenterade för Migrationsverket förra året fick 95 procent bifall. Drygt 70 procent fick flyktingstatus, medan övriga fick status som alternativt skyddsbehövande.

³² Prop. 2015/16:174 s. 29 f.

6.5.3 Arbetstillstånd får beviljas för skyddsbehövande som får tidsbegränsade uppehållstillstånd

Kommitténs bedömning: Arbetstillstånd får beviljas för skyddsbehövande som får tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det finns inget skäl att införa ytterligare lagstiftning avseende detta.

Skälen för kommitténs bedömning

Enligt 2 kap. 7 § utlänningslagen ska en utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ha arbetstillstånd. Av 2 kap. 8 c § 3 utlänningslagen framgår att kravet på arbetstillstånd inte gäller för en utlänning som har permanent uppehållstillstånd. Detta innebär att de flesta personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov har varit undantagna från kravet på arbetstillstånd då de beviljats permanenta uppehållstillstånd som huvudregel. Frågan är om det krävs en ny reglering när skyddsbehövande som huvudregel ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd.

I 6 kap. 3 § utlänningslagen anges att arbetstillstånd får ges till en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd, om inte skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar häremot. Vid införandet av bestämmelsen angavs som exempel på situationer då skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet kunde anses föreligga vara då uppehållstillstånd beviljats för tillfälligt besök, studier eller sjukdom.³³ Migrationsöverdomstolen har i MIG 2020:1 uttalat att syftet med ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå med stöd av den tillfälliga lagen inte talar emot att arbetstillstånd ges för samma tid.

Enligt 6 kap. 4 § utlänningslagen är huvudregeln att en utlänning som vill ha arbetstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om arbetstillstånd får dock bifallas efter inresan bl.a. om utlänningen har rätt till uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande.

Regeringen får enligt 2 kap. 9 § utlänningslagen meddela föreskrifter om att utlännningar även i andra fall än de som anges i 8 c § får arbeta här utan arbetstillstånd.

³³ Prop. 2004/05:170 s. 212 och 286.

Migrationsverket har således möjlighet att bevilja arbetstillstånd i samband med att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas.³⁴ Det finns därför inget skäl att införa ytterligare reglering avseende detta.

6.5.4 Längden på uppehållstillstånd vid flyktingskap

Längden på uppehållstillstånd vid första beslutstillfället

Kommitténs förslag: Det första uppehållstillstånd som beviljas en flykting ska vara tidsbegränsat och 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.

Skälen för kommitténs förslag

Kommittén har föreslagit att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel för alla utlänningar vid första beslutstillfället, med undantag av utlänningar som omfattas av ett beslut om vidarebosättning. Hur långa dessa tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara påverkas av ett antal faktorer när det gäller flyktingar.

Enligt artikel 24.1 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna till de personer som har flyktingstatus utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat. Ett uppehållstillstånd som utfärdas till familjemedlemmar till den person som innehar flyktingstatus kan vara giltigt i mindre än tre år och vara förnybart.

Det är således inte möjligt att ha kortare giltighetstider än tre år för personer som ges flyktingstatus vid första beslutstillfället.³⁵ Tillståndet måste också vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

³⁴ I prop. 2015/16:174 s. 32 anges följande. En utlänning som inte har permanent uppehållstillstånd är inte undantagen från kravet på arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. Migrationsverket beviljar dock arbetstillstånd till den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och har behov av det.

³⁵ En person har flyktingstatus även innan ett formellt beslut har fattats om kriterierna är uppfyllda, se art 24.1 i skyddsgrundsdirektivet.

Övriga nordiska länder och EU-länder har varierande längd på de tidsbegränsade tillstånd som ges till flyktingar vid första beslutstillfället. Här måste dock beaktas att varken Danmark eller Norge omfattas av skyddsgrundsdirektivet och därmed inte är bundna av de tidslängder som föreskrivs där.

Tabell 6.1 nedan visar längden på uppehållstillstånd för flyktingar vid första beslutstillfället i några EU-stater och i Norge.

Tabell 6.1 Uppehållstillstånd för flyktingar vid första beslutstillfället

Danmark	2 år (kan vara kortare i vissa fall)
Finland	4 år
Frankrike	10 år
Nederländerna	5 år
Norge	3 år
Tyskland	3 år

Vad gäller frågan om giltighetstiden för tidsbegränsade uppehållstillstånd för flyktingar måste hänsyn även tas till Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas ärendemängd och resurser. Handläggningstiderna får inte riskera att bli för långa. Ju kortare tillstånd som beviljas desto oftare måste Migrationsverket pröva om skyddsbehovet upphört. Som redovisats ovan är det så i dag att i stort sett alla förlängningsansökningar beviljas, vilket talar för att tillståndstiderna kan vara relativt långa. Det är dock inte givet att det kommer att vara så även fortsättningsvis då detta påverkas av situationen i flyktingars och andra skyddsbehövandes ursprungsländer. För att inte förlänga ett uppehållstillstånd krävs att utlänningen har upphört att vara skyddsbehövande (jfr 4 kap. 5 a § utlänningslagen). Själva statusen är inte tidsbegränsad. Samtidigt är det viktigt att den svenska migrationslagstiftningen inte skiljer sig från övriga nordiska länder och EU-länder. Detta talar för kortare tillståndstider som är i nivå med övriga länder.

Mot denna bakgrund är kommitténs förslag att det första tidsbegränsade tillståndet för flyktingar ska ha en giltighetstid på tre år.

Längden på uppehållstillstånd vid förlängning

Kommitténs förslag: Om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en flykting ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i två år.

Om vissa krav är uppfyllda kan efter ansökan ett permanent uppehållstillstånd i stället beviljas.

Skälen för kommitténs förslag

Vad gäller giltighetstiden för tidsbegränsade uppehållstillstånd för flyktingar vid förlängning kan konstateras att det i både Finland och Norge är möjligt att erhålla ett permanent uppehållstillstånd vid första förlängningen. Detsamma gäller i Frankrike, Nederländerna och Tyskland. I dessa länder utom Finland kan dock permanent uppehållstillstånd endast beviljas om vissa krav är uppfyllda, som språkrav, försörjning, vandel etc.

Tabell 6.2 nedan visar längden på uppehållstillstånd för flyktingar vid förlängning i några andra EU-stater och Norge.

Tabell 6.2 Uppehållstillstånd för flyktingar vid förlängning

Danmark	2 år
Finland	PUT
Frankrike	10 år eller PUT*
Nederländerna	5 år eller PUT*
Norge	2 år eller PUT*
Tyskland	3 år eller PUT*

* PUT ges endast om ytterligare krav är uppfyllda, som språkrav, försörjning, vandel etc. Dessa krav varierar mellan länderna.

Kommittén anser att det för att skapa en långsiktigt hållbar migrationspolitik är avgörande att den svenska regleringen i största möjliga mån överensstämmer med hur regleringarna ser ut i övriga nordiska länder och EU. Kommittén anser därför att flyktingar som huvudregel ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd vid förlängning av tillstånden och att längden på uppehållstillstånden vid förlängning ska vara två år.

Kommittén har alltså föreslagit att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel både vid första beslutstillfället och vid förlängning för flyktingar. Som redovisats ovan finns det i Norge och flera andra EU-stater möjlighet att få ett permanent uppehållstillstånd vid förlängning om vissa krav är uppfyllda.

Det är kommitténs ståndpunkt att det måste vara möjligt för en person som befinner sig i Sverige att vid någon tidpunkt beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Detta ska vara möjligt vid det första förlängningstillfället för flyktingar, dvs. efter tre år, men för att kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd ska vissa krav uppfyllas, se kapitel 7.

De flyktingar som fått kortare tillstånd än tre år vid första beslutstillfället av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen bedömer kommittén av dessa skäl bör vara uteslagna från möjligheten att erhålla permanent uppehållstillstånd. Det är i vart fall inte meningen att dessa personer ska hamna i en bättre situation, och det är inte antalet förlängningar som är av betydelse utan att en person har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd under en viss tid innan permanent uppehållstillstånd kan bli aktuellt. För flyktingar är denna tid tre år.

6.5.5 Längden på uppehållstillstånd vid alternativt skyddsbehov

Längden på uppehållstillstånd vid första beslutstillfället

Kommitténs förslag: Det första uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader.

Skälen för kommitténs förslag

Kommittén har ovan föreslagit att skyddsbehövande som huvudregel ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället. När det gäller hur långa de initiala uppehållstillstånden ska vara för alternativt skyddsbehövande krävs liknande överväganden som för flyktingar.

Enligt artikel 24.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna till de personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande utfärda ett förnybart uppehållstillstånd som ska gälla i minst ett år och, om det förnyas, i minst två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat. För flyktingar gäller som angetts ovan att ett uppehållstillstånd ska gälla i minst tre år och normalt vara förnybart. Det är alltså möjligt att ha kortare tillståndstider för alternativt skyddsbehövande.

Övriga nordiska länder och EU-länder har varierande längd på de tidsbegränsade tillstånd som ges till alternativt skyddsbehövande vid det första beslutstillfället. Vissa länder har kortare tillståndstider för alternativt skyddsbehövande jämfört med flyktingar, som Danmark, Frankrike och Tyskland. Detta är alltså i enlighet med skyddsgrundsdirektivet och även i enlighet med det förslag till skyddsgrundsförordningen som kommissionen har tagit fram, se ovan.

Tabell 6.3 nedan visar längden på uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande vid första beslutstillfället i några EU-stater och i Norge.

Tabell 6.3 Uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande vid första beslutstillfället

Danmark	1 år
Finland	4 år
Frankrike	4 år
Nederländerna	5 år
Norge	3 år
Tyskland	1 år

Ett argument för att alternativt skyddsbehövande kan ha kortare tillståndstider än flyktingar är att alternativt skyddsbehövande kan ha skyddsskäl som inte är individuella på samma sätt som gäller för flyktingar, utan är kopplade till den allmänna situationen i hemlandet, t.ex. en väpnad konflikt. Detta kan då teoretiskt tala för att tillståndstiderna kan vara kortare för denna kategori i avvaktan på att den allmänna situationen i hemlandet förbättras och det blir möjligt att återvända. Samtidigt visar den statistik som finns att uppehållstillstånden för alternativt skyddsbehövande så gott som uteslutande

förlängs, vilket innebär att skyddsbehovet består. Se ovan om skillnaden mellan beviljande och upphörande av status.

En konsekvens av olika tillståndstider för flyktingar och alternativt skyddsbehövande är att det kan påverka incitamenten att överklaga statusfrågan vilket ökar Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas ärendemängd och därmed kostnaderna. Det är dock svårt att veta hur mycket just tillståndstidens längd påverkar detta. När den tillfälliga lagen infördes begränsades möjligheten för alternativt skyddsbehövande att återförenas med sin familj i större utsträckning än för flyktingar, vilket gissningsvis påverkade viljan att klaga på statusfrågan i högre grad än tillståndstidens längd.³⁶ Enligt kommitténs förslag ska alternativt skyddsbehövande i fortsättningen ha möjlighet att återförenas med sin familj under samma förutsättningar som flyktingar.

Kommittén anser mot bakgrund av de skillnader som finns mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande avseende skyddsbehov att det finns skäl att ha olika tillståndstider för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. En ytterligare aspekt är att det är viktigt att inte urholka flyktbegreppet vilket skulle kunna vara en konsekvens om regleringen kopplad till skyddsstatusen för de båda grupperna var likvärdig.

När det kommer till frågan om hur långa de tidsbegränsade uppehållstillstånden för alternativt skyddsbehövande ska vara vid det första beslutstillfället måste beaktas att tillståndstidens längd har betydelse för om den skyddsbehövande är försäkrad i Sverige och därmed har tillgång till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner samt rätt till hälso- och sjukvård. I 7 kap. skyddsgrundsdirektivet finns bestämmelser om rättigheter som måste ges till alternativt skyddsbehövande och krav på likabehandling.

För att inte riskera att skyddsbehövande i vissa fall inte skulle omfattas av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna bedömde regeringen vid införandet av den tillfälliga lagen att alternativt skyddsbehövande borde beviljas tillstånd som är giltiga i tretton månader.³⁷

³⁶ Alternativt skyddsbehövande som ansökte om asyl senast den 24 november 2015 hade rätt till familjeåterförening under samma förutsättningar som flyktingar. Den tillfälliga lagen ändrades senare och alternativt skyddsbehövande har sedan möjlighet att återförenas med sin familj under samma förutsättningar som flyktingar.

³⁷ Prop. 2015/16:174 s. 31.

Kommittén gör nu samma bedömning och föreslår att giltighetstiden för ett första tidsbegränsat uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande ska bestämmas till 13 månader.

Längden på uppehållstillstånd vid första förlängningen

Kommitténs förslag: Om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en alternativt skyddsbehövande ska 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.

Skälen för kommitténs förslag

När ett uppehållstillstånd för en alternativt skyddsbehövande förlängs gäller tillståndet enligt den tillfälliga lagen normalt i två år, vilket följer miniminivån i skyddsgrundsdirektivet. Förslaget till ny skyddsgrundsförordning med syfte att öka harmoniseringen mellan EU:s medlemsstater när det gäller bedömningar av asylansökningar och innehållet i ett beviljat skydd har som utgångspunkt att alternativt skyddsbehövande ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd i ett år som kan förlängas med två år i taget. Kommittén anser att det för en långsiktigt hållbar migrationspolitik är nödvändigt att den svenska regleringen anpassas till denna miniminivå.

Tabell 6.4 nedan visar längden på uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande vid förlängning i några EU-stater och Norge.

Tabell 6.4 Uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande vid förlängning

Danmark	2 år
Finland	PUT
Frankrike	10 år
Nederländerna	5 år eller PUT*
Norge	2 år eller PUT*
Tyskland	2 år (PUT* efter 5 år)

* PUT ges endast om ytterligare krav är uppfyllda, som språkrav, försörjning, vandel etc. Dessa krav varierar mellan länderna.

Kommittén anser att det inte ska vara möjligt för alternativt skyddsbehövande att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd vid den första förlängningen. En sådan ordning skulle innebära att alternativt skyddsbehövande fick möjlighet till permanenta uppehållstillstånd tidigare än flyktingar, som enligt kommitténs förslag har denna möjlighet vid första förlängningen, dvs. efter tre år.³⁸

Om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en alternativt skyddsbehövande ska därför det nya tillståndet 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.

Längden på uppehållstillstånd vid ytterligare förlängning

Kommitténs förslag: Om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en alternativt skyddsbehövande ska 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.

Om vissa krav är uppfyllda kan efter ansökan ett permanent uppehållstillstånd i stället beviljas.

Skälen för kommitténs förslag

Kommitténs förslag innebär att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska beviljas både vid första beslutstillfället och vid förlängningar för alternativt skyddsbehövande. För flyktingar har kommittén föreslagit en möjlighet att få permanent uppehållstillstånd vid den första förlängningen om vissa krav är uppfyllda, se kapitel 7.

Som redovisats ovan finns det i Norge och flera andra EU-stater möjlighet att få ett permanent uppehållstillstånd vid förlängning om vissa krav är uppfyllda. I t.ex. Tyskland som ger ettåriga tillstånd vid första beslutstillfället och tvååriga tillstånd vid förlängning finns möjlighet till permanent uppehållstillstånd efter fem år.

³⁸ Detsamma gäller andra personer som vistas i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Det är kommitténs ståndpunkt att det måste vara möjligt för en person som befinner sig i Sverige att vid någon tidpunkt få ett permanent uppehållstillstånd. Detta ska vara möjligt vid det andra förlängningstillfället för alternativt skyddsbehövande, dvs. efter tretton månader plus två år, men för att få ett permanent uppehållstillstånd ska vissa krav uppfyllas, se kapitel 7.

De personer som fått kortare tillstånd än ett år respektive två år vid första beslutstillfället och förlängningen av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen bedömer kommittén bör av dessa skäl vara uteslutna från möjligheten att erhålla permanent uppehållstillstånd. Det är i vart fall inte meningen att dessa personer ska hamna i en bättre situation, och det är inte antalet förlängningar som är av betydelse utan att en person har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd under en viss tid innan permanent uppehållstillstånd kan bli aktuellt. För alternativt skyddsbehövande är denna tid tretton månader plus två år.

7 Permanenta uppehållstillstånd

7.1 Inledning

Kommittén har ovan föreslagit att inga andra skyddsbehövande än de som tagits emot inom systemet för vidarebosättning (kvotflyktingar) ska beviljas permanenta uppehållstillstånd vid första beslutstillfället. Kommittén ska enligt direktiven också ta ställning till under vilka förutsättningar som permanenta uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

Kommittén anser att det måste vara möjligt för en person som befinner sig i Sverige att vid någon tidpunkt få ett permanent uppehållstillstånd. En ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna göras tidigast efter att en utlänning har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i tre år. Kommittén anser också att det ska uppställas krav för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Dessa krav ska gälla alla utlänningar som ansöker om permanent uppehållstillstånd, undantaget kvotflyktingar. Kommittén föreslår dock att det ska finnas möjlighet att göra undantag från kraven för vissa grupper och i vissa situationer.

7.2 Internationell utblick

I både Norge och Danmark och i flera EU-länder ställs ytterligare krav för att en skyddsbehövande person ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd. I Frankrike ställs t.ex. krav på färdigheter i franska språket. Även i Norge och Danmark ställs krav som t.ex. språkkunskaper, kunskaper om samhället och krav på egen försörjning. I Finland ställs inga sådana krav. Nedan finns en kort redovisning avseende vissa länders reglering. En utförligare redogörelse finns i kapitel 5.

Danmark

För att beviljas permanent uppehållstillstånd i Danmark krävs bl.a. språkkunskaper, egen försörjning och arbete. Personer som vill få permanent uppehållstillstånd i Danmark får inte vara skuldsatta gentemot det offentliga. Under de senaste fyra åren före ansökan om ett permanent uppehållstillstånd får de inte ha beviljats offentliga bidrag med undantag för stöd i form av mindre individuella förmåner som inte är direkt relaterade till förmåner som kan likställas med lön eller pension eller ersätta dem. Utlänningen ska vidare inte ha begått något brott som har fängelse i sex månader eller mer i straffskalan. Det görs också en allmän vandelsprövning.

Nederländerna

I Nederländerna kan ett permanent tillstånd beviljas efter fem år men för detta gäller att den sökande måste ha klarat ett integrationsprov. Något försörjningskrav finns inte. Integrationsprovet innefattar en språkkomponent, kunskaper om nederländska samhället och kunskaper om nederländska arbetsmarknaden. Därtill förväntas den sökande skriva under en deklaration där denne förbinder sig att aktivt delta i det nederländska samhällslivet och att respektera vissa normer. En person som ansöker om permanent uppehållstillstånd får inte utgöra ett hot mot den offentliga ordningen eller den nationella säkerheten.

Norge

I Norge måste den som ska beviljas permanent uppehållstillstånd som huvudregel ha skaffat sig grundkunskaper i norska språket och samhällskunskap samt uppfylla ett försörjningskrav. Kravet på egen försörjning innebär att utlänningen måste ha varit självförsörjande de senaste tolv månaderna innan ansökan om permanent uppehållstillstånd ges in. Utöver dessa krav finns också ett vandelskrav. Den sökande får bl.a. inte ha dömts för brott.

Tyskland

I Tyskland kan flyktingar få permanent uppehållstillstånd efter tre år och alternativt skyddsbehövande efter fem år med tidsbegränsade uppehållstillstånd i landet. Vissa krav måste vara uppfyllda. Det finns språkrav, krav på grundläggande kunskaper om landets rättsliga och samhälleliga ordning och levnadsförhållanden samt krav på egen försörjning och lämplig bostad. Kraven är olika för flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande och kraven på flyktingar är högre vid ansökan om permanent uppehållstillstånd efter tre år än vid ansökan efter fem år. Det finns också ett vandelskrav. Ett permanent uppehållstillstånd får inte beviljas när den offentliga ordningen eller säkerheten talar emot det.

7.3 Det svenska systemet

I Sverige ställs i det nuvarande systemet inte upp några särskilda krav för permanent uppehållstillstånd. Nedan följer en kort redogörelse för de utbildningar i svenska och samhällskunskap som finns för nyanlända personer.

7.3.1 Utbildning i svenska och samhällskunskap

Bestämmelser om kommunal vuxenutbildning finns i 20 kap. skollagen (2010:800). Den kommunala vuxenutbildningen sköts av kommunerna och innefattar kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Den kommunala vuxenutbildningen ges på grundläggande och gymnasial nivå och som utbildning i svenska för invandrare (sfi). Som utgångspunkt gäller att alla som är bosatta i Sverige och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge har rätt att delta i sfi från och med det andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 16 år. Kravet att man ska vara bosatt i Sverige innebär enligt 29 kap. 2 § skollagen att man ska vara folkbokförd enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Av 29 kap. 2 § andra stycket skollagen framgår att också vissa personer som inte är folkbokförda här ska anses vara bosatta i Sverige vid tillämpning av skollagen. Av de personer som nämns där är det dock endast de personer som har rätt till utbildning eller annan

verksamhet enligt denna lag till följd av EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer, som har rätt till sfi. Även finländska medborgare som bor i Finland nära gränsen till Sverige kan under vissa förutsättningar ha rätt att delta i sfi från och med det andra kalenderhalvåret det år de fyller 16 år.

Personer som är asylsökande, papperslösa eller har vissa tidsbegränsade uppehållstillstånd har inte rätt att delta i sfi.

Etableringsprogrammet

Enligt 1 § lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) gäller lagen för nyanlända invandrare som har fyllt 20 men inte 65 år och som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 §, 12 kap. 18 §, eller 21 eller 22 kap. utlänningslagen. Även personer med anknytning till personer som nämns i 1 § och som ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun omfattas av etableringslagen liksom personer som har haft ett sådant uppehållstillstånd och som inom giltighetstiden för uppehållstillståndet ansökt om ett nytt eller fortsatt tillstånd.

En person som omfattas av etableringslagen och som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen får, enligt 5 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, anvisas till etableringsprogrammet. Av 4 § samma förordning framgår att en anvisning till etableringsprogrammet innebär att den som anvisas erbjuds att ta del av programmet.

En nyanländ ska inom ramen för etableringsprogrammet bl.a. ta del av sfi. Detta ska ske så snart som möjligt efter det att en individuell handlingsplan har upprättats. I annat fall kan etableringsersättningen dras in. Detta brukar ibland kallas utbildningsplikt. Andra insatser i etableringsprogrammet är samhällsorientering, arbetsmarknadsutbildning, arbetsträning, praktik, stöd och matchning, yrkesintroduktionsanställning och validering av kompetens och kunskap.

7.3.2 Utbildning i svenska för invandrare

I kursplanen för sfi uttalas att svenska för invandrare är en kvalificerad språkutbildning som syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i det svenska språket. De kunskapskrav som ställs för kursernas olika betyg handlar om hörförståelse, läsförståelse, muntlig interaktion, muntlig produktion och skriftlig färdighet. Utbildningen i sfi ska vara kvalificerad såtillvida att den ska erbjuda individer möjligheter att kommunicera så att man kan leva som samhällsmedborgare och arbetstagare i ett nytt samhälle där man redan vistas.

I kursplanen för sfi anges att eleverna ska lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk för kommunikation och aktivt deltagande i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt fortsatta studier.

Sfi består av tre olika studievägar: studieväg 1, 2 och 3 samt fyra olika kurser: A, B, C och D. Studieväg 1 utgörs av kurserna A, B, C och D, studieväg 2 av kurserna B, C och D och studieväg 3 av kurserna C och D. Kunskapskraven för en kurs är desamma oavsett studieväg.

Studieväg 1 vänder sig i första hand till personer med mycket kort studiebakgrund och studieväg 3 till de som har mer studievana. Inom studieväg 1 studerar framför allt personer med 0–6 års tidigare utbildning, medan majoriteten inom studieväg 3 är personer med minst 13 års tidigare utbildning.¹

En elev kan avsluta sfi efter respektive kurs. Alla elever ska dock ges möjlighet att studera till och med kurs D inom sin studieväg, med den anpassning som krävs för att varje elev ska nå kunskapskraven. Deltagande i sfi kan kombineras med arbete eller andra aktiviteter, t.ex. arbetslivs- och samhällsorientering, praktik eller annan utbildning.

När det gäller omfattningen av sfi framgår av 20 kap. 24 § skollagen att utbildningen i genomsnitt ska omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan under en fyraveckorsperiod.

Kurserna inom sfi har tidigare varit relaterade till den gemensamma europeiska referensramen för språk som anger sex språkliga referensnivåer, från A1 till C2.² Referensnivåerna A1 och A2 motsvarar språkförmåga på en grundläggande nivå, B1 och B2 förmåga

¹ Källa: Skolverket.

² Den gemensamma europeiska referensramen för språk: lärande, undervisning och bedömning (CEFR1) har utarbetats av Europarådet.

att använda språket mer självständigt och C1 och C2 en avancerad språkanvändning. Utifrån den tidigare kopplingen kan sägas att referensnivå A1 och A2 motsvarade kurs A–C och referensnivå B1 motsvarade kurs D i den svenska sfi-undervisningen.

Bedömning, betyg och intyg

Kunskapskraven i kursplanen i sfi är formulerade utifrån fem kunskapsområden: hörförståelse, läsförståelse, muntlig interaktion, muntlig produktion och skriftlig färdighet. Eleven ska få betyg i varje avslutad kurs. Betygsskalan har sex steg: A, B, C, D, E och F. Betygen A–E innebär att eleven har uppnått godkänt resultat, medan F innebär icke godkänt.

Den som inte är antagen till någon kurs inom sfi men vill ha betyg från en kurs inom utbildningen har under vissa förutsättningar möjlighet att genomgå provning. Med provning avses en bedömning av personens kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i kursplanen. Provning innebär alltså en möjlighet att få betyg på kurserna inom sfi utan att genomgå själva utbildningen. Även den som tidigare har fått betyg på kursen kan genomgå provning.³

Skolverket ansvarar för de nationella proven i sfi och ger ut två nationella prov per kurs (B, C och D) och år. Oavsett vilken studieväg en elev läser inom sfi är det obligatoriskt att delta i ett nationellt prov i slutet av kurserna B, C och D. Skolverket arbetar för närvarande med ett regeringsuppdrag som innebär en digitalisering av de nationella proven som dock inte omfattar att digitalisera de nationella proven inom sfi.⁴

7.3.3 Utbildning i samhällskunskap

Kommunerna är enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare skyldiga att tillhandahålla samhällsorientering. Innehållet är styrt av förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Skyldigheten gäller under tre år från det att den nyanlände första gången folkbokfördes i

³ SOU 2013:29 *Det svenska medborgarskapet* s. 161.

⁴ De nationella proven i sfi var it-baserade i tre år mellan 2009–2012 och Skolverket konstaterade i sin utvärdering av detta att det då fanns en rad utmaningar med de it-baserade proven.

kommunen. Utbildningen ska kunna kombineras med arbete, studier och andra aktiviteter för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet och ska normalt sett vara avslutad ett år efter det att den påbörjades.

De personer som omfattas av rätten till samhällsorientering är nyanlända personer som är fyllda 18 men inte 65 år, som är folkbokförda här och har ett uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande eller som är anhörig till en sådan person.

Samhällsorienteringen syftar till att underlätta etablering i arbets- och samhällslivet genom att ge deltagarna kunskaper om mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar. Samhällsorienteringen ska också bidra till deltagarnas kunskaper om deras rättigheter och skyldigheter i övrigt. Utbildningen ska vidare bidra till de nyanländas kunskaper om hur det svenska samhället är organiserat, såsom t.ex. offentliga institutioner, näringsliv och civilsamhället, liksom kunskap i praktiskt vardagsliv. Varje deltagare ska efter avslutad samhällsorientering få ett intyg av kommunen på avslutad kurs.

7.4 Överväganden

7.4.1 Krav för permanenta uppehållstillstånd

Kommitténs förslag: Permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om utlänningen uppfyller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap, kan försörja sig och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Ett permanent uppehållstillstånd förutsätter också att en utlänning haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i minst tre år.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ansvara för den närmare utformningen och kontrollen av språk- och samhällskunskapskraven samt försörjningsförmågan.

Skälen för kommitténs förslag

Kommittén anser som angetts ovan att det måste vara möjligt för en person som befinner sig i Sverige att vid någon tidpunkt få ett permanent uppehållstillstånd. För att en ansökan om permanent uppe-

hållstillstånd ska få göras krävs att utlänningen haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i minst tre år. Kommittén anser också att det utöver detta ska uppställas ytterligare krav för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Dessa krav ska gälla alla utlänningar som ansöker om permanent uppehållstillstånd, inte bara utlänningar som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande, och omfattar även t.ex. studerande, arbetskraftsinvandrare och tribunalvittnen. Kommittén föreslår dock en ventil som innebär att personer kan undantas från kraven.

Ett skäl till att det bör ställas krav för att få permanent uppehållstillstånd är att ett sådant tillstånd innebär flera fördelar jämfört med ett tidsbegränsat tillstånd. För det första så gäller ett permanent uppehållstillstånd så länge personen bor kvar i Sverige och kan bara återkallas i särskilda fall, t.ex. om personen har begått ett allvarligt brott eller har bosatt sig i ett annat land. Nuvarande krav för medborgarskap innefattar också ett krav på permanent uppehållstillstånd för vuxna och en person med permanent uppehållstillstånd är undantagen från kravet på arbetstillstånd. Utländska medborgare som har permanenta uppehållstillstånd och är folkbokförda i Sverige har i princip samma rättigheter och skyldigheter som svenska medborgare. Svenskt medborgarskap innebär vissa ytterligare fördelar som att bara svenska medborgare har en absolut rätt att bo och arbeta här i landet, har rösträtt till riksdagsvalen, kan bli invalda i riksdagen och kan bli t.ex. domare, poliser eller yrkesmilitärer.

Kommittén anser att det är viktigt att Sverige har en liknande reglering som andra nordiska länder och EU-staterna. Krav för att få permanent uppehållstillstånd finns i Norge, Danmark och flera andra EU-stater. Det är också av betydelse att markera vikten av integration och att en person har ansträngt sig för att klara sin försörjning. Att lära sig språket och ha kunskap om det svenska samhället är faktorer som visar att personens intention är att stanna i landet permanent och på sikt ansöka om medborgarskap.

Diskussioner om språk- och samhällskunskapskrav har pågått under lång tid vad gäller möjligheten att få medborgarskap och Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap har i uppdrag att se över dessa frågeställningar (dir. 2019:70). Av direktiven för den utredningen framgår att det ingår i uppdraget att lämna förslag som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhälls-

kunskap ska vara ett krav för medborgarskap i Sverige samt utreda i vilken utsträckning det krävs undantag för vissa grupper. Utredningen ska lämna förslag på hur prov i svenska och grundläggande samhällskunskap kan genomföras rättvist, rättssäkert och ändamålsenligt. Syftet är att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle.

Kommittén kan inte se att detta i och för sig skulle utgöra ett hinder mot att föreslå krav på språk- och samhällskunskapskrav för att en utlänning ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Ett beslut om permanent uppehållstillstånd kommer före beviljandet av svenskt medborgarskap i beslutskedjan. Det permanenta uppehållstillståndet är ett steg på vägen mot medborgarskap. Det är dock uppenbart att kommitténs förslag måste samordnas med de förslag som Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap lägger fram. Det bör inte vara ett högre krav för permanent uppehållstillstånd än för svenskt medborgarskap i dessa avseenden.

Språk- och samhällskunskapskrav

Betydelsen av kunskaper i svenska språket för en person som bor här i landet och dennes möjligheter att få arbete och i övrigt integreras får inte underskattas. Att kunna tala och skriva det svenska språket och även att ha grundläggande kunskaper om det svenska samhället är centralt.

Kunskaper i svenska språket är även väsentligt för att en person ska kunna förstå sina skyldigheter och rättigheter i samhället. En person som ska leva i Sverige behöver grundläggande kunskap om de lagar och principer som ligger till grund för vårt samhällsskick. Dessa aspekter gäller självklart både för kvinnor och män men kan vara av särskild betydelse för utrikesfödda kvinnors möjligheter att delta i det svenska samhället.

Vad gäller frågan om språkrav så har detta tidigare utretts vid ett flertal tillfällen vad gäller möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap. Den nuvarande svenska medborgarskapslagstiftningen innehåller inte några språk- eller samhällskunskapskrav för förvärv av medborgarskap, och har inte heller gjort det tidigare. Fram till i början av 1980-talet krävdes dock i praxis att sökanden skulle bifoga

ett intyg om kunskaper i det svenska språket till ansökan om svenskt medborgarskap.⁵

Kommittén anser att språkrav och krav på samhällskunskap ska ställas för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas. Frågan är dock hur dessa krav ska utformas och hur uppfyllandet av kunskapskraven ska kontrolleras. Att skapa särskilda språkprov kräver mycket resurser, såsom också har konstaterats i de utredningar som gjorts tidigare avseende språkrav för svenskt medborgarskap.⁶ Ett mindre resurskrävande alternativ är att använda sig av de befintliga språkurser som finns inom ramen för sfi och koppla språkravet till att en person ska ha fått godkänt betyg på en viss kurs (nivå). Systemet med prövning innebär också att det finns möjlighet att få betyg på kurserna inom sfi utan att genomgå själva utbildningen.

Kommittén anser att det efter tre år i Sverige bör kunna krävas att en utlänning kan uppvisa ett godkänt resultat (betyg A–E) på lägst kurs C i sfi. Enligt kommitténs mening är nivå C den nivå som krävs för att klara ett enklare arbete. På den nivån finns också nationella prov i sfi, vilket innebär en rättssäkrare bedömning. För de utlänningar som inte deltar i sfi av olika skäl så kan detta uppnås genom att de i stället genomgår en prövning på lägst kurs C i sfi och uppnår godkänt resultat.

Vad gäller krav på samhällskunskap skulle en möjlighet vara att använda sig av den struktur som finns för samhällsorientering som beskrivits ovan. Varje deltagare ska efter avslutad samhällsorientering få ett intyg av kommunen på avslutad kurs. Alla utlänningar har dock inte rätt till samhällsorientering och av de som har rätt deltar inte alla. Kommittén anser att det är önskvärt att även kunskaperna i samhällskunskap kan kontrolleras genom ett kunskapsprov eller annan prövning.

Kommittén konstaterar dock att det inte finns möjlighet att inom ramen för kommitténs arbete ta fram ett fullständigt förslag på hur språk- och samhällskunskapskraven ska utformas och hur kontrollen av dessa ska genomföras, eftersom ett sådant förslag bl.a. är helt beroende av vilka förslag Utredningen om språk- och samhälls-

⁵ SOU 1999:34 *Svenskt medborgarskap* s. 307 f.

⁶ 1997 års medborgarskapskommitté uttalade i sitt betänkande SOU 1999:34 s. 313 att krav på språkkunskaper inte borde knytas till medborgarskapet. I den efterföljande propositionen anförde regeringen att, även om goda kunskaper i landets språk och samhällsförhållanden har stor betydelse för integrationen, var möjligheterna att skapa en rättvis och praktiskt genomförbar ordning förenade med betydande svårigheter och en administrativ belastning som var svår att försvara (prop. 1999/2000:147 s. 63 f.).

kunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap kommer att lämna. Kommittén föreslår därför att denna fråga ska beredas vidare inom Regeringskansliet, samt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ansvara för den närmare utformningen och kontrollen av språk- och samhällskunskapskraven.

Försörjningskrav

Kommittén anser att det ska ställas ett försörjningskrav vid ansökan om permanent uppehållstillstånd. Kravet ska kopplas till utsökningsbalken och den inkomstnivå som ska anses tillräcklig ska knytas till förbehållsbeloppet vid utmätning i lön. Inkomsterna ska således inte vara så låga att utlänningen behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka kostnaderna för bl.a. boende och uppehälle. Inkomsterna ska komma från anställning eller näringsverksamhet eller en kombination av dessa. Vid bedömningen av om inkomsterna gör det möjligt för utlänningen att försörja sig bör en sammantagen bedömning göras av hans eller hennes ekonomiska situation.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om försörjningsförmågan.

Vandelskrav

Frågan är vilken typ av vandelskrav som är aktuellt att ställa vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd. Det är i sammanhanget relevant vilka krav som ställs i detta avseende för svenskt medborgarskap där kravet är uttryckt som att en person ska ha haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. Kraven för att som skyddsbehövande få ett permanent uppehållstillstånd bör enligt kommitténs mening inte vara lika högt ställda som för medborgarskap. Det är dock inte heller rimligt att en person som under sin tid i landet med tidsbegränsat uppehållstillstånd har gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet i omedelbar anslutning till detta ska kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Fråga om karenstid uppstår således i detta sammanhang, precis som vid medborgarskap. Av MIG 2007:39 framgår att

den som ansöker om svenskt medborgarskap och som har dömts till påföljd för brott inte har uppfyllt kravet på hederligt levnadssätt förrän viss karenstid förflutit. Vid beräkningen av karenstidens längd ska en helhetsbedömning av omständigheterna göras där de riktlinjer som angetts i förarbetena utgör utgångspunkten. Vid en sådan prövning är upprepad brottslighet en försvårande omständighet som kan förlänga karenstiden.

I nuvarande 5 kap. 7 § utlänningslagen anges att ett uppehållstillstånd ska tidsbegränsas om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas. Enligt kommitténs förslag ska tidsbegränsade uppehållstillstånd vara huvudregel. Detta innebär att det som anges om förväntat levnadssätt som skäl för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd mönstras ut. Det är i stället lämpligt att använda rekvisiten som ett krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd, och att permanent uppehållstillstånd endast får beviljas om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

Enligt förarbetena till den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 7 § utlänningslagen (prop. 2004/05:170) skulle det kunna te sig stötande om den som gjort sig skyldig till relativt allvarlig brottslighet omedelbart därefter beviljades ett permanent uppehållstillstånd. Samma överväganden gör sig gällande vad avser beviljandet av permanent uppehållstillstånd i enlighet med kommitténs förslag.

Vad gäller rättspraxis kan hänvisas till MIG 2010:19 i vilket skäliga misstankar om upprepad våldsbrottslighet antecknade i misstankeregistret samt tidigare utfärdat besöksförbud ansågs väcka tveksamhet om utlänningens förväntade levnadssätt.

Kommittén anser att det inte är möjligt eller lämpligt att i lagtext eller förarbeten ange specifika brottsrubriceringar eller strafftider som utgör hinder för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Detta är något som måste utvecklas i rättspraxis, se nedan i avsnitt 7.4.3 om överklagande. Det står klart att det inte ska krävas fällande domar som vunnit laga kraft, utan skäliga misstankar kan vara tillräckliga. Det ska dock inte vara fråga om mer bagatellartade förseelser. Det kan vara fråga om mindre allvarlig brottslighet men som i kombination med allvarlig misshandelsamhet kan anses väcka tveksamhet. Det ska alltid göras en helhetsbedömning som ska vara framåtsyftande.

Kommittén vill dock understryka att det finns viss brottslighet som måste anses som särskilt allvarlig i detta sammanhang. Det som avses är t.ex. hatbrott. Hatbrott är ett angrepp på de mänskliga rättigheterna och strider mot principen om alla människors lika värde.⁷

7.4.2 Undantag från kraven

Kommitténs förslag: Barn och personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension ska vara undantagna från de uppställda kraven för permanent uppehållstillstånd.

Det ska finnas möjlighet att undanta andra personer om det föreligger synnerliga skäl.

Vandelskravet ska dock alltid uppfyllas för personer som uppnått straffmyndig ålder.

Skälen för kommitténs förslag

Systemet för att erhålla ett permanent uppehållstillstånd för personer som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd bör självfallet utformas så att det är sammanhållet och stringent. Reglerna bör vara desamma för alla personer som först har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd oavsett om det är av skyddsskäl eller andra skäl. Det finns dock behov av en ventil för de personer som inte har möjlighet eller där det inte är rimligt att begära att de ska klara de uppställda kraven.

Kommittén anser dock att vandelskravet alltid ska uppfyllas för personer som uppnått straffmyndig ålder. Det är inte rimligt att göra undantag från detta krav.

Barn

Kommittén anser att barn ska undantas från de föreslagna kraven för permanent uppehållstillstånd.

⁷ Hatbrott avser brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Det kan även vara andra brott där ett motiv för brottet har varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet.

I detta sammanhang kan det bli så att barn blir vuxna under perioden med tidsbegränsade uppehållstillstånd och då måste de uppfylla de uppställda kraven som alla andra. Det är åldern vid tidpunkten när beslut om permanent uppehållstillstånd fattas som avgör om sökanden är undantagen från kraven.

Personer som uppbär allmän pension eller garantipension

Kommittén anser att personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension ska undantas från de föreslagna kraven för permanent uppehållstillstånd. Undantaget kommer att följa den riktålder som beräknas.⁸

Av statistik från Migrationsverket framgår att det rör sig om relativt sett få personer som är över 64 år som ansöker om asyl i Sverige, under 2017 var det 434 personer, under 2018 var det 408 personer och under 2019 var det 395 personer. För en jämförelse med tidigare år kan konstateras att under 2015 var det 1 507 personer över 64 år som ansökte om asyl och under 2016 var det 588 personer.

Synnerliga skäl ska krävas för undantag

Utgångspunkten är att det ska vara så få personer som möjligt som undantas från de uppställda kraven. Det ska alltså handla om situationer där det inte kan anses rimligt att en person ska uppfylla de uppställda kraven. Det bör därför krävas synnerliga skäl för att göra undantag.

Det gäller t.ex. personer med funktionshinder, sjukdom eller andra begränsningar som innebär att de har betydande svårigheter att uppfylla de uppställda kraven. Det skulle även kunna vara fråga om personer som är nära pensionsålder och därför har svårt att få en anställning och uppfylla försörjningskravet.

En annan fråga är om det ska finnas en borte gräns för hur länge en person ska kunna beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd, dvs. hur länge är det rimligt att en person med skyddsbehov lever i

⁸ Ett nytt begrepp, riktålder, införs i socialförsäkringsbalken. Det innebär att åldern för när man tidigast kan ta ut allmän pension, eller få garantipension och bostadstillägg, kommer att kopplas till medellivslängdens utveckling. Riktåldern ska beräknas första gången 2020 och sedan tillämpas sex år senare. Det finns dock inga konkreta lagförslag lagda ännu kring tillämpningen av riktåldern. Förslag ligger på att åldern när man kan få grundskydd, i dag 65 år, ska höjas till 66 år från 2023 och att riktåldern sedan ska användas från 2026. Prognosen visar att åldern då blir 67 år. Källa: Pensionsmyndigheten.

Sverige innan permanent uppehållstillstånd beviljas. Frågan är komplicerad då det är av stor vikt att personer inte ska kunna ”vänta ut” ett permanent uppehållstillstånd och inte göra tillräckliga ansträngningar för att uppfylla de uppställda kraven. Kommittén bedömer dock att den ventil som föreslås ger utrymme för att hantera dessa situationer utan att det i lagtexten behöver ställas upp en bortre gräns.⁹ I sammanhanget kan konstateras att om en person befunnit sig i Sverige en längre tid och under denna tid gjort ansträngningar för att klara kraven, men trots detta inte lyckats så bör den personen kunna omfattas av den föreslagna ventilen. Kommittén kan inte se att detta ska vara fråga om något större antal personer.

7.4.3 Ansökan och överklagande m.m.

Kommitténs förslag: En ansökan om permanent uppehållstillstånd kan endast göras i samband med att Migrationsverket ska pröva om ett tidsbegränsat tillstånd ska förlängas.

Det ska vara möjligt att överklaga ett beslut att inte bevilja permanent uppehållstillstånd.

Skälen för kommitténs förslag

En ansökan om permanent uppehållstillstånd ska endast kunna göras i samband med att Migrationsverket ska pröva om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska förlängas.¹⁰ Ansökan om permanent uppehållstillstånd kan göras tidigast efter att utlänningen har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i tre år (13 månader plus två år för alternativt skyddsbehövande). Någon avgift för ansökan ska inte tas ut.

När en person ansöker om förlängning av sitt tidsbegränsade uppehållstillstånd och samtidigt ansöker om permanent uppehållstillstånd ska ansökan om permanent uppehållstillstånd prövas först.¹¹

⁹ Jfr artikel 6.3 i den europeiska konventionen om medborgarskap i vilken anges att varje konventionsstat ska medge möjlighet till naturalisation för personer som har legalt och varaktigt hemvist inom dess territorium och att konventionsstaten inte får fastställa längre tid än tio år för hemvist innan ansökan kan göras.

¹⁰ Jfr 17 § tillfälliga lagen.

¹¹ Se prop. 2015/16:174 s. 61.

Enligt huvudregeln i 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen ska en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får enligt den regeln inte bifallas efter inresan. Kommittén anser att en ansökan om ett permanent uppehållstillstånd ska kunna bifallas trots att utlänningen vistas i Sverige.

Enligt 14 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) får Migrationsverkets beslut överklagas till en migrationsdomstol bl.a. om beslutet innebär avvisning eller utvisning eller avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Endast beslut att neka uppehållstillstånd får överklagas (se också MIG 2010:20).

Ett beslut att bevilja ett uppehållstillstånd kan således inte överklagas, dvs. det går inte att överklaga längden på ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det ska inte heller i den nya ordning som nu införs vara möjligt att överklaga ett beslut att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Vid införandet av den tillfälliga lagen bedömde regeringen att en möjlighet att överklaga ett beslut att neka permanent uppehållstillstånd krävde en särskild bestämmelse om överklagande.¹² Någon sådan bestämmelse infördes dock inte och ett beslut om att neka permanent uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen är alltså inte överklagbart.

Kommittén anser att eftersom det nu kommer att ställas flera olika krav för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas så bör det också vara möjligt att överklaga ett beslut att avslå en sådan ansökan. Detta är också av vikt för att få en rättspraxis rörande de uppställda kraven. En bestämmelse om att det ska vara möjligt att överklaga ett beslut att avslå en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska därför införas i utlänningslagen.

¹² A.a.

7.4.4 Personer som redan har tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige

Kommitténs förslag: Personer som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen ska omfattas av de nu föreslagna kraven när de ska ansöka om permanent uppehållstillstånd. Den tid som de har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen ska få tillgodoräknas vid ansökan om permanent uppehållstillstånd.

Skälen för kommitténs förslag

Personer som nu har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen kommer enligt kommitténs förslag att omfattas av de nu föreslagna kraven när de ska ansöka om permanent uppehållstillstånd. Den tillfälliga lagen kommer att upphöra att gälla och kommittén anser att dessa personer ska behandlas som alla andra och att de föreslagna kraven även ska gälla dem. Kommittén anser dock att dessa personer ska kunna tillgodoräkna sig den tid som de har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen vilket har betydelse för när de kan ansöka om permanent uppehållstillstånd. Många av dessa personer kommer därför att inom en ganska snar framtid att kunna ansöka om permanenta uppehållstillstånd.

7.4.5 Personer som omfattas av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå

Kommitténs bedömning: De utlänningar som kommer att omfattas av lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå som träder i kraft den 20 juli 2021 kommer endast att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd enligt 5 § i den lagen.

Skälen för kommitténs bedömning

Enligt 5 § lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå finns möjlighet att under vissa förutsättningar beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Detta gäller bl.a. för utlänningar som har

haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt tillfälliga lagen och under den lagens giltighetstid har studerat på ett introduktionsprogram.

Kommittén anser att det är viktigt att det endast finns ett system och ett regelverk för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Kommittén konstaterar dock att de utlänningar som kommer att omfattas av lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå inte kan omfattas av det nya regelverket för beviljande av permanent uppehållstillstånd. Detta då deras tidsbegränsade uppehållstillstånd är avhängigt att de ska bedriva gymnasiestudier.

8 Anhöriginvandring

8.1 Inledning

Kommittén ska enligt direktiven ta ställning till i vilken utsträckning som anhöriginvandring ska vara möjlig, om den person som utlänningen åberopar anknytning till har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

8.2 Gällande rätt

8.2.1 Europakonventionen

Allmänt om familjeåterförening

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är införlivad i svensk rätt och är därmed bindande för svenska myndigheter och domstolar (jfr 2 kap. 19 § regeringsformen och lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Denna konvention innehåller visserligen inte någon artikel som förpliktigar en konventionsstat att medge utlänningar inresa eller vistelse på dess territorium. Däremot kan en stats beslut innebära att en familj splittras eller hindras från att leva tillsammans. Frågor som rör familjeåterförening kan – när de betraktas ur anknytningspersonens perspektiv – följaktligen komma att omfattas av tillämpningsområdet för artikel 8 i Europakonventionen. Enligt den artikeln har var och en rätt till respekt för bl.a. sitt familjeliv (8.1).

I SOU 2006:6 *Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt* finns en beskrivning av vad som menas med rätten till familjeliv. Där framgår bl.a. följande (s. 251–252). Som familj räknas i första hand gifta

makar och deras minderåriga barn. Konventionsskyddet är dock inte begränsat till denna krets utan även t.ex. samlevnadsförhållanden som inte grundas på äktenskap skyddas av konventionen. Artikel 8 kan i viss mån även tillämpas på relationer utanför kärnfamiljen. I fall av samboende kan ålderstigna föräldrar eller vuxna barn inbegripas i familjegemenskapen. De rättigheter som kan härledas ur artikel 8 är mindre långtgående när det gäller mer avlägsna familjerelationer än i fråga om förhållandet mellan föräldrar och minderåriga barn.

En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter (8.2). Att inskränkningen i rättigheten måste vara ”nödvändig i ett demokratiskt samhälle” innebär att det ska göras en avvägning mellan individens rätt till respekt för sitt familjeliv och det motstående allmänna intresset av att upprätthålla en kontrollerad invandring. Det senare får anses omfattat av flera legitima ändamål; ”med hänsyn till den allmänna säkerheten”, ”med hänsyn till landets ekonomiska välbefinnande” och ”till förebyggande av oordning”. För att en konventionskränkning inte ska uppstå i det här sammanhanget måste avvägningen utfalla till förmån för det allmänna intresset, dvs. den inskränkning i en anknätningspersons rättighet som uppstår om de anknätningsvägras uppehållstillstånd, och därför inte kan bosätta sig här, måste stå i rimlig proportion till intresset av att upprätthålla en kontrollerad invandring (jfr MIG 2018:4).

Europadomstolen har i flera avgöranden uttalat sig om tillämpningen och tolkningen av artikel 8 i Europakonventionen när det gäller frågor som rör rätten till respekt för familjeliv och familjeåterförening. I Europadomstolens praxis har det utvecklats principer som används vid bedömningen av i vilken utsträckning en stat har en skyldighet att tillåta familjeåterförening. Av denna praxis följer att domstolen erkänner att staterna har rätt, utan inskränkning av deras fördragsenliga åligganden, att kontrollera utlänningars inresa till och vistelse på deras territorium. Artikel 8 medför inte en övergripande

skyldighet för en stat att respektera immigranternas val av boplatsskylldighet och att tillåta familjeåterförening på sina territorier.¹

Av ovan nämnda avgöranden framgår också att omfattningen av en stats skyldigheter varierar beroende på den berörda personens särskilda situation och på allmänintresset. I denna bedömning ska beaktas i vilken utsträckning familjelivet hindras, vilken anknytning till konventionsstaten som familjemedlemmarna har och om det finns oöverstigliga hinder för familjeliv i hemlandet samt om det finns omständigheter som rör immigrationskontroll eller överväganden med hänsyn till offentliga intressen som talar mot familjeåterförening (se *Jeunesse mot Nederländerna*, § 107). När det gäller barn ska de nationella myndigheterna vid prövningen av proportionaliteten till konventionens syften låta barnens bästa ges en avgörande betydelse. Europadomstolen har dock framhållit att principen om barnets bästa inte är ett ”trumfkort” som innebär att alla barn som skulle kunna få ett bättre liv i en medlemsstat måste beviljas inresa.²

Särskilt om barn

Vad gäller familjeåterförening där barn är berörda har Europadomstolen också uttalat att det vid proportionalitetsbedömningen ska läggas särskild vikt vid barnets ålder, situationen i hemlandet samt graden av beroendeförhållande till föräldrarna (se Europadomstolens dom i målet *Tuquabo-Tekle m.fl. mot Nederländerna*, no 60665/00, § 44, 1 december 2005 och *Jeunesse mot Nederländerna*, § 118).

Målet *Sen mot Nederländerna*, no 31465/96, § 40–41, 21 december 2001 rörde en flicka som var nio år när hennes föräldrar ansökte om att hon skulle få återförenas med dem. Europadomstolen fann här att med hänsyn till flickans unga ålder var det bästa sättet att etablera ett familjeliv med henne att hon fick integreras med familjen i Nederländerna och detta oavsett om barnet var omhändertaget av släktingar i hemlandet.

¹ Se bl.a. Europadomstolens dom den 10 juli 2014 i målet *Mugenzi mot Frankrike* no 52701/09, § 43, 10 juli 2014, *Nunez mot Norge*, no 55597/09, § 66, 28 juni 2011 och *Jeunesse mot Nederländerna*, no. 12738/10, § 100, 3 oktober 2014.

² Se bl.a. *El Ghatet mot Schweiz*, no 56971/10, § 46, 8 november 2016, *I.A.A. m.fl. mot Förenade kungariket*, no. 25960/13, § 46, 8 mars 2016 och *Berisha v. Schweiz*, no. 948/12, §§ 60–61, 30 juli 2013.

Målet *Nunez mot Norge* (§ 83–84) rörde en kvinna som var mor till två barn som, vid tidpunkten för Europadomstolens dom, var mellan sju och nio år gamla. På grund av tidigare illegal vistelse hade myndigheterna i Norge beslutat att utvisa kvinnan och påföra ett återreseförbud på två år. Europadomstolen konstaterade att utvisningen och det påförda återreseförbudet innebar att barnen skulle vara separerade från modern i två år, vilket domstolen menade utgjorde en i förhållande till barnens ålder väldigt lång tid. Domstolen ansåg bl.a. med hänvisning till artikel 3 i barnkonventionen att de norska myndigheterna inte i tillräckligt hög grad hade beaktat barnets bästa vid bedömningen, vilket innebar att artikel 8 i Europakonventionen hade kränkts.

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2018:20 uttalat att principen om barnets bästa ska ges företräde vid prövningen av om en inskränkning av rätten till respekt för familjeliv enligt artikel 8 Europakonventionen är proportionerlig.

Europadomstolen har uttalat att förhållanden mellan föräldrar och vuxna barn inte faller inom tillämpningsområdet för artikel 8 om det inte visas att det finns ett särskilt beroendeförhållande som går utöver vanliga känslomässiga band mellan familjemedlemmarna (*Emonet m.fl. mot Schweiz*, no. 39051/03, § 35, 13 december 2007). Hälsoskäl kan vara ett sådant beroendeförhållande som gör att ett familjeliv kan existera mellan föräldrar och deras vuxna barn (*Imamovic mot Sverige*, no 57633/10, 13 november 2012)³. Förutsättningarna för att kunna härleda rättigheter ur artikel 8 skiljer sig dock när det gäller beslut om utvisning och andra åtgärder som kan leda till separation av familjemedlemmar som vistas lagligen på en medlemsstats territorium, och när det rör åtgärder som hindrar en återförening av familjemedlemmar.

8.2.2 Barnkonventionen

Den 1 januari 2020 trädde lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter i kraft. Redan 1997 infördes en portalbestämmelse i den då gällande utlänningslagen (1989:529) om att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till

³ Se även *A.A. mot Storbritannien*, no 8000/08, § 49, 20 september 2011 och *Nacic m.fl. mot Sverige*, no 16567/10, § 76, 15 maj 2012.

barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Bestämmelsen har haft samma lydelse sedan dess (se 1 kap. 10 § utlänningslagen [2005:716]) och har sin bakgrund i Sveriges anslutning till barnkonventionen. Principen om barnets bästa återges även i artikel 24.2 i Europeiska unionens stadga. Artikel 3 i barnkonventionen ålägger offentliga och privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter och lagstiftande organ att i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa. Enligt Barnrättskommittén syftar begreppet barnets bästa till att säkerställa både fullt och faktiskt åtnjutande av alla de rättigheter som erkänns i barnkonventionen (Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 [2013], p. 4).

I förarbetena till utlänningslagens bestämmelse om barnets bästa anfördes bl.a. följande.

Sverige har aktivt slutit upp i utvecklandet av en internationell rättsordning för mänskliga rättigheter genom att ratificera olika internationella överenskommelser som berör barn. Dessa överenskommelser ger vägledning om vad som internationellt kan anses som god standard för hänsynstagande till barn och ungdomar på utlänningsrättens område. Utländska barn och familjer som vill invandra hit kan inte fritt få göra detta men humanitetens krav måste uppfyllas. På så vis är utlänningslagen en lagstiftning där barnets intresse måste vägas mot andra samhällsintressen. Genom att principen om barnets bästa ska appliceras på alla områden blir den samtidigt endast ett av flera relevanta och nödvändiga intressen att ta hänsyn till. Hänsyn till andra viktiga intressen kan alltså i lagstiftningen eller i dess tillämpning leda till att åtgärder som i och för sig inte är förenliga med barnets bästa ändå vidtas. Det är därvid fråga om grader av nytta och skada för barnet respektive andra intressen samt de olika intressenas relativa tyngd.⁴

Av 1 kap. 11 § utlänningslagen framgår vidare att när frågor om tillstånd enligt denna lag ska bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet ska, om det inte är olämpligt, barnet höras, och hänsyn ska tas till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad motiverar. Bestämmelsen återspeglar artikel 12 i barnkonventionen som tillförsäkrar det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, och barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

⁴ Se prop. 1996/97:25 s. 227 och s. 244–246.

Även barnkonventionen erkänner rätten till familjelivet. I enlighet med artikel 16.1 får inget barn utsättas för godtycklig eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv. Konventionsstaterna ska säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall där ett åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa (artikel 9.1) och av denna skyldighet följer att ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat för familjeåterförening ska behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt av konventionsstaterna (artikel 10.1). Konventionsstaterna ska enligt artikel 22.2 skydda och bistå ett ensamkommande flyktingbarn för att spåra föräldrarna och andra familjemedlemmar i syfte att få den information som är nödvändig för att barnet ska kunna återförenas med sin familj. Om en familjeåterförening i ursprungslandet inte är möjlig träder enligt Barnrättskommittén skyldigheterna i artikel 9 och 10 barnkonventionen i kraft och bör vägleda värdlandets beslut om familjeåterförening där.⁵

8.2.3 Familjeåterföreningsdirektivet

Den 30 april 2006 infördes förändringar i den nu gällande utlänningslagen som genomförde familjeåterföreningsdirektivet.⁶

Familjeåterföreningsdirektivet bygger på tanken att en tredjelandsmedborgare som har en mera permanent bosättning i en EU-stat, den s.k. anknytningspersonen, ska ha rätt att återförenas med medlemmar i kärnfamiljen som också är tredjelandsmedborgare.

För att omfattas av direktivets bestämmelser om rätt till familjeåterförening ska anknytningspersonen ha ett uppehållstillstånd som är giltigt under minst ett år och ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.

När det gäller hur begreppet ”välgrundade utsikter” ska tolkas kan ledning hämtas från Europeiska kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet.⁷ Kommissionen uttalar bl.a. följande.

⁵ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 om behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet 2005.

⁶ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

⁷ Europeiska kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet av den 3 april 2014 om riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM[2014] 210 final), jfr även MIG 2018:19.

Prövningen av om det finns välgrundade utsikter förutsätter att man bedömer hur troligt det är att villkoren för ett varaktigt uppehållstillstånd är uppfyllda, med hänsyn till sedvanliga administrativa rutiner och omständigheterna i ärendet. Medlemsstaterna måste därför i varje enskilt fall avgöra om det tillstånd som beviljats enligt nationell lag under normala omständigheter skulle kunna förlängas utöver den period som krävs för permanent uppehållstillstånd. Begreppet ”välgrundade utsikter” förutsätter inte att alla krav som ställs för att få ett permanent uppehållstillstånd måste vara uppfyllda när bedömningen görs, bara att de troligen kommer att kunna uppfyllas.

Familjeåterföreningsdirektivet är enligt artikel 3.2 inte tillämpligt på en anknytningsperson som har tillstånd att vistas i en medlemsstat på grundval av alternativa skyddsformer enligt internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna. Direktivet är alltså enligt sin ordalydelse inte tillämpligt om anknytningspersonen t.ex. är alternativt skyddsbehövande. I det ovan nämnda meddelandet från kommissionen framgår dock bl.a. följande:

Kommissionen betonar att direktivet inte bör tolkas så att medlemsstaterna måste neka tredjelandsmedborgare med tillfälligt eller subsidiärt skydd rätten till familjeåterförening. Kommissionen anser att personer som beviljats subsidiärt skydd har samma behov av internationellt skydd som flyktingar, och uppmanar därför medlemsstaterna att anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter som flyktingar. Likheten mellan de båda skyddsformerna bekräftades även vid omarbetningen av skyddsdirektivet 2011/95/EU i samband med EU:s ”asylpaket”. Även i situationer som inte omfattas av unionslagstiftningen är medlemsstaterna skyldiga att rätta sig efter artiklarna 8 och 14 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Syftet med direktivet är att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna. I direktivet definieras tredjelandsmedborgare som personer som inte är unionsmedborgare enligt artikel 17.1 i EG-fördraget. Direktivet behandlar tredjelandsmedborgares rätt till familjeåterförening med familjemedlemmar som också är tredjelandsmedborgare. Direktivet innehåller både obligatoriska och fakultativa bestämmelser. Direktivet ska inte påverka medlemsstaternas möjligheter att anta eller bibehålla förmånligare bestämmelser. Direktivets fakultativa bestämmelser får därför närmast ses som rekommendationer för medlemsländerna.

Direktivet föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja uppehållstillstånd för make och omyndiga ogifta barn till anknytningspersonens make. När det gäller polygama hushåll ska dock inte uppehållstillstånd beviljas för ytterligare en make om anknytningspersonen redan bor tillsammans med en make i medlemsstaten. Direktivet föreskriver vidare en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja uppehållstillstånd för föräldrar till ensamkommande flyktingbarn. Rätten till uppehållstillstånd är dock begränsad på så sätt att undantag får göras i vissa angivna situationer. En ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening får t.ex. avslås med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, om det är fastställt att falska eller vilseledande uppgifter använts eller att ett skenförhållande är för handen. Medlemsstaterna får dessutom ställa som villkor för att bevilja uppehållstillstånd att anknytningspersonen har bostad, sjukförsäkring och försörjningen för hela familjen ordnad. Detta gäller dock inte vid ensamkommande flyktingbarns rätt till familjeåterförening med sina föräldrar.

Direktivet innehåller fakultativa bestämmelser om uppehållstillstånd för registrerad eller ogift partner samt för föräldrar och myndiga ogifta barn.

Ett uppehållstillstånd för en familjemedlem till anknytningspersonen får återkallas om det senare visar sig att villkoren för att erhålla detsamma inte längre är uppfyllda eller om det beviljats på felaktiga grunder. Vidare får ett uppehållstillstånd återkallas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, om det är fastställt att falska eller vilseledande uppgifter använts eller att ett skenförhållande är för handen. Inför ett avslag på en ansökan om familjeåterförening, en återkallelse av ett uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning av den härvarande tredjelandsmedborgaren eller de anhöriga ska humanitära hänsyn tas. Ett avslags-, återkallelse- eller utvisningsbeslut ska kunna bli föremål för rättslig prövning.

Den som har rätt till familjeåterförening enligt familjeåterföreningsdirektivet ska beviljas ett uppehållstillstånd som är giltigt minst ett år. Senast efter fem års vistelse, och under förutsättning att familjemedlemmen inte har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl än familjeåterförening, har make/maka eller ogift partner samt barn som har uppnått myndig ålder rätt till att efter ansökan, om så krävs, få ett eget uppehållstillstånd som är oberoende av referenspersonens uppehållstillstånd. Medlemsstaterna får dock inskränka beviljandet

av ett sådant oberoende uppehållstillstånd till make eller ogift partner vid upplösning av familjebanden.

Den anhörige som beviljats uppehållstillstånd ska ha samma rättigheter i fråga om tillträde till utbildning, anställning och vidareutbildning som anknytningspersonen.

Direktivet innehåller också vissa bestämmelser om handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd för familjeåterförening.

8.2.4 Utlänningslagen

Bakgrund

En viktig och betydande del av invandringen till Sverige har historiskt utgjorts av anhöriginvandring, dvs. uppehållstillstånd som ges till personer som har någon form av familjeband till en person som är bosatt här eller har fått uppehållstillstånd för bosättning här (anknytningspersonen). Riktlinjerna för denna typ av invandring, som då hänfördes till invandring på grund av humanitära skäl, drogs upp i prop. 1968:142. De principiella övervägandena i denna proposition kom att styra svensk invandringspolitik under lång tid. Den praxis som utvecklades innebar bl.a. att tillstånd regelmässigt beviljades för den som var gift eller sambo med någon som var bosatt här och oavsett om ansökan gjordes före eller efter inresan. Denna förhållandevis generösa praxis innebar i sin tur att de flesta som ville ha uppehållstillstånd i Sverige och som inte kunde få det på annat sätt reste in och därefter ansökte om uppehållstillstånd på grund av anknytning. För att komma till rätta med problemen med skenäktenskap och skenförhållanden vidtogs under de följande åren en rad olika åtgärder.⁸

Under 1970- och 1980-talen infördes tre viktiga förändringar angående anhöriginvandringen. För det första ändrades prövningen på så sätt att det gjordes en mer ingående utredning av de materiella förutsättningarna för tillstånd. Sökanden och anknytningspersonen intervjuades i syfte att utreda om förhållandet var seriöst. För det andra infördes under 1970-talets första hälft systemet med uppskjuten invandringsprövning. Det innebar att Statens invandrarverk började att ge tidsbegränsade uppehållstillstånd innan det kunde bli aktuellt med ett permanent tillstånd. Vid den förnyade prövningen

⁸ Se prop. 1968:142 s. 114 och SOU 1999:16 s. 359–360.

kontrollerades att förhållandet bestod och framstod som seriöst. Slutligen infördes i samband med 1980 års utlänningslag ett generellt krav på att uppehållstillstånd skulle ha beviljats före inresan i Sverige. Kravet var försett med vissa undantag, bl.a. om sökanden avsåg att förena sig med en nära familjemedlem som var stadigvarande bosatt i Sverige och utlänningen tidigare hade sammanlevt med denne utom riket. Förändringen trädde i kraft den 1 april 1981.

Någon mer detaljerad reglering av anhöriginvandring fanns alltså inte. Vilka personer som kunde få uppehållstillstånd på grund av anknytning var t.ex. inte närmare angivet i någon författning. Enligt den dåvarande utlänningsförordningen (1980:377) fick uppehållstillstånd ges om utlänningen hade familjeanknytning till en person som var bosatt här eller annars hade särskild anknytning till Sverige. Vid införandet av 1989 års utlänningslag stadgades att uppehållstillstånd får ges till en utlänning som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller som annars har särskild anknytning till Sverige. I förarbetena till bestämmelsen⁹ angavs att

uttrycket nära anhörig avsåg att tydligare än det nu använda uttrycket "familjeanknytning" beskriva den fasta praxis som har utvecklats på detta område och som också riksdagen vid flera tillfällen ställt sig bakom. Uppehållstillstånd ska således kunna ges till make/maka eller sambo, hemmavarande barn under 20 år som är ensamstående, föräldrar och andra släktingar som är väsentligt beroende av en i Sverige bosatt person samt till personer vars samtliga nära släktingar finns i Sverige, s.k. "sista länk"-fall. I de angivna fallen är situationen i allmänhet sådan att hinder inte möter mot att ge uppehållstillstånd (jfr. prop. 1983/84:144 s. 64 ff.). En individuell prövning av det aktuella fallet måste alltid göras. Anknytning till en nära anhörig kan endast åberopas i förhållande till en person som har beviljats uppehållstillstånd eller som är bosatt här utan att behöva tillstånd. Den kan således inte göras gällande i förhållande till den som väntar på uppehållstillstånd. Förutom släktanknytning kan även annan särskild anknytning till Sverige beaktas då det gäller att bedöma en ansökan om uppehållstillstånd (prop. 1983/84:144 s. 81).

Det var först genom en lagändring den 1 januari 1997 som det i författningstext närmare angavs vilka personer som kunde få uppehållstillstånd på grund av anknytning.¹⁰ Möjligheten till invandring för anhöriga begränsades till en krets bestående av make, maka eller sambo, ogifta barn under 18 år, och andra nära anhöriga som i hemlandet ingått i samma hushållsgemenskap som den eller de som bor

⁹ Prop. 1988/89:86 s. 147.

¹⁰ Prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80.

här i landet. I undantagsfall, när det fanns synnerliga skäl, skulle uppehållstillstånd kunna beviljas även någon annan anhörig till en skyddsbehövande.

Utlänningar som hade för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som var bosatt i Sverige, s.k. snabba anknytningar, kunde beviljas uppehållstillstånd på grund av en ”särskild anknytning” till Sverige. Med hänsyn till att det rörde sig om en stor grupp utlänningar ändrades utlänningslagen den 1 juli 2001 på så sätt att den krets av personer som avsågs angavs i lagtexten.¹¹

Vem kan vara anknytningsperson?

I 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen finns regler om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här bosatt person. Bestämmelsen i 3 § bygger på familjeåterföreningsdirektivet medan regleringen i 3 a § inte grundar sig på detta direktiv.

Såväl svenska som utländska medborgare samt statslösa kan vara anknytningspersoner. En svensk medborgare kan vara anknytningsperson enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen även om han eller hon inte är faktiskt boende i Sverige. Det krävs dock att han eller hon har en manifesterad och konkret avsikt att bosätta sig i Sverige inom en nära framtid för att kunna vara anknytningsperson (jfr MIG 2007:36).

EES-medborgare kan också vara anknytningspersoner enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen. Av 2 kap. 8 § utlänningslagen framgår att EES-medborgare och deras familjemedlemmar är undantagna från kravet på uppehållstillstånd. För EES-medborgare med uppehållsrätt kan således inte krävas att de ska ha ett uppehållstillstånd i Sverige för att kunna åberopas som anknytningspersoner. Migrationsöverdomstolen har i rättsfallet MIG 2016:9 uttalat att uppehållstillstånd inte kan grundas på anknytning till en person som enbart har uppehållsrätt. Av MIG 2017:17 framgår dock att en tredjelandsmedborgare med permanent uppehållsrätt i Sverige på grund av att han härlett sin uppehållsrätt från en EES-medborgare med uppehållsrätt i Sverige har ansetts ha en sådan stark rätt att vistas här

¹¹ Prop. 2005/2006:72, bet. 2005/06:SfU8, rskr. 2005/06:190.

att det är möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning till den personen.

För övriga utländska medborgare samt statslösa krävs i normala fall att de har ett permanent uppehållstillstånd för att de ska kunna utgöra anknytningspersoner enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen. Det är alltså inte tillräckligt att de har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en kortare vistelse här. Migrationsöverdomstolen har dock i ett avgörande om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt maka funnit att maken, som hade ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som var giltigt under längre tid än ett år och hade välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd, hade rätt till familjeåterförening enligt familjeåterföreningsdirektivet och kunde utgöra anknytningsperson enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen (MIG 2007:29). När det gäller uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § första stycket 2 utlänningslagen har Migrationsöverdomstolen funnit att en person med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte är att anse som en sådan anknytningsperson som avses i den bestämmelsen (MIG 2008:1).

Här kan även nämnas att det finns särskilda regler om anhöriginvandring i vissa fall, t.ex. för den som har uppehållstillstånd för arbete eller studier. Ett undantag från huvudregeln att det krävs ett permanent uppehållstillstånd för att en utländsk medborgare ska kunna vara anknytningsperson, gäller den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av arbete enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen, eller med stöd av reglerna om spårbyte i 5 kap. 15 a § samma lag. Av 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen följer att uppehållstillstånd för vissa familjemedlemmar i dessa fall kan beviljas utan krav på permanent uppehållstillstånd för anknytningspersonen.

Även vissa familjemedlemmar till den som har uppehållstillstånd för forskning enligt student- och forskardirektivet¹² kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning utan att anknytningspersonen har permanent uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får vidare beviljas en familjemedlem till en utlänning som enligt 5 kap. 5 § andra stycket utlänningslagen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av att denne har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. Det

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pair arbete (omarbetning).

gäller främst utlänningar som är egna företagare eller fria yrkesutövare samt pensionärer som önskar bosätta sig på sin fritidsfastighet.

Vilka anhöriga omfattas?

Anknytningar inom kärnfamiljen

De anhöriga som omfattas av bestämmelsen i 5 kap. 3 § utlänningslagen och därmed kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning, är personer som tillhör kärnfamiljen, dvs. make, sambo och ogifta barn till anknytningspersonen eller till hans eller hennes make eller sambo. Rätten till uppehållstillstånd för makar förutsätter att det finns ett civilrättsligt giltigt äktenskap. När det gäller civilrättsligt giltiga äktenskap finns det en presumtion för att den make som söker uppehållstillstånd också ska beviljas ett sådant tillstånd. Denna presumtion kan dock brytas under vissa omständigheter, t.ex. om det föreligger ett skenäktenskap eller om makarna inte har för avsikt att leva tillsammans.

Med make likställs registrerad partner enligt 3 kap. 1 § lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Sambo definieras i 1 § sambo-lagen (2003:376) som två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll. Ett par kan ha tvingats dölja sitt samboförhållande beroende på att det inte har accepterats i den kultur de levt i. Detta hindrar inte att ett samboförhållande kan ha förelegat. Vid prövningen av om ett samboförhållande förelegat ska en helhetsbedömning göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Att paret t.ex. haft tillgång till två olika bostäder utesluter inte att de kan vara sambor (jfr NJA 1994 s. 256).

Med begreppet barn avses enligt 1 kap. 2 § utlänningslagen personer under 18 år. Såväl biologiska som adopterade barn omfattas av begreppet.

Uppehållstillstånd ska, enligt 5 kap. 3 § första stycket 4 även beviljas en utlänning som är förälder till ett ogift, utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten.

I samband med genomförandet av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet¹³ infördes en ny punkt i 5 kap. 3 § första stycket 5 som stadgar att uppehållstillstånd ska ges till en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande, eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan. Bestämmelsen syftar till familjesammanhållning och inte till familjeåterförening. Upphållstillstånd enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen ska gälla minst ett år.

Anknytningar utanför kärnfamiljen

I 5 kap. 3 a § utlänningslagen regleras uppehållstillstånd för personer som inte tillhör anknytningspersonens kärnfamilj. Upphållstillstånd får t.ex. ges i fall av s.k. snabba anknytningar, dvs. då en utlänning har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Det krävs då att förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges.

Vidare får uppehållstillstånd beviljas den som på annat sätt är nära anhörig till en person som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige under förutsättning att han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet. Det kan här röra sig om hemmavarande, ogifta barn över 18 år eller om föräldrar eller en annan äldre släkting som i hemlandet tagits om hand av något barn.¹⁴ Europadomstolen har t.ex. i vissa situationer ansett att familjeliv också förelegat beträffande unga vuxna och deras föräldrar, se t.ex. *A.A. mot Förenade kungariket* och *Nacic m.fl. mot Sverige*. Två olika faktorer förefaller vara avgörande för att ett vuxet barn i dessa sammanhang fortfarande ska anses hänga ihop med sin ursprungliga kärnfamilj och få del av det konventionsskydd som artikel 8 innefattar. En av förutsättningarna är

¹³ 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).

¹⁴ Prop. 1996/97:25 s. 113 f. och prop. 2004/05:170 s. 276.

att det vuxna barnet inte i sin tur har bildat en egen familj genom att gifta sig, bli sambo eller få barn. Den andra förutsättningen är att det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan det vuxna barnet och föräldern, t.ex. genom att det vuxna barnet är beroende av föräldern för sin försörjning eller att det på grund av hälsoskäl finns ett sådant beroende.

I detta sammanhang kan även Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2016:13 nämnas. En tjugoårig kvinna hade tillsammans med sina yngre syskon och mor ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till fadern/maken som beviljats uppehållstillstånd i Sverige som skyddsbehövande. De sökande var somalier och levde i ett flyktingläger i Etiopien. Till skillnad från sin mor och sina syskon hade den tjugoåriga kvinnan ingen lagstadgad rätt till uppehållstillstånd. Migrationsöverdomstolen bedömde dock med beaktande av artikel 8 i Europakonventionen att det fanns ett sådant särskilt beroendeförhållande som krävs för att bevilja uppehållstillstånd.

Upphållstillstånd får, enligt 5 kap. 3 a § första stycket 3, även ges till en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige. Av förarbetsuttalanden framgår att med sammanboende avses att utlänningen och barnet varaktigt bor tillsammans.¹⁵

Även en utlänning som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett i Sverige bosatt barn får beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 a § första stycket 4 utlänningslagen.

Vidare får i andra fall än som avses 5 kap. 3 a § första och andra styckena – om det finns synnerliga skäl – uppehållstillstånd beviljas en utlänning som är adopterad i Sverige i vuxen ålder, en anhörig till en utlänning som är flykting eller annan skyddsbehövande eller till en utlänning som på annat sätt har särskild anknytning till Sverige. Synnerliga skäl att bevilja uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning till Sverige kan exempelvis finnas när en förälder som inte har ingått i det härvarande barnets hushållsgemenskap vill förenas med sitt barn. Enligt förarbetena ska det då tas hänsyn till föräldrarnas ålder, boendeförhållanden, försörjningsmöjligheter samt omständigheter av humanitär art.¹⁶

¹⁵ Prop. 2013/14:217 s. 25.

¹⁶ Prop. 2004/05:170 s. 277.

Särskilt om uppehållstillstånd för makar och sambor

Enligt 5 kap. 8 § utlänningslagen ska ett uppehållstillstånd som beviljas en make eller sambo till någon som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, vara tidsbegränsat vid första beslutstillfället om makarna eller samborna inte stadigvarande sammanbott utomlands. Detsamma gäller när uppehållstillstånd i ett sådant fall beviljas utlänningens barn.

Även ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande, och för hans eller hennes ogifta barn, ska vara tidsbegränsat vid första beslutstillfället.

Vid dessa anknytningar tillämpas således en princip om uppskjuten invandringsprövning. Denna princip innebär att det tidsbegränsade uppehållstillståndet som beviljas vid första beslutstillfället kan bli permanent efter två år, eller tidigare om det finns särskilda skäl, om förhållandet består.

I vissa fall kan permanent uppehållstillstånd beviljas även om förhållandet upphört (5 kap. 16 § tredje stycket utlänningslagen). Det gäller fall där utlänningen har särskild anknytning till Sverige, förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd. Denna möjlighet till permanent uppehållstillstånd gäller dock inte den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen).

När det gäller särskild anknytning till Sverige kan ett skäl vara att parterna har gemensamma barn. Det kan även röra sig om andra typer av anknytning till det svenska samhället, t.ex. arbetsmarknaden. Av förarbetsuttalanden framgår bl.a. följande. En utlänning torde genom en anställning regelmässigt ha fått anknytning till svenska förhållanden genom kontakter med arbetskamrater och genom ökad kunskap om svenska förhållanden. Vid bedömningen av om särskild anknytning till Sverige ska anses föreligga görs i praxis alltid en samlad bedömning av samtliga omständigheter i ärendet, där det exempelvis också vägs in hur länge sökanden kommit att vistas här.¹⁷

¹⁷ Prop. 1999/2000:43 s. 64.

Av praxis framgår att en utlänning som tidigare haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning kan, trots att förhållandet har upphört, med stöd av 5 kap. 16 § utlänningslagen beviljas fortsatt uppehållstillstånd om han eller hon fått särskild anknytning till Sverige under den legala vistelsetiden här. Sådan särskild anknytning kan t.ex. föreligga om utlänningen har haft ett arbete med viss kontinuitet och omfattning och därmed etablerat sig på den svenska arbetsmarknaden. Fortsatt uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning till Sverige beviljades en utlänning som under nära tre års vistelse i Sverige heltidsarbetat som läkarassistent och läkare under nära två års tid (I). På samma grund beviljades en utlänning, som vistats drygt fem år i Sverige och som under större delen av denna tid även arbetat deltid motsvarande i genomsnitt mer än halvtid, fortsatt uppehållstillstånd (II) (MIG 2008:11). MIG 2012:21 gällde en kvinna som hade haft tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin make i Sverige. Trots att hon skilts från mannen beviljades hon fortsatt uppehållstillstånd av det skälet att hon, bl.a. genom egen företagsverksamhet, fått en särskild anknytning till Sverige.

Uppehållstillstånd kan även ges trots att förhållandet upphört i fall där utlänningen eller dennes barn utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Av prop. 1999/2000:43 s. 53–54 framgår bl.a.

Bestämmelsen bör först och främst gälla fall där utländska personer eller deras barn i förhållandet utsatts för fysiskt våld eller för handlingar som innefattar allvarliga kränkningar av deras frihet eller frid. Om varje slag av våldshandling eller kränkning som sökanden eller sökandens barn utsatts för skulle medföra en obetingad rätt till fortsatt uppehållstillstånd, skulle regeln emellertid lätt kunna missbrukas för att kringgå invandringsbestämmelserna. Regeringen anser därför att enstaka mindre allvarliga våldshandlingar inte i sig bör medföra att sökanden beviljas fortsatt uppehållstillstånd i Sverige. Regeringen delar däremot i likhet med kommittén inte Anknytningsutredningens uppfattning att undantag från huvudprincipen bör kunna göras bl.a. om kvinnan uppträtt provocerande eller om hon redan före sammanboendet varit medveten om att mannen varit våldsbenägen. Övergreppen måste ses i sitt sammanhang. I varje ärende bör således hänsyn tas till under vilka omständigheter övergreppet har ägt rum, hur allvarligt det har varit och om det rört sig om en enstaka episod eller om systematiska övergrepp. För att det skall komma i fråga att bevilja fortsatt uppehållstillstånd på grund av att det förekommit våld eller allvarliga kränkningar under samman-

boendet, bör omständigheterna också vara sådana att det kan antas att förhållandet upphört huvudsakligen på grund härav.

Slutligen får fortsatt uppehållstillstånd ges trots att ett förhållande upphört om andra starka skäl talar för det. Här är det främst fråga om olika former av humanitära skäl som att sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande eller att sökanden är allvarligt sjuk eller funktionshindrad.

Allmänna bestämmelser om anknytning

När det gäller den sökandes identitet har Migrationsöverdomstolen i flera avgöranden konstaterat att den som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning måste klarlägga sin identitet (se t.ex. MIG 2011:11). Detta gäller oavsett om det finns förutsättningar att bevilja ett permanent uppehållstillstånd eller enbart ett tidsbegränsat sådant. Begreppet ”klarlägga” är uttryck för ett högt beviskrav, nämligen att identiteten ska vara styrkt (se MIG 2016:6). Enligt praxis inom utlänningsrätten anses identiteten hos en person bestå av dennes namn, födelsetid och, som huvudregel, medborgarskap. Ett av motiven för ett högt beviskrav avseende identitet är intresset av att kontrollera invandringen till Sverige och övriga EU-länder. Kontrollen ska bidra till kampen mot olaglig invandring och människohandel samt till förebyggande av alla typer av hot mot medlemsstaternas inre säkerhet, allmänna ordning, folkhälsa och internationella förbindelser.

På grund av förhållandena i den sökandes hemland kan det ibland vara svårt eller omöjligt att skaffa fram dokument som klarlägger identiteten. Migrationsöverdomstolen har i flera avgöranden särskilt behandlat frågan om bevislättning avseende en persons identitet i denna situation (MIG 2012:1, MIG 2014:16, MIG 2016:6 och MIG 2016:13). Den bevislättningsregel som utvecklats innebär att identiteten hos en sökande förälder från ett land med ingen eller dåligt fungerande myndighetsstruktur i vissa fall endast behöver göras sannolik. Motsvarande gäller om det är ett barn från ett sådant land som är sökande, dvs. det räcker att barnet gör sin identitet sannolik om en DNA-analys styrker att anknytningspersonen är dess förälder samt att denna och barnets andra förälder levt i hushållsgemenskap innan anknytningsföräldern kom till Sverige. I dessa

fall måste det göras en proportionalitetsbedömning när det gäller å ena sidan den enskildes intresse av återförening med sin familj och å andra sidan de samhälleliga intressen som kräver ett klarläggande av den sökande förälderns identitet, bl.a. säkerhet och reglerad invandring.

I utlänningslagen finns också föreskrifter om att uppehållstillstånd får vägras i vissa fall. Enligt 5 kap. 17 a § utlänningslagen gäller detta om oriktiga uppgifter har lämnats samt vid skenförhållande, månggifte, särlevnad, eller om någon av makarna eller samborna är under 18 år. Uppehållstillstånd får också vägras om den sökande utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Migrationsöverdomstolen fann i MIG 2016:26 att det fanns förutsättningar att vägra uppehållstillstånd då två makar samtidigt sökte uppehållstillstånd på grund av anknytning till samme make. Vid denna bedömning noterade Migrationsöverdomstolen att intresset av att förhindra månggifte är skyddat i den svenska rättsordningen sedan lång tid tillbaka genom dels förbudet mot tvegifte i 2 kap. 4 § äktenskapsbalken, dels kriminaliseringen av tvegifte i 7 kap. 1 § brottsbalken. Intresset av att förhindra månggifte kommer också till starkt uttryck i familjeåterföreningsdirektivet.

Enligt 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen ska en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning som huvudregel lämnas in i utlandet. Som huvudregel gäller även att en sådan ansökan inte får bifallas efter inresan. Undantag kan göras i vissa fall t.ex. om utlänningen har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där (5 kap. 18 § första stycket 5 utlänningslagen).

8.2.5 Tillfälliga lagen

Vem kan vara anknytningsperson?

Syftet med den tillfälliga lagen är att anpassa de svenska reglerna till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner. Med hänsyn till att regleringen i utlänningslagen ger större möjligheter att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning än vad familjeåterföreningsdirektivet kräver, infördes en restriktivare ordning i den tillfälliga lagen. De grupper som berörs av de begränsade

möjligheterna till anhöriginvandring är skyddsbehövande, dvs. flyktingar och alternativt skyddsbehövande, med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Även utlänningar som beviljas tillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder berörs i och med att de på grund av den tillfälliga lagen beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd och huvudregeln är att det krävs ett permanent tillstånd för att vara anknytningsperson.

Enligt artikel 3.2 i familjeåterföreningsdirektivet ska direktivet inte tillämpas när anknytningspersonen har tillstånd att vistas i en medlemsstat på grundval av alternativa skyddsformer enligt internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna. Direktivet är alltså inte tillämpligt på alternativt skyddsbehövande. Möjligheten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd togs därför bort när den tillfälliga lagen infördes den 20 juli 2016.

Flyktingar omfattas däremot av familjeåterföreningsdirektivet. För att ha rätt till familjeåterförening enligt direktivet ska anknytningspersonen ha ett uppehållstillstånd som är giltigt under minst ett år och ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd. Utgångspunkten i den tillfälliga lagen är att flyktingar ges tidsbegränsade uppehållstillstånd. För att leva upp till familjeåterföreningsdirektivets krav på flyktingars rätt till familjeåterförening med kärnfamiljen bestämdes i enlighet med direktivet, att uppehållstillstånd ska beviljas flyktingens make, sambo och ogifta barn samt ogifta barn till flyktingens make eller sambo, om flyktingen bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

När den tillfälliga lagen förlängdes den 20 juli 2019 upphävdes begränsningen för alternativt skyddsbehövande att återförenas med sin kärnfamilj. För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs, precis som för flyktingar, att den alternativt skyddsbehövande bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Som skäl för förändringen angavs bl.a. att även om belastningen på mottagningssystemet fortfarande är hög, är läget inte lika ansträngt som när den tillfälliga lagen infördes. En återinförd möjlighet till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande ansågs vidare humanitärt önskvärd.¹⁸

¹⁸ Prop. 2018/19:128 s. 42.

När det gäller frågan om anknytningspersonen kan anses ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd har Migrationsöverdomstolen uttalat att det får bedömas utifrån hur troligt det är att skyddsbehovet kvarstår när nuvarande tillstånd löper ut. Här måste både de individuella skyddsskälerna och aktuell land-information beaktas. Även möjligheten att få uppehållstillstånd på grund av arbete eller att kvalificera sig som varaktigt bosatt kan innebära att anknytningspersonen har välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd (MIG 2018:19). Avgörandet gällde en person som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande och som på grund av övergångsreglerna till den tillfälliga lagen kunde utgöra anknytningsperson.

Vilka anhöriga omfattas?

Familjeåterföreningsdirektivet uppställer inget krav på att det ska finnas en möjlighet att få uppehållstillstånd för personer som inte tillhör kärnfamiljen och vid s.k. snabba anknytningar. Dessa fall som alltså inte styrs av familjeåterföreningsdirektivet, regleras i 5 kap. 3 a § utlänningslagen. I syfte att anpassa de svenska reglerna till miniminivån i direktivet upphävdes möjligheten till familjeåterförening enligt bestämmelsen i de fall utlänningen återopar anknytning till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Det bör anmärkas att viss anhöriginvandring inte påverkas av den tillfälliga lagen trots att anknytningspersonen är en skyddsbehövande som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

En utlänning som är förälder till ett ensamkommande barn som är flykting eller annan skyddsbehövande har som huvudregel rätt till uppehållstillstånd. Detta följer av 5 kap. 3 § första stycket 4 utlänningslagen. Detta gäller även när det ensamkommande barnet har beviljats ett uppehållstillstånd som tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen. Uppehållstillstånd med stöd av denna punkt förutsätter inte att barnets uppehållstillstånd är permanent.

Uppehållstillstånd kan även beviljas en förälder eller en annan vuxen person som trätt i föräldrarnas ställe till ett ogift utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan

fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan. Detta eftersom inte heller denna grund för uppehållstillstånd förutsätter att barnet beviljats ett permanent uppehållstillstånd.

Övriga bestämmelser om anknytning

Enligt artikel 4.5 i familjeåterföreningsdirektivet får medlemsstaterna kräva att anknytningspersonen och dennes make ska ha uppnått en viss lägsta ålder, högst 21 år, innan maken kan återförenas med anknytningspersonen. Regleringen i 5 kap. 17 a § utlänningslagen ger möjlighet att vägra uppehållstillstånd för anknytningspersonens make eller sambo och för ett ogift barn till anknytningspersonens make eller sambo om någon av makarna eller samborna är under 18 år. För att tillfälligt anpassa de svenska reglerna till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner infördes en bestämmelse i den tillfälliga lagen som gör det möjligt att vägra uppehållstillstånd för en flyktings eller en alternativt skyddsbehövandes make eller sambo och för ett ogift barn till den skyddsbehövandes make eller sambo, om någon av makarna eller samborna är under 21 år. Vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska vägras ska hänsyn tas till utlänningsens övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden. Att parterna har gemensamma barn är en sådan omständighet som kan beaktas och även parternas möjligheter att återförenas i något annat land.

I 13 § tillfälliga lagen finns en ventil som möjliggör att uppehållstillstånd kan beviljas i sådana undantagsfall när det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka uppehållstillstånd. Bestämmelsen innebär att en individuell prövning av rätten till familjeåterförening ska göras i varje enskilt fall. I MIG 2018:20 har Migrationsöverdomstolen tagit ställning till frågan om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka familjeåterförening. Omständigheterna i avgörandet var att föräldrar och syskon hade ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin åttaårige son/bror, som kommit till Sverige med andra släktingar och beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande. Migrationsöverdomstolen uttalade att den inskränkning av rätten till respekt för familjeliv som det skulle innebära att neka familjemedlemmarna uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i den

tillfälliga lagen inte skulle stå i rimlig proportion till regeringens angivna syfte att under en tid begränsa antalet asylsökande. Särskild vikt måste fästas vid att principen om barnets bästa ska ges företräde vid prövningen av om en inskränkning av rätten till respekt för familjeliv enligt artikel 8 Europakonventionen är proportionerlig. Eftersom det skulle strida mot svenska konventionsåtaganden att under aktuella förhållanden inte tillåta familjeåterförening beviljades uppehållstillstånd.

Enligt artikel 13.2 i familjeåterföreningsdirektivet ska en familjemedlem beviljas ett tillstånd med minst ett års giltighetstid. Av artikel 13.3 framgår emellertid att familjemedlemmens tillstånd i princip inte får sträcka sig längre än till och med det datum då anknytningspersonens tillstånd löper ut. För att anpassa det svenska regelverket till direktivet gäller enligt den tillfälliga lagen att ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för den person som det återopas anknytning till.

En ansökan om förlängning av familjemedlemmens uppehållstillstånd ska kunna bifallas trots att familjemedlemmen vistas i Sverige. Om ett nytt tillstånd beviljas ska det gälla för samma tid som för uppehållstillståndet för den person som det återopas anknytning till. Möjligheten till ett permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 16 § utlänningslagen gäller alltså inte, dvs. uppehållstillstånd när ett förhållande har upphört. Familjeåterföreningsdirektivet uppställer inte något krav på att ett uppehållstillstånd som har beviljats på grund av anknytning ska kunna förlängas trots att förhållandet har upphört innan den anhörige har vistats i landet i fem år. Möjligheten som finns i utlänningslagen till förlängt uppehållstillstånd trots att det anknytningsgrundande förhållandet upphört finns således inte i den tillfälliga lagen såvitt gäller anknytning till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats.

8.3 Överväganden

8.3.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Kommitténs förslag: Om en utlänning har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats och har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd ges till

- en utlänning som är make eller sambo till utlänningen,
- ett utländskt ogift barn till utlänningen,
- ett utländskt ogift barn som har en förälder som är gift eller sambo med utlänningen, och
- en utlänning som på något annat sätt än ovan är nära anhörig till utlänningen om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.

Skälen för kommitténs förslag

Kommitténs utgångspunkt är en restriktiv reglering för anhöriginvandringen som lever upp till de konventionsåtaganden som Sverige är förpliktigt att följa. Det innebär att det i första hand är kärnfamiljen som ska ges rätt att återförenas. En ytterligare utgångspunkt är att regleringen i den utsträckning som det är möjligt och lämpligt ska bygga på befintligt regelverk, dvs. i första hand utlänningslagen. Detta underlättar rättstillämpningen som kan finna stöd i den praxis som har utarbetats av bl.a. Migrationsöverdomstolen, och ökar därmed även förutsebarheten och rättssäkerheten i systemet.

Av kommitténs direktiv framgår att kommittén ska ta ställning till i vilka situationer som uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av anknytning till en utlänning som sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Det innebär att anhöriginvandring som är kopplad till personer som har tidsbegränsade uppehållstillstånd på andra grunder, t.ex. på grund av arbete eller studier, inte omfattas av uppdraget. Några överväganden avseende anhöriginvandring till dessa grupper kommer därför inte att göras.

Grundtanken bakom den tillfälliga lagen var att tillfälligt anpassa det svenska regelverket till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner. För att säkerställa att Sverige uppfyller dessa förpliktelser infördes en bestämmelse som stadgar att uppehållstillstånd på grund av anknytning ska beviljas en utlänning som inte befinner sig i Sverige om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Denna lagtekniska konstruktion fick stark kritik av flera remissinstanser som bl.a. anförde att bestämmelsen är otydlig. Det anfördes vidare att det är svårt att veta hur långt konventionsåtagandena går och att det ankommer på regeringen – eller ytterst lagstiftaren – att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden avspeglas i svensk lag. Även Lagrådet var kritiskt och anförde bl.a. följande:

Att införa regler av angivet slag, som generellt innebär att asylsökande, myndigheter och domstolar direkt ska applicera EU-rätt och konventioner när de bedömer att de nyinförda miniminivåerna leder fel, väcker betänkligheter. Att veta exakt hur långt de svenska konventionsåtagandena går kan i lagstiftningssammanhang vara besvärligt. Det torde emellertid inte vara lättare för de asylsökande, för Migrationsverket och för migrationsdomstolarna att i enskilda ärenden bedöma om den miniminivå som lagts fast i den tillfälliga lagen ska tillämpas, eller om säkerhetsventilerna i stället aktualiseras. Det torde i befintlig svensk lagstiftningstradition saknas närliggande förebilder till bestämmelser utformade på det nu aktuella sättet. Enligt Lagrådets mening kan förslagets lämplighet i denna del därför starkt ifrågasättas, och även om det beaktas att avsikten är att alla delar av föreslagna åtgärder ska vara av tillfällig natur bör andra lösningar eftersträvas (Lagrådets yttrande 2016-04-20 s. 11–12).

Med hänsyn till den kritik som riktades mot den lagstiftningsteknik som finns i den tillfälliga lagen anser kommittén att denna typ av säkerhetsventiler bör undvikas och att det i stället ska sökas lagtekniska lösningar som inte hamnar i konflikt med den miniminivå som de internationella åtagandena kräver.

Vad ska krävas för att vara anknytningsperson?

Inledning

Enligt den praxis som har etablerats krävs i regel att en utlänning har permanent uppehållstillstånd för att kunna vara anknytningsperson vid anhöriginvandring. För att ha rätt till familjeåterförening enligt familjeåterföreningsdirektivet gäller dock att anknytningspersonen ska ha ett uppehållstillstånd som är giltigt under minst ett år och ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.

Kommittén föreslår nu att tidsbegränsade i stället för permanenta uppehållstillstånd ska vara huvudregeln vid första beslutstillfället både för skyddsbehövande och för fall när tillståndet beviljas på grund av t.ex. synnerligen ömmande omständigheter. Längden på ett första tillstånd för flyktingar ska vara tre år, för alternativt skyddsbehövande och i fall av synnerligen ömmande omständigheter m.fl. ska motsvarande tillståndstid vara tretton månader. Vid förlängning ska tillståndstiden bestämmas till två år både för flyktingar och för alternativt skyddsbehövande m.fl. Till detta kommer att det ska ställas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap samt vandels- och försörjningskrav för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Det kan med hänsyn till förändringarna av tillståndstiderna för uppehållstillstånd och kraven som införs för ett permanent tillstånd, inte krävas att en utlänning ska ha beviljats ett permanent uppehållstillstånd för att kunna vara anknytningsperson.

Flyktingar

I den tillfälliga lagen föreskrivs att uppehållstillstånd som beviljas en flykting ska vara tidsbegränsat. För att uppfylla kraven i familjeåterföreningsdirektivet bestämdes att en flykting som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vara anknytningsperson om denne bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. I en situation där det inte kan krävas ett permanent uppehållstillstånd för att vara anknytningsperson bedömer kommittén att denna ordning, som ligger i linje med regleringen i familjeåterföreningsdirektivet, kan utgöra utgångspunkt för en permanent reglering i utlänningslagen.

En person som beviljas flyktingstatus och därmed ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, har individuella skyddsskäl som är kopplade till hans eller hennes person. Denna typ av skyddsskäl består vanligen under en längre tid och innebär att det i normalfallet finns välgrundade utsikter för ett permanent uppehållstillstånd. Statistiken för 2018 och 2019 visar också att i princip alla flyktingar fick sina tidsbegränsade tillstånd förlängda, se avsnitt 6.5.1.

Som framgår av avsnitt 7.4.1 föreslår kommittén att det ska införas krav på kunskaper i svenska och om det svenska samhället, försörjningskrav samt göras en vandelsprövning för att en utlänning ska kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Flyktingar ska efter ansökan kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd vid en första förlängning av uppehållstillståndet, dvs. efter tre år med uppehållstillstånd i Sverige.

Kommittén bedömer att det inte bör krävas att anknytningspersonen uppfyller de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd för att ha rätt till anhöriginvandring. Ett visst vandelskrav finns redan i och med att det är möjligt att vägra uppehållstillstånd till en skyddsbehövande om denne genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här. När det gäller kunskapskraven som föreslås för permanent uppehållstillstånd framstår det inte som rimligt att de ska vara uppfyllda för att utlänningen ska ha rätt till familjeåterförening. För det första finns det en stor risk att möjligheten till anhöriginvandring i ett stort antal fall skjuts på framtiden under en så lång tid att det kommer att strida mot svenska konventionsåtaganden. Dessutom är det inte skäligt att personer med sämre förutsättningar att klara ett kunskapsprov ska missgynnas i detta avseende. Detta särskilt som det är fråga om personer som i många fall är särskilt utsatta och har flytt från svåra omständigheter som kan påverka möjligheten att tillgodogöra sig undervisning.

I den tillfälliga lagen krävs välgrundade utsikter att beviljas ett *permanent* uppehållstillstånd för att vara anknytningsperson. När nu olika krav kopplas till möjligheten att få ett sådant tillstånd och en flykting inte ska behöva uppfylla dessa för att vara anknytningsperson, bör kravet formuleras om till välgrundade utsikter att be-

viljas *varaktigt* uppehållstillstånd. Med denna formulering markeras att det inte ska göras någon bedömning av anknytningspersonens utsikter att klara kraven för ett permanent uppehållstillstånd för att flyktingen ska ha rätt till anhöriginvandring. Begreppet *varaktigt* uppehållstillstånd är det begrepp som används i familjeåterföreningsdirektivet. Flyktingar kan efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd ansöka om ett permanent uppehållstillstånd. Om flyktingen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd får bedömas utifrån hur troligt det är att skyddsbehovet kvarstår när det första treåriga tillståndet löper ut och flyktingen kan ansöka om ett permanent tillstånd. Här måste både de individuella skyddsskälerna och aktuell landinformation beaktas. Även möjligheten att få uppehållstillstånd på grund av arbete eller att kvalificera sig som varaktigt bosatt kan innebära att anknytningspersonen har välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd (MIG 2018:19).

Alternativt skyddsbehövande

Familjeåterföreningsdirektivet är inte tillämpligt när anknytningspersonen har tillstånd att vistas i en medlemsstat på grundval av alternativa skyddsformer enligt internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna. Direktivet är alltså inte tillämpligt på alternativt skyddsbehövande. För att tillfälligt anpassa bestämmelserna om anhöriginvandring till en miniminivå enligt EU-rätten och internationella konventioner togs möjligheten till familjeåterförening bort för alternativt skyddsbehövande när den tillfälliga lagen infördes den 20 juli 2016, men återinfördes vid förlängningen av den tillfälliga lagen den 20 juli 2019. En första fråga är om det är möjligt att permanent neka alternativt skyddsbehövande möjligheten till familjeåterförening på detta sätt.

Även om familjeåterföreningsdirektivet inte gäller för alternativt skyddsbehövande har kommissionen i sina riktlinjer för tillämpningen av direktivet uttalat att den anser att personer som beviljats subsidiärt skydd har samma behov av internationellt skydd som flyktingar, och uppmanar därför medlemsstaterna att anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter som flyktingar. Någon för-

ändring av familjeåterföreningsdirektivet avseende alternativt skyddsbehövande har dock inte skett.

Även Europakonventionens rätt till familjeliv enligt artikel 8 och barnkonventionens bestämmelse om barnets bästa är i detta sammanhang centrala. Bestämmelser om respekt för privatlivet och familjelivet finns även i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Frågan är därför om en inskränkning i enskildas rätt och intresse av att upprätthålla ett familjeliv är proportionerlig i förhållande till samhällets intresse av en reglerad invandring. I förarbetena till den tillfälliga lagen anförde regeringen att den tidsbegränsade lagen med begränsningar av rätten till familjeåterförening endast ska gälla i tre år. Med hänsyn till de stora påfrestningar som det svenska asylsystemet och andra centrala samhällsfunktioner har utsatts för till följd av det stora antalet asylsökande ansåg regeringen att det var förenligt med Europakonventionen att låta familjeåterförening anstå under denna tid.¹⁹ Det rådde särskilda omständigheter, med ett mycket stort antal asylsökande under hösten 2015 och de åtgärder som vidtogs då var tillfälliga. Kommitténs uppgift är inte att utarbeta en tillfällig reglering utan att finna en långsiktig lösning som dessutom ska uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Kommittén bedömer mot den bakgrunden att det vid den proportionalitetsavvägning som ska göras mellan den enskildes rätt till familjeliv och statens intresse av en reglerad invandring, inte är möjligt att neka alternativt skyddsbehövande rätt till familjeåterförening.

Nästa fråga är om alternativt skyddsbehövandes möjlighet till familjeåterförening ska begränsas på något sätt jämfört med vad som gäller för flyktingar.

I många EU-länder kan alternativt skyddsbehövande ansöka om familjeåterförening på samma villkor som flyktingar (Belgien, Bulgarien, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Ungern, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Slovenien och Slovakien). Det finns dock undantag och särregleringar. I Österrike och Lettland är familjeåterförening först tillåten tre respektive två år efter det att anknytningspersonen beviljats alternativt skydd, se avsnitt 5.3.2. En anpassning av den svenska regleringen till vad som gäller i en majoritet av andra EU-stater verkar mot denna bakgrund inte kräva att möjligheten till familjeåterförening för alternativt

¹⁹ Prop. 2015/16:174 s. 43.

skyddsbehövande ska begränsas på något sätt jämfört med vad som gäller för flyktingar.

Till detta kommer att det är frågan om det över huvud taget är möjligt att ha mer begränsande regler för alternativt skyddsbehövande jämfört med flyktingar utan att det utgör diskriminering enligt artikel 14 i Europakonventionen. Europadomstolen har i ett avgörande uttalat att studenter och arbetstagare med rätt till familjeåterförening var i en jämförbar situation med sökanden med en temporär flyktingstatus, på grund av den omständigheten att de också hade beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (*Hode och Abdi mot Förenade kungariket*, no 22341/09, § 50, 6 november 2012). I ett ännu inte avgjort mål i Europadomstolen (*M.A. mot Danmark*, no 6697/18) som gäller en syrisk medborgares klagomål över de danska myndigheternas beslut att inte bevilja hans hustru uppehållstillstånd i Danmark, och om beslutet är en kränkning av hans rättigheter enligt artikel 8 (rätten till familjeliv) och artikel 14 (förbud mot diskriminering). En av frågorna i målet gäller just om flyktingar och alternativt skyddsbehövande kan behandlas olika eller om det strider mot förbudet mot diskriminering. Målet hänsköts i november 2019 till domstolens Grand Chamber.

Med hänsyn till vad som anförts ovan bedömer kommittén sammantaget att alternativt skyddsbehövande ska ges möjlighet till anhöriginvandring på samma villkor som flyktingar. Det innebär att en alternativt skyddsbehövande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vara anknytningsperson om denne bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Precis som gäller för flyktingar ska det inte krävas att en alternativt skyddsbehövande för att vara anknytningsperson ska behöva uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd. Alternativt skyddsbehövande ska efter ansökan kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd vid en andra förlängning av tillståndet, dvs. efter tre år och en månad. Om den alternativt skyddsbehövande har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd får bedömas utifrån hur troligt det är att skyddsbehovet kvarstår vid denna tidpunkt. Även om alternativt skyddsbehövande inte har individuella skyddsskäl på samma sätt som flyktingar utan skälen ofta är kopplade till den allmänna situationen i hemlandet, visar statistiken att de allra flesta alternativt skyddsbehövandes tillstånd förlängs.

Övriga personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd

I den tillfälliga lagen finns för flyktingar och alternativt skyddsbehövande uttryckliga begränsningar av rätten till anhöriginvandring jämfört med vad som gäller enligt utlänningslagen. Som nämnts ovan krävs i regel ett permanent uppehållstillstånd för att vara anknytningsperson. Det innebär att för de anknytningspersoner som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen på annan grund än skyddsbehov, t.ex. på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter (11 §) eller på grund av verkställighetshinder (15 §), begränsas möjligheten till anhöriginvandring jämfört med regleringen i utlänningslagen. Någon särskild reglering för dessa anknytningssituationer finns inte i den tillfälliga lagen förutom ventilen i 13 § som stadgar att om uppehållstillstånd på grund av anknytning inte kan ges på någon annan grund, ska ett sådant tillstånd beviljas en utlänning som inte befinner sig i Sverige om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande.

Kommitténs förslag att tidsbegränsade i stället för permanenta uppehållstillstånd ska vara huvudregeln vid första beslutstillfället gäller inte bara när tillstånd beviljas på grund av skyddsbehov, utan gäller även när tillstånd beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder. Förutsättningarna för anhöriginvandring för anknytningspersoner med uppehållstillstånd på sådana grunder behöver regleras.

Även i detta sammanhang måste hänsyn tas till den internationella reglering som finns. Enligt familjeåterföreningsdirektivet ska en tredjelandsmedborgare ha rätt till familjeåterförening om han eller hon har ett uppehållstillstånd som är giltigt under minst ett år och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd. Kommittén har bedömt att dessa krav ska gälla för att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska ha rätt till familjeåterförening. För att uppnå en enhetlig reglering föreslås att detta även ska gälla om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas på grund av t.ex. synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder. Precis som för flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska det inte krävas att de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd avseende språk- och samhällsfrågor, försörjning samt vandel ska vara uppfyllda för att rätt till anhöriginvandring ska finnas. En utlänning

som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska efter ansökan kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd vid en andra förlängning av tillståndet, dvs. efter tre år och en månad. Om det finns välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd får bedömas hur troligt det är att det vid denna tidpunkt finns grund att besluta om ett nytt uppehållstillstånd. Den som har uppehållstillstånd på grund av ett bestående verkställighetshinder ska efter ansökan kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd efter tre år med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Bedömningen av om det finns välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd får göras utifrån hur troligt det är att det vid denna tidpunkt finns grund att besluta om ett nytt uppehållstillstånd.

Vilka anhöriga ska omfattas?

Anknytning för personer som tillhör kärnfamiljen

Utlänningslagens reglering av vilka som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon person i Sverige (anknytningspersonen) finns i 5 kap. 3 § och 5 kap. 3 a § utlänningslagen. I 5 kap. 3 § utlänningslagen finns bestämmelser som har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet och även det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. De obligatoriska bestämmelserna gäller återförening med kärnfamiljen. Bestämmelserna i 5 kap. 3 a § utlänningslagen har däremot inte sin grund i familjeåterföreningsdirektivet utan är bestämmelser som ger ytterligare möjligheter till uppehållstillstånd utöver vad direktivet kräver.

De personer som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen och som också kan ges tillstånd enligt den tillfälliga lagen är anknytningspersonens make/maka eller sambo, barn till anknytningspersonen eller till anknytningspersonens make/maka eller sambo. Det följer av familjeåterföreningsdirektivet att dessa personer ska kunna återförenas med anknytningspersonen. Någon ändring av denna ordning föreslås inte.

Som konstaterats i avsnitt 8.2.4, gäller uttrycken make och sambo såväl olikkönade som samkönade par och med make avses även registrerad partner. I vissa fall kan ett par inte leva tillsammans på grund av att förhållandet inte accepteras i den kultur de levte i. Detta hindrar inte att ett samboförhållande kan ha förelegat. Vid prov-

ningen av om ett samboförhållande förelegat ska en helhetsbedömning göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Att paret t.ex. haft tillgång till två olika bostäder utesluter inte att de kan vara sambor.

Upplysningsvis kan följande noteras. Det finns delar i 5 kap. 3 § utlänningslagen som inte berörs av den tillfälliga lagen och som inte heller påverkas av förslaget i detta betänkande. För det första ska föräldrar till ett barn som är flykting eller annan skyddsbehövande ha rätt till anhöriginvandring (jfr 5 kap. 3 § första stycket 4). Detta påverkas inte av att barnet beviljas ett tidsbegränsat tillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Vidare gäller detsamma för en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan (jfr 5 kap. 3 § första stycket 5 utlänningslagen). Bestämmelsen syftar till familjesammanhållning och inte till familjeåterförening och har sin grund i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

Anknytning för personer som inte tillhör kärnfamiljen

Familjeåterföreningsdirektivet uppställer inte något krav på att det ska finnas en möjlighet att få uppehållstillstånd i de fall som omfattas av 5 kap. 3 a § utlänningslagen, dvs. anknytningar utanför kärnfamiljen. En internationell utblick visar att många EU-medlemsstater har utvidgat rätten till familjeåterförening under vissa omständigheter även till anhöriga som inte tillhör kärnfamiljen, exempelvis anknytningspersonens föräldrar, vuxna barn, registrerad eller ogift partner, registrerad partner eller äkta makar/makor av samma kön som anknytningspersonen, och/eller fosterbarn.²⁰

Den tillfälliga lagens syfte att anpassa de svenska reglerna till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner innebär att uppehållstillstånd inte ges enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen om utlänningen återoppar anknytning till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen. De personkategorier

²⁰ EMN 2017a s. 21.

som omnämns i 5 kap. 3 a § och alltså inte kan beviljas uppehållstillstånd enligt tillfälliga lagen är följande:

1. en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med anknytningspersonen (s.k. snabba anknytningar),
2. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 3 § eller i denna paragraf är nära anhörig till anknytningspersonen om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet,
3. en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige,
4. en utlänning som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett barn som är bosatt i Sverige,
5. en utlänning som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd.

När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd också ges till

1. en utlänning som är adopterad i Sverige i vuxen ålder,
2. en utlänning som är anhörig till en utlänning som är flykting eller annan skyddsbehövande, och
3. en utlänning som på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

Kommittén bedömer att personkategorierna i första stycket 5 och andra stycket 1 och 3 inte berörs av förslagen.

De personkategorierna som avses i första stycket 3 och 4, är utlänningar som är föräldrar till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige (p. 3) och utlänningar som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett i Sverige bosatt barn (p. 4). Kommittén bedömer att det är rimligt att anta att det rör sig om mycket få fall. De personkategorier som berörs kan inte beviljas uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen om det inte i det enskilda fallet bedöms strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka uppehållstillstånd. Kommittén bedömer att det även med hänsyn till att det är frågan om en långsiktig

reglering, inte skulle strida mot svenska konventionsåtaganden att i denna del behålla regleringen i den tillfälliga lagen. Det ska därför inte vara möjligt att få ett uppehållstillstånd enligt p. 3 och 4 om den person som det åberopas anknytning till är ett barn som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats.

Med utgångspunkt i den praxis som finns från Europadomstolen när det gäller skyddet av familjeliv i artikel 8 bedömer kommittén att utöver kärnfamiljen även vissa andra anhöriga ska ges möjlighet till uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Den kategori som avses är personer som omfattas av 5 kap. 3 a § första stycket 2, dvs. utlänningar som på något annat sätt än som avses i 3 § är nära anhöriga till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet. Europadomstolen har i en rad avgöranden rörande unga vuxna som ännu inte skapat ett eget familjeliv, accepterat att deras förhållande till sina föräldrar och till andra nära familjemedlemmar också utgör ett familjeliv (*Maslov mot Österrike*, no 1638/03, § 62, 23 juni 2008). För detta krävs att det finns ett särskilt beroendeförhållande som går utöver vanliga känslomässiga band mellan familjemedlemmarna, se avsnitt 8.2.1. Det är i första hand denna kategori som bedöms beröras. Kommittén bedömer att en sådan avvägning ligger i linje med Europadomstolens tolkning av stadgandet om skydd för familjelivet. En liknande bedömning gjordes även i prop. 1996/97:25 s. 113.

Även om det inte är helt enkelt att exakt veta hur långt de svenska konventionsåtagandena går bedömer kommittén att övriga kategorier i 5 kap. 3 a § inte ska inte kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och att förslaget inte hamnar i konflikt med Sveriges internationella åtaganden.

8.3.2 Tillståndtidens längd vid anknytning

Kommitténs förslag: Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till en utlänning som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till någon som är bosatt eller beviljats permanent uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat och gälla i två år.

Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Tillståndet får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Om ytterligare ett uppehållstillstånd beviljas ska även detta tillstånd vara tidsbegränsat och gälla i två år. Om vissa ytterligare krav är uppfyllda kan efter ansökan ett permanent uppehållstillstånd i stället beviljas, dock tidigast efter tre år med uppehållstillstånd i Sverige.

Möjligheten för make, maka eller sambo att vid första beslutstillfället beviljas ett permanent uppehållstillstånd tas bort.

Den som har beviljats ett uppehållstillstånd på grund av anknytning till make, maka eller sambo får beviljas ett nytt uppehållstillstånd endast om förhållandet består. Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller
3. andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd.

Ett uppehållstillstånd som beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader.

En ansökan om förlängning av familjemedlemmens uppehållstillstånd ska kunna bifallas trots att familjemedlemmen vistas i Sverige.

Längden på ett första uppehållstillstånd

Enligt utlänningslagen ska uppehållstillstånd på grund av anknytning gälla i minst ett år. Normalt har permanenta uppehållstillstånd beviljats vid anhöriginvandring. Det finns dock undantag från detta. När det t.ex. gäller sökande som är gift eller sambo med anknytningspersonen utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, eller sökande som har för avsikt att bli sambo med anknytningspersonen (s.k. snabb anknytning) gäller sedan länge principen om uppskjuten invandringsprövning som innebär att tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljas vid första beslutstillfället.

Kommittén har föreslagit att skyddsbehövande ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel i stället för som tidigare permanenta uppehållstillstånd. Det framstår därför som rimligt och enhetligt att utgångspunkten även vid anhöriginvandring ska vara att tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljas vid första beslutstillfället. Antalet undantag ska minimeras. Det innebär bl.a. att möjligheten för make, maka eller sambo att vid första beslutstillfället beviljas ett permanent uppehållstillstånd om utlänningen sammanbott utomlands med sin make eller sambo under en längre tid, eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat, tas bort.

Enligt artikel 13.2 i familjeåterföreningsdirektivet ska en familjemedlem beviljas ett tillstånd med minst ett års giltighetstid. Av artikel 13.3 framgår emellertid att familjemedlemmens tillstånd i princip inte får sträcka sig längre än till och med det datum då anknytningspersonens tillstånd löper ut.

Enligt 8 § tillfälliga lagen ska ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen, gälla för samma tid som uppehållstillståndet för den person som det åberopas anknytning till. I förarbetena angavs att förslaget att låta familjemedlemmens uppehållstillstånd gälla för samma tid som flyktingens uppehållstillstånd, dvs. fram till dess att flyktingens tillstånd löper ut, är rimligt och inte riskerar att bryta mot familjeåterföreningsdirektivet (prop. 2015/16:174 s. 41). Det bör dock noteras att den bedömningen gjordes mot bakgrund av att det var fråga om en tillfällig lagstiftning som skulle gälla i tre år.

Med hänsyn till att det uttryckligen framgår av familjeåterföreningsdirektivet att ett uppehållstillstånd i princip inte får sträcka sig längre än till och med det datum då anknytningspersonens uppehållstillstånd löper ut, bedömer kommittén att det är förenligt med direktivet att ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till någon som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

När det gäller anknytning till personer som har ett permanent uppehållstillstånd, måste den anhöriges uppehållstillstånd vara minst ett år för att regleringen inte ska strida mot familjeåterföreningsdirektivet. Uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats, ska enligt förslaget gälla för samma tid som uppehållstillståndet för den person som det åberopas anknytning till. Flyktingar föreslås initialt beviljas ett uppehållstillstånd på tre år vilket innebär att den anhöriges tillstånd maximalt kan gälla i tre år. Med hänsyn till tiden det tar att ansöka och till Migrationsverkets handläggningstider, kommer tillståndstiderna i dessa fall att understiga tre år. För att flyktingar som har beviljats ett permanent uppehållstillstånd, och därmed uppfyllt kraven på kunskaper i svenska m.m., inte ska hamna i en sämre position än flyktingar med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör anhöriga till en flykting med ett permanent uppehållstillstånd beviljas ett uppehållstillstånd på två år. Kommittén bedömer att samma giltighetstid även ska gälla för anhöriga till t.ex. alternativt skyddsbehövande och personer med tillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, som har permanenta uppehållstillstånd.

För att uppnå konsekvens och enhetlighet bör tvååriga uppehållstillstånd även ges till anhöriga till personer som är bosatta här, dvs. personer som vistas i Sverige utan krav på uppehållstillstånd. Det är framför allt svenska medborgare men även nordiska medborgare och personer med uppehållsrätt som avses.

Längden på uppehållstillståndet vid förlängning

Nästa fråga är hur långt ett uppehållstillstånd ska vara om förutsättningarna är uppfyllda för att bevilja en förlängning av tillståndet för den anhörige. För personer som har tillstånd på grund av flykting-

skap, alternativt skyddsbehov eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter förslår kommittén att tillståndet vid förlängning ska gälla i två år. För att tillståndstiderna i möjligaste mån ska harmoniseras och vara så enhetliga som möjligt bör detta även gälla vid anhöriginvandring. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska alltså även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Tillståndet får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Det måste vara möjligt för en person som befinner sig i Sverige att vid någon tidpunkt få ett permanent uppehållstillstånd. I och med att det första uppehållstillståndet och ibland även det andra tillståndet ska anpassas till längden på anknytningspersonens uppehållstillstånd kan särskilt det första uppehållstillstånd bli väldigt kort. Det är därför svårt att, som för flyktingar och alternativt skyddsbehövande, koppla möjligheten till permanent uppehållstillstånd till en första eller andra förlängning av tillståndet. För att möjligheten att få ett permanent uppehållstillstånd i dessa fall ska harmonisera med vad som gäller för andra kategorier ska det krävas en minsta vistelsetid om tre år med uppehållstillstånd innan det ska ges möjlighet till ett permanent uppehållstillstånd. För att få ett permanent uppehållstillstånd ska vidare vissa krav uppfyllas. Som framgår av kapitel 7 gäller kraven generellt för alla som ansöker om permanent uppehållstillstånd. Kommittén föreslår dock en ventil som innebär att vissa personer kan undantas från kraven. Om kraven inte uppnås och det inte finns förutsättningar till undantag och det därför saknas möjlighet att bevilja ett permanent uppehållstillstånd, ska uppehållstillståndet förlängas med två år i taget om förutsättningarna för förlängning är uppfyllda.

Uppehållstillstånd när förhållandet har upphört m.m.

När det gäller uppehållstillstånd som har beviljats på grund av anknytning till make, maka eller sambo och vid snabba anknytningar gäller s.k. uppskjuten invandringsprövning, vilket innebär att det krävs att förhållandet består för att ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd ska beviljas och att det görs en ny bedömning av om förhållandet är seriöst. Syftet med den uppskjutna invandringsprövningen är att förhindra missbruk av rätten till invandring. Utan

en sådan möjlighet att pröva om förhållandet som ligger till grund för ansökan om uppehållstillstånd är seriöst skulle det bli nödvändigt med en mer restriktiv prövning av ansökningarna. Systemet med uppskjuten invandringsprövning har en lång tradition i Sverige och det har inte kommit fram något skäl att förändra det.

Kravet att förhållandet ska bestå är, enligt regleringen i utlänningslagen, försett med undantag. Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om utlänningen har särskild anknytning till Sverige, förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd. Möjligheten till undantag från kravet på att ett förhållande ska bestå togs bort i den tillfälliga lagen.

Undantagen i utlänningslagen har tagits fram för att personer som har varit bosatta i Sverige en tid och anpassat sig väl genom t.ex. arbete och därigenom bidrar till samhället, inte ska utvisas. Till detta kommer att personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning kan hamna i en beroendeställning till anknytningspersonen och känna sig tvingade att stanna kvar i ett förhållande trots att det t.ex. förekommer våld. Kommittén bedömer att det bör ske en återgång till den ordning som gäller enligt utlänningslagen. Ett uppehållstillstånd som beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader.

Artikel 15.1 i familjeåterföreningsdirektivet föreskriver att make eller ogift partner samt barn som har uppnått myndig ålder har rätt att, efter ansökan, få ett eget uppehållstillstånd som är oberoende av anknytningspersonens senast efter fem års vistelse, under förutsättning att familjemedlemmen inte har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl än familjeåterförening. Medlemsstaterna får inskränka beviljandet av uppehållstillstånd till make eller ogift partner vid upplösning av familjebanden. Den reglering som finns i utlänningslagen med permanent uppehållstillstånd som huvudregel har inneburit att tillståndet varit oberoende av anknytningspersonens uppehållstillstånd. Undantagen som nämnts ovan har gällt anknytningar till make, maka eller sambo samt snabba anknytningar där tidsbegränsade tillstånd har beviljats. Dessa har förlängts endast om förhållandet har bestått. Denna ordning har ansetts vara förenlig med familjeåterföreningsdirektivet.

Kommittén föreslår nu att den som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning ska ges tidsbegränsat uppehållstillstånd. Frågan uppkommer när ett tillstånd kan bli permanent eller på något annat sätt oberoende av anknytningspersonen. Enligt familjeåterförordningsdirektivet ska detta ske senast efter fem års vistelse i Sverige. Medlemsstaterna får dock inskränka beviljandet av uppehållstillstånd till make eller ogift partner vid upplösning av familjebanden. Kommittén bedömer att den möjlighet till uppehållstillstånd som finns när ett förhållande upphört och som har beskrivits ovan uppfyller de krav på rätten till ett eget oberoende uppehållstillstånd som ställs i artikel 15.1 i familjeåterförordningsdirektivet.

En ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd på grund av anknytning bör kunna bifallas trots att utlänningen vistas i Sverige.

8.3.3 Möjlighet att vägra uppehållstillstånd vid anknytning

Kommitténs förslag: Ett uppehållstillstånd ska få vägras

- en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller
- ett utländskt barn som är ogift och har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige

om någon av makarna eller samborna är under 21 år.

Skälen för kommitténs förslag

Enligt utlänningslagen får uppehållstillstånd vägras för anknytningspersonens make/maka eller sambo om någon av makarna eller samborna är under 18 år. Bestämmelsen grundar sig på artikel 4.5 i familjeåterförordningsdirektivet, som anger att för att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får medlemsstaterna kräva att anknytningspersonen och dennes make ska ha uppnått en viss lägsta ålder, högst 21 år, innan maken kan återförenas med anknytningspersonen.

Enligt den tillfälliga lagen är motsvarande åldersgräns 21 år. Detta för att regleringen ska ligga i linje med den miniminivå som följer av familjeåterföreningsdirektivet.

Enligt en rapport från Delmi²¹ är åldersgränsen för att en make, maka eller partner till en anknytningsperson ska kunna beviljas uppehållstillstånd densamma som den i respektive land gällande myndighetsåldern eller äktenskapsåldern, dvs. 18 år. Enligt rapporten och andra källor tillämpade dock nio stater en högre åldersgräns: Danmark och Norge (24 år), Nederländerna, Österrike, Belgien, Litauen, Cypern och Malta (alla 21 år) samt Tjeckien (20 år). Vissa länder som infört en högre åldersgräns än 18 år för att bevilja uppehållstillstånd till makar/sambor preciserar att regeln enbart gäller för nyetablerade parrelationer där parterna inte levt tillsammans tidigare. I Norge höjdes åldersgränsen 2016 till 24 år för anknytningsinvandring av makar i nyetablerade relationer, medan 18-årsgränsen för etablerade par kvarstod.²²

Kommitténs utgångspunkt är att det för en långsiktigt hållbar migrationspolitik krävs att det svenska regelverket ligger i linje med övriga nordiska länder och EU. Regelverket bör därför vara i enhetlighet med det EU-direktiv som finns på området. Kommittén anser därför att åldersgränsen för att få vägra uppehållstillstånd ska vara att någon av makarna eller samborna är under 21 år.

²¹ Borevi 2018 s. 29.

²² Förenade kungariket införde år 2008 en åldersgräns på 21 år för anknytningsinvandring av makar/sambor, men Högsta Domstolen fastställde tre år senare att åldersgränsen stred mot Europakonventionen för mänskliga rättigheter, varefter den ändrades tillbaka till 18 år igen. Något avgörande från Europadomstolen finns dock inte.

9 Försörjningskrav vid anhöriginvandring

9.1 Inledning

Enligt direktiven ska kommittén ta ställning till om och i vilka situationer som ett försörjningskrav ska ställas som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning och hur ett sådant försörjningskrav i så fall ska utformas.

9.2 Gällande rätt

9.2.1 Familjeåterföreningsdirektivet

Reglerna om uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person har beskrivits i kap. 8. Där redogörs för vilka anhöriga som omfattas av bestämmelserna om anhöriginvandring och vilka personer som kan vara anknytningspersoner. Bestämmelserna grundar sig till viss del på familjeåterföreningsdirektivet.¹

I familjeåterföreningsdirektivet finns fakultativa (icke-obligatoriska) bestämmelser om försörjningskrav vid anhöriginvandring (artikel 7.1 a–c). Direktivet föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja uppehållstillstånd för make och omyndiga ogifta barn till anknytningspersonens make. När det gäller polygama hushåll ska dock inte uppehållstillstånd beviljas för ytterligare en make om anknytningspersonen redan bor tillsammans med en make i medlemsstaten. Direktivet föreskriver vidare en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja uppehållstillstånd för föräldrar till ensamkommande flyktingbarn.

¹ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

Enligt direktivet får medlemsstaterna kräva bevis för att den person som bor i en medlemsstat, den s.k. anknytningspersonen, har en bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden, en sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av, och som omfattar anknytningspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar, samt stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja anknytningspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna ska bedöma dessa försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, och får beakta nivån för minimilöner och pensioner samt antalet familjemedlemmar. Försörjningskrav får enligt direktivet inte ställas som villkor för att make, maka eller underåriga barn ska få återförenas med en flykting. Medlemsstaterna får dock kräva att flyktingen uppfyller villkoren om försörjningskrav i artikel 7.1 om ansökan om familjeåterförening inte lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats (jfr artikel 12.1). I övrigt ger direktivet möjlighet att införa försörjningskrav som villkor för familjeåterförening med samtliga anhöriga till anknytningspersonen.

9.2.2 Försörjningskravets utformning i utlänningslagen

Bakgrund

Regler om försörjningskrav vid anhöriginvandring infördes i utlänningslagen (2005:716) den 15 april 2010.² Vid denna tidpunkt var Sverige den enda medlemsstaten i EU som inte uppställde någon form av försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring.

Syftet med försörjningskravet är framför allt att stärka integrationen. I förarbetena uttalade regeringen t.ex. att avgörande faktorer för en god integration är arbete, språkkunskaper och bostad för den egna familjen. Om anknytningspersonen redan har integrerats i samhället genom att han eller hon är egenförsörjande och har en bostad främjas även de nyanlända familjemedlemmarnas integration.³

² Prop. 2009/10:77, bet. 2009/10:SfU12, rskr. 2009/10:202.

³ Prop. 2009/10:77 s. 19.

Det bör noteras att det finns försörjningskrav även i andra situationer än vid anhöriginvandring.

För att en tredjelandsmedborgare ska kunna förvärva ställning som varaktigt bosatt i Sverige uppställs t.ex. ett krav på att den sökande styrker att han eller hon för egen räkning och för de familjemedlemmar gentemot vilka den sökande har försörjningsansvar förfogar över bl.a. ”stabila och regelbundna försörjningsmedel” som är tillräckliga att försörja sökanden och (i förkommande fall) också familjemedlemmar utan att systemet för socialt bistånd i landet behöver tas i anspråk (artikel 5.1 a). I 5 a kap. 2 § utlänningslagen uttrycks detta som att tredjelandsmedborgaren, som villkor för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska kunna försörja sig och sin familj fullt ut med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda, se avsnitt 12.3.1.

För medborgare inom EU/EES och i Schweiz finns särskilda regler om uppehållsrätt respektive uppehållstillstånd (se 3 a kap. utlänningslagen och 4 kap. 9 § utlänningsförordningen [2006:97]). Det finns inte något uttalat försörjningskrav för personer som är förvärvsaktiva som anställda, egna företagare eller tillfälliga tjänsteutövare. För att ha uppehållsrätt eller beviljas uppehållstillstånd i Sverige krävs dock att de är yrkesverksamma exempelvis som arbetstagare eller egna företagare. Det finns emellertid inget krav på att de ska ha t.ex. en viss minsta inkomst eller vissa intäkter från en rörelse. Det åligger däremot bl.a. studerande och andra icke ekonomiskt aktiva att visa sin försörjningsförmåga, för att de ska ha uppehållsrätt eller beviljas uppehållstillstånd. Av 3 a kap. 3 § första stycket 4 utlänningslagen framgår exempelvis att en EU/EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

Kravet på försörjning

Utgångspunkter

Bestämmelserna om försörjningskrav är kopplade till bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i utlänningslagen. Med anknytningsperson avses en person som en utlänning åberopar anknytning till när han eller hon ansöker om uppehållstillstånd. Såväl

svenska som utländska medborgare samt statslösa kan vara anknytningspersoner enligt dessa bestämmelser.

För att uppehållstillstånd ska beviljas anhöriga med stöd av bestämmelserna om anhöriginvandring i 5 kap. utlänningslagen ska anknytningspersonen kunna försörja sig och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Det innebär ett krav på att anknytningspersonen ska klara sin egen försörjning, men inte att han eller hon ska försörja sina familjemedlemmar. Det kan därför sägas att det snarare är fråga om ett krav på egen försörjning i stället för ett försörjningskrav med innebörd att en person ska svara för någon annans försörjning.

Det finns även viss anhöriginvandring som regleras i utlänningsförordningen. Det gäller anknytning till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av arbete enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen, eller med stöd av reglerna om spårbyte i 5 kap. 15 a § utlänningslagen. I dessa fall får uppehållstillstånd beviljas en familjemedlem till utlänningen om familjemedlemmen är make eller sambo till utlänningen eller släkting i rakt nedstigande led till utlänningen eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år. För att beviljas ett uppehållstillstånd för arbete krävs bl.a. att anställningen gör det möjligt att försörja sig. Detta krav är frikopplat från reglerna om anhöriginvandring och innebär ett krav på egenförsörjning och inte ett krav att försörja anhöriga som kommer hit. Något krav på bostad finns inte.

Uppehållstillstånd får vidare beviljas en familjemedlem till en utlänning som enligt 5 kap. 5 § andra stycket utlänningslagen har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. Det gäller främst utlänningar som är egna företagare eller fria yrkesutövare samt pensionärer som önskar bosätta sig på sin fritidsfastighet. För att beviljas uppehållstillstånd ska familjemedlemmen ha sin försörjning ordnad under vistelsen.

Även vissa familjemedlemmar till den som har uppehållstillstånd för forskning enligt student- och forskardirektivet⁴ kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. För att beviljas ett uppehållstillstånd för forskning ska utlänningen visa att han eller hon kommer

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete (omarbetning).

att ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin återresa. Det är alltså ett krav på egenförsörjning.

EU-domstolen har i en dom den 4 mars 2010 (C-578/08, *Chakroun*, punkt 43 och 47) uttalat bl.a. följande. Möjligheten att uppställa ett försörjningskrav enligt direktivet ska tolkas restriktivt eftersom huvudregeln är att familjeåterförening ska beviljas. Det utrymme för skönsmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna ska vidare inte användas av dem på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening, eller direktivets ändamålsenliga verkan. Av avgörandet (punkt 48) framgår också att, även om medlemsstaterna får ange en viss summa som referensbelopp, medlemsstaterna inte får neka familjeåterförening om inkomsten inte överstiger en viss miniminivå, oberoende av en konkret prövning av varje sökandes situation.

Vilka inkomster ska beaktas?

När det gäller nivån på försörjningsförmågan preciseras denna i 4 kap. 4 c § utlänningsförordningen där det framgår att kravet på att kunna försörja sig är uppfyllt om den person som utlänningsåberopar anknytning till har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Förbehållsbeloppet fastställs med ledning av ett normalbelopp som ska anses innefatta alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnad, som beräknas särskilt och läggs till normalbeloppet. Normalbeloppet ska för en ensamstående gäldenär under år 2020 vara 5 002 kronor i månaden, för sammanlevande makar och därmed jämställda 8 264 kronor i månaden och för varje barn 2 654 kronor i månaden till och med det kalenderår då barnet fyller sex år och 3 055 kronor i månaden för tid därefter.⁵

Syftet med försörjningskravet är att skapa incitament för arbete. Det är därför i första hand inkomster från arbete och andra arbetsrelaterade ersättningar samt företagande som utgör godtagbara försörjningskällor vid prövningen av anknytningspersonens försörjningsförmåga.

⁵ Kronofogdemyndighetens föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid löneutmätning under år 2020, KFMFS 2019:1.

Eftersom anknytningspersonens försörjningsförmåga endast provas vid ansökningstillfället ska en bedömning göras av om han eller hon har en långsiktig försörjningsförmåga. Arbetsinkomsterna bör vara av viss varaktighet och inte endast sporadiska från tillfälliga korttidsanställningar. Arbetsinkomster från tillsvidareanställning eller liknande anställning eller överskott från eget arbete av mer varaktig karaktär tyder i sig på en god etablering på arbetsmarknaden. En tillsvidareanställning på heltid som genererar inkomster av viss storlek är därför en omständighet som bör medföra att försörjningsförmågan anses uppfylld. Sedan uppehållstillstånd beviljats ska det inte göras någon ytterligare prövning av försörjningskravet.

Kravet på lämplig bostad

I försörjningskravet ligger även ett krav på att det finns en lämplig bostad för anknytningspersonen och för den sökande. Kravet är utformat på så sätt att anknytningspersonen inte måste förfoga över en bostad vid prövningstillfället. Det är tillräckligt att denne har en bostad åt sig och utlänningen när utlänningen anländer till Sverige. Det ligger i linje med syftet att säkerställa att de som beviljas uppehållstillstånd som anhöriga har ett ordnat boende direkt vid ankomsten till Sverige.

Precis som när det gäller vilka inkomster som krävs för att uppfylla försörjningskravet finns den närmare regleringen rörande kravet på bostadsstandard etc. i utlänningsförordningen och i Migrationsverkets föreskrifter.

Av föreskrifterna framgår bl.a. att kravet på en bostad av tillräcklig storlek och standard ska anses uppfyllt om anknytningspersonen, senast då utlänningen anländer till Sverige, förfogar över en bostad som han eller hon äger, hyr i första eller andra hand eller innehar med bostadsrätt. Om bostaden hyrs i andra hand ska uthyrningen vara godkänd av hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd. Bostaden ska ha en skälig standard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i den. En bostad för två vuxna utan barn ska ha minst ett rum och kök eller kokvrå. Om barn ska bo i bostaden ska den ha flera rum. Två minderåriga barn kan dela sovrum.⁶

⁶ Migrationsverkets föreskrifter om försörjningskravet vid anhöriginvandring MIGRFS 02/17.

Migrationsöverdomstolen har i avgörandet MIG 2011:16 prövat kravet på att anknytningspersonen ska ha en bostad av en tillräcklig storlek och standard. Av avgörandet framgår att bostadskravet ska anses vara uppfyllt om anknytningspersonen vid prövningstillfället antingen faktiskt förfogar över en bostad under minst ett år framöver eller om det vid en prognos framstår som sannolikt att ett sådant boende är ordnat för i vart fall ett år framöver.

Undantag från försörjningskravet

Enligt huvudregeln ska anknytningspersonen kunna försörja sig och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för att uppehållstillstånd ska beviljas en anhörig. Försörjningskravet är dock försett med ett antal undantag.

För det första ska försörjningskravet inte gälla om anknytningspersonen är ett barn. Det innebär att anknytningspersonen ska vara över 18 år vid prövningstillfället för att försörjningskravet ska gälla.

Försörjningskravet gäller inte heller om den person som utlänningsåberopar anknytning till är medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz.

Om anknytningspersonen är en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting gäller inte heller försörjningskravet. Detsamma gäller för s.k. kvotflyktingar och utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller har förklarats vara alternativt skyddsbehövande.

Vidare omfattas inte en utlänning som har permanent uppehållstillstånd och som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd för bosättning i minst fyra år av försörjningskravet. Om utlänningen befann sig i Sverige när det permanenta uppehållstillståndet beviljades räknas vistelsetiden från det datum då det tillståndet meddelades. Om utlänningen däremot befann sig utomlands när han eller hon beviljades permanent uppehållstillstånd räknas tidsfristen från det datum då utlänningen anses ha påbörjat sin vistelse i Sverige.

Försörjningskravet gäller inte om sökanden är ett barn och den som barnet åberopar anknytning till är barnets förälder. Kraven gäller inte heller om barnets andra förälder ansöker om uppehållstillstånd tillsammans med barnet. Slutligen får undantag från försörjningskraven medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl. Omstän-

digheter som hänför sig till såväl anknytningspersonen som till sökanden kan beaktas vid tillämpningen. Det kan finnas särskilda skäl att medge undantag från kraven med hänsyn till anknytningspersonen, t.ex. för att han eller hon är arbetsoförmögen på grund av sjukdom som inte endast är tillfällig eller på grund av annan varaktig fysisk eller psykisk funktionsnedsättning. I de fall en anknytningsperson är delvis arbetsoförmögen kan det finnas skäl att delvis efterge försörjningskravet.

9.2.3 Försörjningskravets utformning i tillfälliga lagen

Kravet på försörjning

Syftet med lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) är att kraftigt minska antalet asylsökande. En av åtgärderna var att under en begränsad tid anpassa det svenska regelverket till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner. Förutom de begränsade möjligheter till anhöriginvandring som återfinns i den tillfälliga lagen skärptes även försörjningskravet.

Försörjningskravet utvidgades till ett krav på att anknytningspersonen inte bara ska kunna försörja sig själv utan även den anhörige som ansöker om uppehållstillstånd. Den närmare regleringen av hur försörjningsförmågan ska beräknas finns i 1 § förordningen (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga förordningen). Kravet på att kunna försörja sig och utlänningen är uppfyllt om den person som utlänningen åberopar anknytning till har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. När det gäller vilka försörjningskällor som ska godtas har Migrationsöverdomstolen uttalat att vid beräkningen av försörjningsförmågan får barnbidrag och underhållsstöd beaktas men däremot inte studiebidrag för gymnasiestuderande barn eller bostadsbidrag (MIG 2019:22). Även inkomster från tidsbegränsade anställningar kan i vissa fall anses vara tillräckligt stabila för att försörjningskravet ska vara uppfyllt. Migrationsöverdomstolen har i MIG 2019:12 uttalat att kravet på försörjningsförmåga kan uppfyllas genom att anknytningspersonen vid prövningstillfället antingen har en tillräckligt stor arbetsrelaterad inkomst under minst

ett år framöver eller om det vid en prognos framstår som sannolikt att han eller hon kommer att ha sådan inkomst i vart fall under ett år framöver. Avgörandet gällde en anknytningsperson som hade haft tidsbegränsade anställningar hos samma arbetsgivare under flera år. Anställningarna hade förlängts i samband med att den föregående löpte ut.

När det gäller kravet på att ha en bostad av tillräcklig storlek och standard medförde den tillfälliga lagen inga förändringar jämfört med utlänningslagen. Migrationsverket har utfärdat föreskrifter med stöd av den tillfälliga förordningen.⁷

Det kan noteras att det inte skedde någon förändring i försörjningskravet för den som beviljats uppehållstillstånd för arbete enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen, eller med stöd av reglerna om spårbyte. De närmast anhöriga till dessa personer kan beviljas uppehållstillstånd utan att anknytningspersonen behöver uppfylla andra krav än att ha en anställning som gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig, dvs. de grundläggande kraven för att beviljas ett arbetstillstånd.

Tabellen nedan visar antalet ansökningar på grund av anknytning som avslagits på grund av att försörjningskraven i utlänningslagen respektive den tillfälliga lagen inte har uppfyllts. Som jämförelse redovisas även antalet beviljade tillstånd till anhöriga till personer med asylskäl. Statistiken visar att andelen avslag på grund av att försörjningskravet inte var uppfyllt jämfört med antalet beviljade tillstånd, ökade tydligt efter att det strängare försörjningskravet i den tillfälliga lagen började tillämpas.

⁷ Migrationsverkets föreskrifter om försörjningskravet vid anhöriginvandring MIGRFS 02/2017.

Tabell 9.1 Avslag på grund av att försörjningskravet inte är uppfyllt jämfört med antalet beviljade tillstånd till anhöriga till personer med asylskäl

År	Antal avslag enligt utlänningslagen	Antal avslag enligt tillfälliga lagen	Antal beviljade uppehållstillstånd till anhöriga till personer med asylskäl
2010	358		3 166
2011	204		3 037
2012	192		7 897
2013	74		10 673
2014	93		13 100
2015	108		16 251
2016	294	1 884	15 148
2017	904	6 694	19 124
2018	1 404	9 314	16 627

Enligt övergångsbestämmelserna till den tillfälliga lagen ska försörjningskravet i den lagen inte tillämpas om ansökan om uppehållstillstånd registrerats senast dagen före ikraftträdandet, dvs. den 20 juli 2016. Dessa äldre ärenden prövas alltså enligt utlänningslagen och det försörjningskrav som gäller där. Detta förklarar till viss del att utlänningslagen tillämpats även 2016, 2017 och 2018. Enligt muntlig uppgift från Migrationsverkets statistikenhet så har för 2018 cirka 1 300 av de 1 404 ärendena som anges avslagna enligt utlänningslagen kommit in till verket under 2017 och 2018 och måste alltså ha prövats enligt den tillfälliga lagen, men felregistrerats.

Undantag från försörjningskravet

Huvudregeln om försörjningskrav i utlänningslagen är som beskrivits ovan försedd med ett antal undantag. Undantagen är så omfattande att det bedömdes ha lett till att försörjningskravet i själva verket endast undantagsvis kunde tillämpas. Utgångspunkten i den tillfälliga lagen är att ett försörjningskrav ska gälla som villkor för uppehållstillstånd och att undantag från denna huvudregel endast ska få göras i fall då kravet framstår som olämpligt eller det står i strid med EU-rätten eller internationella konventioner.

För det första gäller inte försörjningskravet när det är ett barn som är anknytningsperson. Detta eftersom barn inte kan jämföras med vuxna i försörjningshänseende. Försörjningskravet gäller inte heller om sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

Ett annat undantag är när anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande. Familjeåterföreningsdirektivet ger vid handen att ett försörjningskrav får ställas upp om ansökan om familjeåterförening lämnas in senare än tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats eller om familjeåterförening är möjlig i ett tredje land, dvs. ett land utanför EU, med vilket anknytningspersonen och/eller familjemedlemmen har särskild anknytning (artikel 12.1). Försörjningskrav får också ställas upp när det gäller flyktingar vars familjeband inte har etablerats före inresan (artikel 9.2). Utformningen av försörjningskravet i den tillfälliga lagen har anpassats till familjeåterföreningsdirektivet vilket när det gäller anknytningspersoner som är flyktingar innebär att försörjningskrav får ställas upp om ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning görs senare än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting. Krav på försörjning kan vidare ställas om familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har särskild anknytning till, eller om utlänningen och anknytningspersonen har en nyetablerad relation. Regeringen har bedömt att det är rimligt att behandla alternativt skyddsbehövande på samma sätt som flyktingar när det gäller försörjningskravet i den tillfälliga lagen.⁸

De undantag från försörjningskravet som finns i utlänningslagen avseende kvotflyktingar fördes inte över till den tillfälliga lagen. Kvotflyktingar har därför rätt till anhöriginvandring på samma villkor som gäller för flyktingar och alternativt skyddsbehövande, dvs. ett försörjningskrav får ställas upp om ansökan om familjeåterförening lämnas in senare än tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats. Undantaget från försörjningskravet när sökanden är ett barn och den som barnet åberopar anknytning till är barnets förälder fördes inte heller över till den tillfälliga lagen. Inte heller undantaget om barnets andra förälder ansöker om uppehållstillstånd tillsammans med barnet finns med i den tillfälliga lagen.

Av statistik från Migrationsverket framgår att det inte är ovanligt att ansökan om familjeåterförening görs senare än tre månader efter det att uppehållstillstånd har beviljats för anknytningspersonen. År 2016 avslogs 366 ansökningar på grund av att försörjningskravet inte var uppfyllt samtidigt som undantag från försörjningskravet

⁸ Se prop. 2015/16:174 s. 47 och prop. 2018/19:128 s. 45.

inte medgavs på grund av att ansökan har gjorts senare än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd. Motsvarande siffra för 2017 var 1 033 och för 2018 956.

9.3 Internationell utblick

Regleringen avseende försörjningskrav vid anhöriginvandring skiljer sig mellan olika länder. Nedan finns en kort redovisning avseende vissa länders reglering. En utförligare redogörelse finns i kapitel 5.

Danmark

Danmark är inte bundet av EU:s familjeåterföreningsdirektiv. När ett par ska återförenas krävs i vanliga fall att anknytningspersonen är permanent bosatt i Danmark och har ett eget boende av rimlig storlek. Bostaden får vid ansökningstillfället inte vara belägen i ett bostadsområde som omfattas av gällande kravlista för familjeåterförening.⁹

Anknytningspersonen i Danmark ska ha egen försörjning vilket betyder att denne inte får ha fått förmåner enligt lagen om aktiv socialpolitik eller integrationslagen under de senaste tre åren innan beslutet om återföreningen och att paret inte kommer att ta emot sådana förmåner förrän den sökande har fått obegränsat uppehållstillstånd.

Finland

Finland ställer inga krav vad gäller sjukförsäkring eller lämpligt boende vid anhöriginvandring. Däremot finns ett försörjningskrav. Den sökande familjemedlemmen måste ha sin försörjning tryggad exempelvis med den i Finland bosatta anknytningspersonens löneinkomster eller inkomster från företagsverksamhet. Försörjningen räknas utifrån nettotinkomster, dvs. inkomster efter skatt och efter arbetsgivarens och arbetstagarens pensions- och försäkringspremier. Vissa socialskyddsförmåner medges och sänker det inkomstbelopp som krävs. Sådana förmåner är exempelvis barnbidrag, stöd för vårdnad av barn, underhållsstöd, studiepenning och bostadsbidrag.

⁹ Bekendtgørelse om boligkravslisten for ægtefællesammenføring.

Frankrike

I Frankrike görs en skillnad mellan anhöriginvandring till utländska medborgare som är bosatta i landet å ena sidan (*regroupement familial*) och anhöriginvandring till personer med flyktingstatus, alternativt skydd eller statslösa (*réunification familiale*).

Ett allmänt krav för anhöriginvandring är att anknytningspersonen i Frankrike förfogar över en bostad som anses vara normal för en jämförbar familj i samma geografiska region. Anknytningspersonen måste ha tillräckliga och stabila inkomster för att kunna försörja sina anhöriga. Inkomsten måste motsvara eller överstiga lagstadgad minimilön. Vissa typer av offentliga bidrag eller förmåner får räknas in i inkomsten medan andra exkluderas. Inget försörjningskrav tillämpas när anknytningspersonen är flykting, alternativt skyddsbehövande, statslös eller fransk medborgare.¹⁰

Nederländerna

En tredjelandsmedborgare som ansöker om uppehållstillstånd för anhöriginvandring till Nederländerna måste som huvudregel uppfylla ett försörjningskrav. Anknytningspersonen måste ha en egen, bestående och tillräckligt stor inkomst. *Egen* inkomst innebär att inkomsten måste vara en lön, en inkomst från eget företagande, kapital eller ränteinkomster, eller ett bidrag som personen är berättigad till på grund av tidigare inbetalda försäkringspremier, t.ex. arbetslöshetsersättning, sjukersättning, ersättning på grund av arbetsoförmåga eller pension. *Bestående* inkomst betyder i fall om inkomsten är en lön för anställning att anställningskontraktet måste gälla i minst sex månader framåt och att anknytningspersonen måste ha varit anställd i minst 12 månader när ansökan om anhöriginvandring görs. *Tillräckligt stor* inkomst betyder att beloppet för försörjningskravet motsvarar lagstadgad minimilön.

¹⁰ Ministère de l'Intérieur 2017 s. 17.

Norge

Norge kräver som huvudregel att anknytningspersonen har tillräckliga medel till sin försörjning. Dessutom finns en fyraårsregel för nyetablerade parrelationer. Försörjningskravet består av tre delar: tidigare inkomster, framtida inkomster och att anknytningspersonen inte har tagit emot socialbidrag under minst ett år innan ansökan om anhöriginvandring.

Tyskland

Som en förutsättning för familjeåterförening i Tyskland gäller att anknytningspersonen har en bostad av tillräcklig storlek och kvalitet. Anknytningspersonen måste kunna försörja sig själv och de anhöriga som ansöker om anhöriginvandring. Detta anses vara säkraställt när paret kan försörja sig utan att vara beroende av offentliga bidrag. Vissa typer av offentliga bidrag är tillåtna trots krav på egen försörjning, t.ex. barnbidrag och barntillägg, föräldrapenning, och bidrag för utbildning eller studier.

9.4 Överväganden

9.4.1 Försörjningskravets utformning

Kommitténs förslag: Som huvudregel ska ett försörjningskrav ställas som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning. Försörjningskravet ska innebära ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja både sig själv och den anhörige och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och den anhörige. Detta ska dock inte gälla vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

Skälen för kommitténs förslag

Ska det finnas ett försörjningskrav vid anhöriginvandring?

Familjeåterföreningsdirektivet ger EU-länderna möjlighet att ställa krav på bl.a. stabila och regelbundna försörjningsmedel samt lämplig bostad, som villkor för anhöriginvandring. Vid införandet av försörjningskravet i utlänningslagen angavs i förarbetena att alla EU-länder utom Sverige hade utnyttjat denna möjlighet och infört någon form av försörjningskrav. Som framgår av avsnitt 5.4.1. verkar någon förändring inte ha skett av detta. Enligt en studie från Europeiska migrationsnätverket EMN hade alla länder som undersöktes i studien någon form av försörjningskrav vid anhöriginvandring.¹¹ Om det svenska regelverket inte väsentligen ska avvika från det som finns i andra EU-länder talar detta för att försörjningskravet ska behållas.

Det syfte som lyftes fram när försörjningskravet infördes var att det skulle stärka integrationen. Regeringen uttalade t.ex. att avgörande faktorer för en god integration är arbete, språkkunskaper och bostad för den egna familjen. Om anknytningspersonen redan har integrerats i samhället genom att han eller hon är egenförsörjande och har en bostad främjas även de nyanlända familjemedlemmarnas integration. Dessa argument är giltiga även i dag och talar för att behålla ett försörjningskrav.

Statistiken visar att ett inte obetydligt antal ansökningar om anhöriginvandring avslås på grund av att försörjningskravet inte uppfylls. Det kan antingen bero på att anknytningspersonen inte kan försörja den eller de anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd eller att det inte finns en bostad av tillräcklig storlek och standard för dem. I de fall anknytningspersonen inte har en tillräcklig inkomst för att försörja sig själv och de anhöriga innebär det att dessa skulle behöva försörjas på annat sätt om de ansluter till den anhörige i Sverige. Det skulle kunna ske genom eget arbete, men det framstår som rimligt att anta att det även kommer att uppstå kostnader för det allmänna.

Argumenten ovan för att ha ett försörjningskrav vid anhöriginvandring gör sig gällande även i dag. Kommittén gör därför bedömningen att det även fortsättningsvis ska finnas ett försörjningskrav vid anhöriginvandring.

¹¹ EMN 2017a s. 25.

Vilka ska försörjas?

En viktig fråga är vilka personer som anknytningspersonen ska kunna försörja. Familjeåterföreningsdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att ställa krav på att anknytningspersonen inte bara ska kunna försörja sig själv utan även de familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd. Medlemsstaterna har utnyttjat denna möjlighet på olika sätt. Danmark, Finland, Tyskland och Frankrike är exempel på länder som har infört ett krav på försörjning även av familjemedlemmarna.

Det bör noteras att det finns försörjningskrav även i andra situationer än vid anhöriginvandring.

För att en tredjelandsmedborgare ska kunna förvärva ställning som varaktigt bosatt i Sverige uppställs t.ex. ett krav på att tredjelandsmedborgaren ska kunna försörja sig och sin familj fullt ut med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda. När direktivet implementerades anfördes i förarbetena att den inkomstnivå som ska anses tillräcklig bör anknyta till förbehållsbeloppen vid utmätning i lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken.¹² Av 4 kap. 24 § utlänningsförordningen följer att Migrationsverket får meddela närmare föreskrifter om kravet på försörjningsförmåga för att beviljas ställning som varaktigt bosatt.

För medborgare inom EU/EES och i Schweiz finns särskilda regler om uppehållsrätt respektive uppehållstillstånd. Det finns inte något uttalat försörjningskrav för personer som är förvärvsaktiva. Det åligger däremot bl.a. studerande och andra icke ekonomiskt aktiva att visa sin försörjningsförmåga, för att de ska ha uppehållsrätt eller beviljas uppehållstillstånd. En EU/EES-medborgare har t.ex. uppehållsrätt om han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

När försörjningskravet vid anhöriginvandring infördes i utlänningslagen fanns inget krav på att anknytningspersonen skulle kunna försörja någon annan än sig själv. Frågan analyserades inte heller i betänkandet som föregick lagstiftningen vilket berodde på att utredningen enligt direktiven skulle utgå från ett krav på att anknytningspersonen skulle kunna försörja sig själv.¹³ Den tillfälliga lagen

¹² Prop. 2005/06:77 s. 146.

¹³ SOU 2008:114 s. 84.

ställer däremot krav på att anknytningspersonen förutom sig själv även ska kunna försörja de anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd. Dessa förändringar motiverades med att de svenska reglerna tillfälligt bör anpassas till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner.

Det finns flera argument som talar för att ett försörjningskrav ska innebära ett krav på mer än egenförsörjning för anknytningspersonen och att krav ska ställas på försörjning även av familjemedlemmar. Länder i Sveriges närhet som Finland och Danmark har sådana krav och även centrala EU-medlemsstater som Frankrike och Tyskland. I utredningens direktiv anges att det svenska regelverket avseende asylinvandring inte väsentligen ska avvika från andra EU-länders. Personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov utgör i ett senare skede anknytningspersoner för anhörginvandring. Frågorna har således ett nära samband med varandra och argumentet att den svenska regleringen inte ska avvika från den som finns i andra EU-länder gör sig gällande även här. Till detta kommer att utlänningslagens bestämmelser om försörjningskrav vad gäller varaktigt bosatta och EU/EES-medborgare som är studerande eller inte är ekonomiskt aktiva, innefattar ett krav på försörjning av anhöriga. Sammantaget anser kommittén att övervägande skäl talar för att anknytningspersonen inte bara ska kunna försörja sig själv utan även de familjemedlemmar som han eller hon vill återförenas med i Sverige.

Nivån på försörjningsförmågan

Nästa fråga att ta ställning till är hur försörjningsförmågan ska formuleras. Den internationella utblicken visar att utformningen skiljer sig åt mellan olika länder, men att bedömningen av försörjningsförmågan ofta utgår från en inkomströskel, som följer respektive lands lagstadgade minimilön eller miniminivå för försörjningsstöd (Österrike, Bulgarien, Tyskland, Frankrike, Irland, Litauen, Luxemburg, Lettland, Nederländerna, Slovenien och Slovakien) eller högre (Belgien, Malta, Polen). Finland, Norge och Storbritannien har satt en specifik summa som inte är kopplad till minimilönen eller lägsta nivån för försörjningsstöd. I en del länder är tröskeln lika för alla anknytningspersoner och anhöriga oavsett släktskap och ålder men i vissa länder är tröskeln lägre för barn än för vuxna.

I Sverige har det genom ett bemyndigande i utlänningslagen delegerats till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om försörjningsförmåga. Regeringen har genom en bestämmelse i utlänningsförordningen föreskrivit att kravet på att kunna försörja sig är uppfyllt om den person som utlänningsåberopar anknytning till har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt utsökningsbalken. Förbehållsbeloppet fastställs med ledning av ett normalbelopp som ska anses innefatta alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnad, som beräknas särskilt och läggs till normalbeloppet. Denna ordning ändrades inte i och med den tillfälliga lagen. Normalbeloppet ska för en ensamstående gäldenär under år 2020 vara 5 002 kronor i månaden, för sammanlevande makar och därmed jämställda 8 264 kronor i månaden och för varje barn 2 654 kronor i månaden till och med det kalenderår då barnet fyller sex år och 3 055 kronor i månaden för tid därefter.

Ett viktigt syfte med försörjningskravet är att skapa incitament för arbete. Det är därför i första hand inkomster från arbete och andra arbetsrelaterade ersättningar samt företagande som utgör godtagbara försörjningskällor vid prövningen av anknytningspersonens försörjningsförmåga. Av praxis framgår att barnbidrag och underhållsstöd får beaktas men däremot inte studiebidrag för gymnasie-studerande barn eller bostadsbidrag (MIG 2019:22). Eftersom anknytningspersonens försörjningsförmåga endast prövas vid ansökningstillfället krävs att arbetsinkomsterna har en viss varaktighet. Detta krav kan uppfyllas om anknytningspersonen har en tillräckligt stor inkomst under minst ett år framöver eller om det vid en prognos framstår som sannolikt att han eller hon kommer att ha sådan inkomst i vart fall under ett år framöver (MIG 2019:12).

Kommittén bedömer att ett visst mått av schablonisering är nödvändig när nivån på försörjningsförmågan ska bestämmas, och att förbehållsbeloppet i utsökningsbalken är en rimlig utgångspunkt. Denna utgångspunkt för beräkningen har dessutom varit densamma såväl i utlänningsförordningen som i den tillfälliga förordningen. Den praxis som har vuxit fram om hur inkomsten ska beräknas kan därmed ge vägledning även fortsättningsvis och stärker rättssäkerheten vid tillämpningen. För att inte tynga utlänningslagen med detaljbestämmelser och för att ha en flexibel reglering bör bemyndigandet i utlänningslagen till regeringen eller den myndighet som

regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om försörjningsförmågan finnas kvar.

Det bör lyftas fram att det ska göras en individuell prövning i varje enskilt fall. EU-domstolen uttalade i *Chakroun* att, även om medlemsstaterna får ange en viss summa som referensbelopp, medlemsstaterna inte får neka familjeåterförening om inkomsten inte överstiger en viss miniminivå, oberoende av en konkret prövning av varje sökandes situation. Detta berörs närmare i avsnitt 9.4.2 om undantag från försörjningskravet.

Kravet på lämplig bostad

I försörjningskravet ligger även ett krav på att det ska finnas en bostad av tillräcklig storlek och standard för anknytningspersonen och för den sökande. Kravet är utformat på så sätt att anknytningspersonen inte måste förfoga över en bostad vid prövningstillfället. Det är tillräckligt att denne har en bostad åt sig och utlänningen när utlänningen anländer till Sverige. Av praxis framgår att bostadskravet ska anses vara uppfyllt om anknytningspersonen vid prövningstillfället antingen faktiskt förfogar över en bostad under minst ett år framöver eller om det vid en prognos framstår som sannolikt att ett sådant boende är ordnat för i vart fall ett år framöver (MIG 2011:16).

Den närmare regleringen rörande kravet på bostadens storlek och standard finns i Migrationsverkets föreskrifter.

De flesta EU-länder kräver att anknytningspersonen förfogar över ett boende som är lämpligt för anknytningspersonen och de personer som avser att få uppehållstillstånd som anhöriga. Utöver boendets storlek kan det finnas hälso- och säkerhetsrelaterade krav på boendet.

Innebörden av bostadskravet har inte förändrats sedan det infördes 2010. Syftet med kravet är att det ska fungera som incitament för anknytningspersonen att ordna en egen bostad. Tillgång till en bostad för den egna familjen får anses vara en viktig faktor för en god integration. Kommittén bedömer mot denna bakgrund att kravet på tillgång till en bostad av tillräcklig storlek och standard för anknytningspersonen och dennes familj bör finnas kvar som en del i försörjningskravet. Något skäl att förändra de krav som ställs på bostaden har inte framkommit. Bemyndigandet till regeringen eller

den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om bostad av tillräcklig storlek och standard bör finnas kvar. Detta bemyndigande har Migrationsverket haft hittills och det bör kvarstå.

Krav på anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd

De flesta EU-länder ställer inga specifika integrationskrav på personer som vill återförenas med en anknytningsperson som redan bor i landet. Vissa länder kräver dock att familjemedlemmen har enkla kunskaper i landets språk. Detta gäller i Österrike, Tyskland och Nederländerna. Nederländerna kräver att familjemedlemmen genomgår ett integrationsprov som bland annat innehåller en språkkomponent. Dessa krav gäller dock inte om anknytningspersonen är en flykting eller en person med subsidiärt skydd.

I flera länder ställs inga språk- eller integrationskrav innan uppehållstillståndet beviljas men familjemedlemmen förväntas delta i obligatoriska kurser för nyanlända eller klara någon form av test efter inresan. I t.ex. Norge finns det obligatoriska kurser i norska språket och samhällskunskap för nyanlända som även personer som kommer till Norge som anhöriga förväntas delta i. Anhöriga till flyktingar förväntas också delta i ett introduktionsprogram.

Varken utlänningslagen eller den tillfälliga lagen ställer krav på att den som ansöker om anhöriginvandring ska uppfylla några krav för att få ett uppehållstillstånd. Sökanden förbinder sig inte heller att delta i viss undervisning eller annan introduktion. En fråga är om krav enbart ska ställas på anknytningspersonen eller om krav även ska ställas på den som ansöker om uppehållstillstånd. Kommittén har föreslagit att det ska ställas krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Till detta kommer att regeringen har utsett en särskild utredare med uppgift att lämna förslag som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap ska vara krav för medborgarskap samt att utreda vissa andra medborgarskapsfrågor (dir. 2019:70). Det kan antas att de krav för medborgarskap som blir resultatet av utredningen även kommer att gälla för anhöriginvandrare som i ett senare skede ansöker om medborgarskap. Mot denna bakgrund anser kommittén att det saknas tillräckligt starka skäl för att i ett tidigare skede ställa ytterligare krav på den som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

9.4.2 Undantag från försörjningskravet

Kommitténs förslag: Försörjningskravet ska inte gälla om

1. anknytningspersonen är ett barn,
2. sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige,
3. anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EES-stat, Schweiz eller Förenade kungariket och sökanden är dennes make, maka eller sambo och utlänningen och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

Om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande ska försörjningskravet gälla endast om

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

Om det finns synnerliga skäl ska något försörjningskrav inte ställas på anknytningspersonen.

Skälen för kommitténs förslag

De undantag från försörjningskravet som finns i den tillfälliga lagen är utformade för att kravet inte ska stå i strid med EU-rätten eller internationella konventioner. Dessutom ska kravet inte gälla om det är olämpligt.

Försörjningskravet gäller t.ex. inte om den person som utläningen åberopar anknytning till är ett barn. Enligt föräldrabalkens regler är det föräldrar som i första hand svarar för sina barns försörjning. Det kan vidare ifrågasättas om det är förenligt med barnkonventionen att barn ska vara skyldiga att försörja sina föräldrar. Undantaget för barn som föds i Sverige och som åberopar anknytning till en förälder som de bor tillsammans med framstår också som i allra högsta grad rimligt.

När det gäller ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning till flyktingar stadgar familjeåterföreningsdirektivet att försörjningskrav får ställas upp om ansökan om familjeåterförening lämnas in senare än tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats eller om familjeåterförening är möjlig i ett tredje land, dvs. ett land utanför EU, med vilket anknytningspersonen och/eller familjemedlemmen har särskild anknytning. Försörjningskrav får också ställas upp när det gäller flyktingar vars familjeband inte har etablerats före inresan. Regleringen i den tillfälliga lagen är i denna del anpassad för att uppfylla kraven i familjeåterföreningsdirektivet med det tillägget att alternativt skyddsbehövande ska behandlas på samma sätt som flyktingar. Alternativt skyddsbehövande omfattas inte av familjeåterföreningsdirektivet och det finns därför ingen skyldighet att ge denna grupp samma rätt till undantag från försörjningskravet som flyktingar. Med hänsyn till att alternativt skyddsbehövande ska ges samma rätt till anhöriginvandring som flyktingar bör det, enligt kommitténs uppfattning, inte heller göras någon skillnad mellan kategorierna när det gäller försörjningskravet.

Av statistik från Migrationsverket framgår att det finns ett inte obetydligt antal anhöriga till skyddsbehövande som inte ansöker om anknytning inom tre månader från att anknytningspersonen fick uppehållstillstånd och som därför omfattas av försörjningskravet. Det saknas närmare utredning om orsakerna till detta, men det kan vara fråga om okunskap, brist på dokumentation m.m.

Det ska dock också beaktas att en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning kan göras direkt på Migrationsverkets hemsida. Om anknytningspersonen har fullmakt kan denne göra ansökan åt den anhörige han eller hon vill återförenas med. En åtgärd som möjligen skulle kunna minska antalet som söker för sent är att Migrationsverket tydligare upplyser personer som beviljas uppehållstillstånd som flyktingar och alternativt skyddsbehövande om hur

försörjningskravet och tidsfristen fungerar. Utifrån detta bedömer kommittén att det inte finns skäl att frånga tidsfristen i familjeåterföreningsdirektivet.

Enligt utlänningslagen är svenska medborgare och medborgare i någon annan EES-stat och Schweiz undantagna från försörjningskravet. Undantagen finns dock inte med i den tillfälliga lagen. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att svenska medborgare undantagslöst ska omfattas av ett försörjningskrav när det finns utländska medborgare som är undantagna från kravet. En svensk medborgare kan t.ex. inte flytta hem tillsammans med sin partner som är tredjelandsmedborgare utan att partnern beviljas ett uppehållstillstånd. För detta krävs att försörjningskravet är uppfyllt. Detta kan skapa problem för svenska medborgare som lever utomlands i ett väl-etablerat förhållande med en tredjelandsmedborgare och som vill flytta hem till Sverige. Det är rimligt att den som är svensk medborgare ska kunna ta hit sin make, maka eller sambo som är tredjelandsmedborgare om förhållandet är väletablerat utan att det ställs krav på försörjning.

För anhöriga till medborgare i en EES-stat och Schweiz gäller, såvitt avser anknytningspersoner som är studerande och andra icke ekonomiskt aktiva, redan särskilda regler om försörjningskrav för att ha uppehållsrätt respektive beviljas uppehållstillstånd. Det finns även försörjningskrav för att få ställning som varaktigt bosatt. Till detta kommer att det inte är förenligt med likabehandlingsprincipen inom EU-rätten att låta försörjningskravet gälla för medborgare i andra medlemsstater om svenska medborgare är undantagna. Försörjningskravet ska, på samma villkor som för svenska medborgare, därför inte heller gälla om anknytningspersonen är medborgare i annan EES-stat eller i Schweiz. Kommittén bedömer att även medborgare i Förenade kungariket ska undantas från försörjningskravet. Förhandlingar pågår mellan EU och Förenade kungariket om vad som ska gälla efter utträdet. Beroende på utfallet av förhandlingarna kan förslaget i denna del behöva anpassas.

I den tillfälliga lagen finns en ventil som gör det möjligt att göra en individuell bedömning av om försörjningskravet i undantagsfall skulle vara oförenligt med ett svenskt konventionsåtagande och i sådana fall bevilja uppehållstillstånd. Som framgår i avsnitt 8.3.1 vill kommittén undvika denna typ av bestämmelser som hänvisar till svenska konventionsåtaganden. Utgångspunkten ska i stället vara att

formulera bestämmelser som håller sig inom ramen för vad dessa åtaganden kräver. Det finns därför anledning att analysera om det finns anledning att göra ytterligare undantag från försörjningskravet jämfört med de uttalade undantagssituationerna som beskrivits ovan.

Det finns även andra situationer där det framstår som orimligt att ställa upp ett försörjningskrav. Det gäller t.ex. personer som i och för sig har rätt att återförenas med anhöriga enligt bestämmelserna i 5 kap. utlänningslagen men som av olika skäl inte kan uppfylla försörjningskravet. Det gäller t.ex. äldre personer som har lämnat arbetsmarknaden och som inte har en inkomst som når upp till den nivå som krävs. Det kan även röra sig om personer med en varaktig funktionsnedsättning som gör det omöjligt med en egen arbetsrelaterad inkomst. I dessa fall krävs undantag för att vissa grupper inte ska diskrimineras och för att Sverige t.ex. ska leva upp till Förenta Nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning¹⁴. Det är inte möjligt att utarbeta en katalog över samtliga situationer när försörjningskravet inte ska gälla. Naturligtvis kan det förekomma även andra situationer än de som nämnts ovan där det framstår som orimligt att ställa upp ett försörjningskrav. Här krävs en nyanserad bedömning i varje enskilt fall. Det framgår t.ex. av EU-domstolens dom i *Chakroun* att, även om medlemsstaterna får ange en viss summa som referensbelopp, medlemsstaterna inte får neka familjeåterförening om inkomsten inte överstiger en viss miniminivå, oberoende av en konkret prövning av varje sökandes situation.

För att fånga upp de situationer som nämnts ovan och även andra där det framstår som olämpligt att ställa upp ett försörjningskrav ska det vara möjligt att göra undantag från försörjningskravet när det finns synnerliga skäl. Det måste göras en bedömning i varje enskilt fall om det finns skäl att göra undantag. Vid denna prövning ska samtliga omständigheter beaktas.

Det finns undantag från försörjningskravet i utlänningslagen som inte fördes över till den tillfälliga lagen. Det gäller kvotflyktingar, barn som ansöker om återförening med en förälder, eller om barnets andra förälder ansöker om uppehållstillstånd tillsammans med barnet. Kommittén bedömer att kvotflyktingar inte ska ges något generellt undantag utan behandlas som andra flyktingar, dvs. undantag från

¹⁴ Se t.ex. Förenta Nationernas kommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, CRPD:s yttrande N0. 39/2017 den 31 augusti 2018.

försörjningskravet ska ges om ansökan om familjeåterförening sker inom tre månader efter det att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting. Utgångspunkten är dock att hålla ihop familjer vid vidarebosättning och motverka familjesplittring. När det gäller barn som ansöker – eller föräldrar som ansöker tillsammans med ett barn – ska inte heller något allmänt undantag ges. Är föräldern som det åberopas anknytning till flykting eller alternativt skyddsbehövande gäller inte försörjningskravet om ansökan görs inom tre månader från anknytningspersonens uppehållstillstånd eller statusförklaring. I andra fall kan undantag komma i fråga om det finns synnerliga skäl.

10 Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

10.1 Inledning

Kommittén ska enligt direktiven ta ställning till om asylsökande ska kunna beviljas uppehållstillstånd på ytterligare grunder än de som följer av EU-rätten och svenska konventionsåtaganden, och i så fall vilka dessa grunder bör vara. Kommittén ska därvid särskilt ta ställning till om en ny humanitär grund för uppehållstillstånd ska införas.

10.2 Gällande rätt

10.2.1 Europakonventionen

Artikel 3

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är införlivad i svensk rätt och är bindande för svenska myndigheter och domstolar. Det ankommer därför på dessa att försäkra sig om att en avvisning eller utvisning inte strider mot Sveriges förpliktelser enligt konventionen.

Av artikel 3 i Europakonventionen framgår att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Även om artikeln normalt används när en person åberopar skäl som närmast anses utgöra skyddsskäl snarare än humanitära skäl, kan den aktualiseras vid beslut om utvisning av personer som lider av mycket allvarliga sjukdomstillstånd.

Av Europadomstolens praxis framgår att en utlänning som ska utvisas i princip inte kan åberopa en rätt att stanna på en stats territorium för att fortsatt få stöd och tjänster av medicinsk, social eller

annan art som tillhandahålls av denna stat. Det är sedan länge en etablerad praxis hos domstolen att utvisning till en stat där den enskilde själv måste bekosta vård och läkemedel eller där vården enbart finns tillgänglig i begränsad omfattning, eller är sådan att den skulle leda till en försämring av utlänningens hälsotillstånd, inte i sig strider mot artikel 3 i konventionen (se bl.a. Europadomstolens dom i *N mot Förenade kungariket*, no 26565/05, 27 maj 2008).

I Europadomstolens dom i *D mot Förenade kungariket*, no 30240/96, 2 maj 1997 bedömde domstolen dock med hänsyn till de exceptionella omständigheterna i fallet att sökandens dödliga sjukdom medförde att verkställigheten av ett beslut att återsända honom skulle innebära en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen. Sökanden i det målet var i ett långt framskridet stadium av en dödlig och obotlig sjukdom. Vid tiden för förhandlingen i domstolen hade sökandens tillstånd märkbart försämrats och han hade därför lagts in på sjukhus. Han hade fått vägledning om hur han skulle närma sig slutet. Det var ostridigt att en utvisning skulle påskynda hans död. Han kunde inte garanteras någon vård i sitt hemland och hade ingen familj där som ville eller kunde ta hand om honom eller se till att han fick grundläggande behov tillgodosedda avseende mat, skydd eller socialt stöd.

Europadomstolens praxis när det gäller tillämpningen av artikel 3, då det är en utlännings ohälsa som skulle ge upphov till en kränkning av artikeln vid ett återsändande av honom eller henne, har emellertid därefter varit mycket restriktiv. I den ovan nämnda domen i målet *N mot Storbritannien* uttalade domstolen att den höga tröskel som fastställts i målet *D mot Storbritannien*, och som tillämpats i senare praxis, ska behållas. Denna princip har bekräftats i senare avgöranden (se bl.a. Europadomstolens dom i *M.T. mot Sverige*, no 1412/12, 26 februari 2015).

Även i Europadomstolens avgörande *Paposhvili mot Belgien*, no 41738/10, § 183, 13 december 2016 analyserades frågan om en utvisning av en person med flera allvarliga sjukdomar stred mot artikel 3. Domstolen uttalade bl.a. följande:

The Court considers that the “other very exceptional cases” within the meaning of the judgment in *N. v. the United Kingdom* (§ 43) which may raise an issue under Article 3 should be understood to refer to situations involving the removal of a seriously ill person in which substantial grounds have been shown for believing that he or she, although not at imminent risk of dying, would face a real risk, on account of the

absence of appropriate treatment in the receiving country or the lack of access to such treatment, of being exposed to a serious, rapid and irreversible decline in his or her state of health resulting in intense suffering or to a significant reduction in life expectancy. The Court points out that these situations correspond to a high threshold for the application of Article 3 of the Convention in cases concerning the removal of aliens suffering from serious illness.

Artikel 8

Av artikel 8 i Europakonventionen framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens och att offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

En prövning av rätten till privat- och familjeliv sker i två steg. Den första frågan är om det finns ett privat- och familjeliv enligt artikel 8. Nästa steg är en proportionalitetsbedömning där en bedömning ska göras om ett beslut att neka uppehållstillstånd är proportionerligt i förhållande till den enskildes rättigheter och intressen. En avvägning görs mellan samhällets intresse av att upprätthålla en reglerad invandring, med de begränsningar det innebär, och den enskildes rätt och intresse av att upprätthålla ett privat- och familjeliv.

Europadomstolen har i en mängd avgöranden uttalat sig om tolkningen och tillämpningen av artikel 8 när det gäller rätten för en utlänning att vistas i en konventionsstat. Av denna praxis framgår för det första att artikel 8 inte förpliktar staten att medge utlänningar inresa eller vistelse på dess territorium och att det står varje stat fritt att själv reglera villkoren för att utlänningar ska få vistas i landet (se t.ex. *Abdulaziz, Cabales och Balkandali mot Förenade kungariket*, no 9214/80 m.fl. § 67, 28 maj 1985). Om en utlänning ska avvisas eller utvisas måste detta dock vara berättigat och proportionerligt. Staten måste uppnå en rättvis balans mellan den enskildes rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv å ena sidan och samhällets intressen å den andra sidan (se t.ex. målen *Boultif mot Schweiz*, no 54273/00, § 47, 2 augusti 2001 och *Üner mot Nederländerna*, no 46410/99, § 67, 18 oktober 2006). Faktorer som ska beaktas är

bl.a. utlänningens vistelsetid i landet och fastheten av sociala, kulturella och familjeband med dels det land som utlänningen utvisas från, dels det land till vilket utvisning ska ske (se ovan nämnda mål *Üner mot Nederländerna*, § 57–58). Domstolen skiljer i sin praxis mellan utvisning av en legalt bosatt utlänning och en person som aldrig beviljats uppehållstillstånd (jfr målet *Nnyanzi mot Förenade kungariket*, no 21878/06, § 76, 8 april 2008) men tycks däremot inte göra någon skillnad mellan legal och illegal vistelsetid (jfr *A.A. mot Förenade kungariket*, § 61).

När det gäller bedömningen av barns situation noterade Europadomstolen i *Osman mot Danmark*, no 38058/09, 14 juni 2011 bl.a. att sökanden tillbringat sina ”formative years of her childhood and youth” i Danmark, vilket i detta fall var från 7 till 15 år. För att utvisa en bosatt migrant som lagligen vistats största delen av sin barndom i värdlandet krävs enligt domstolen starka skäl och motsvarande bör gälla även vid förnyelse av uppehållstillstånd.

10.2.2 Utlänningslagen

Bakgrund

Uppehållstillstånd kan beviljas utifrån olika grunder. Förutom huvudgrunder som t.ex. asyl och olika former av familjeanknytning har det under lång tid funnits en möjlighet för personer som befinner sig i Sverige att få uppehållstillstånd i situationer där det av olika skäl har ansetts stötande att utvisa vederbörande.

Begreppet ”humanitära skäl” som grund för uppehållstillstånd infördes i utlänningsförordningen först år 1980. Det har dock följt av praxis att uppehållstillstånd på grund av sådana skäl kunnat beviljas innan dess. I förarbetsuttalanden som gjordes i samband med förändringar i utlänningslagen 1968 uttalades t.ex. att enskild invandring av andra hjälpbehövande än asylfall bör tillåtas endast i undantagsfall, när synnerliga skäl föreligger, främst om utlänningen på ett eller annat sätt har stark anknytning till Sverige.¹ Dessa uttalanden har därefter under lång tid gällt som riktlinjer för prövningen av uppehållstillstånd.

¹ Prop. 1968:142 s. 114.

Bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl flyttades över till 1989 års utlänningslag (1989:529) där det stadgades att uppehållstillstånd får ges till en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige. Vad som avsågs med humanitära skäl förtydligades inte i lagtexten. I förarbetena angavs att det kan vara fråga om personer som på grund av sjukdom eller andra personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd här. Hit hör också personer som inte omfattas av reglerna om asyl men där förhållandena i det land till vilket utlännningen skulle behöva resa ändå är sådana att det ter sig inhumant att tvinga honom eller henne att återvända dit, t.ex. ett pågående krig.² Gränsdragningen mellan de olika tillståndsgrunderna var inte helt klar. Skyddsrelaterade skäl prövades, som förarbetsuttalandet ovan visar, uppenbarligen till viss del inom ramen för bestämmelsen om humanitära skäl.

När den nu gällande utlänningslagen (2005:716) infördes utmönstrades begreppet humanitära skäl ur lagen. För de situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd skulle i stället begreppet synnerligen ömmande omständigheter användas. Skälen för förändringen var att uttrycket humanitära skäl ansågs för oprecist och att det dessutom hade fått kritik i olika sammanhang. Asylkommittén som utredde instansordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden, anförde t.ex. att det var fråga om en till sin art diskretionär prövning som ter sig i viss mån främmande för en domstol.³ Liknande synpunkter hade även förts fram av Lagrådet i ett tidigare lagstiftningsärende.⁴

Till detta kom att det hade skett en utveckling där skäl som framstod som skyddsskäl lett till uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om humanitära skäl. För att tydliggöra skiljelinjerna mellan de olika tillståndsgrunderna och lägga fokus på prövningen av skyddsbehov, gavs bestämmelserna om skyddsbehövande en mer framträdande plats i 2005 års utlänningslag. Väpnad konflikt och välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet utformades då som skyddsskäl. Därigenom omfattades situationer som enligt praxis gett uppehållstillstånd av politiskt-humanitära skäl och andra skyddsrelaterade skäl som bifallits av humanitära skäl.⁵ Socialförsäkringsutskottet anförde att ut-

² Prop. 1988/89:86 s. 147.

³ SOU 1990:79 s. 96.

⁴ Lagrådets yttrande den 8 oktober 2002 över en lagrådsremiss om förslag till ny utlänningslag.

⁵ Prop. 2004/05:170 s. 176 f.

trycket humanitära skäl var mindre lyckat eftersom det inte sällan gav upphov till missförstånd. Det kan ibland vara svårt att inse att en person som i hemlandet lämnat en tillvaro i social och ekonomisk misär inte av humanitära skäl skulle ha rätt till uppehållstillstånd här. För att tydliggöra att det krävs betydligt mer än så för att få uppehållstillstånd ansåg utskottet i likhet med regeringen att uttrycket humanitära skäl borde utmönstras ur lagstiftningen. Utskottet framhöll att någon skärpning i förhållande till vad som gällde enligt tillämpningen av bestämmelsen i 1989 års utlänningslag inte var avsedd.⁶ Införandet av begreppet synnerligen ömmande omständigheter syftade alltså till att förtydliga att det rör sig om en bestämmelse av undantagskaraktär.

Allmänt om begreppet synnerligen ömmande omständigheter

Bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl ersattes således i 2005 års utlänningslag av en bestämmelse som stadgar att om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlännings om det vid en samlad bedömning av utlänningsens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska särskilt beaktas utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet (5 kap. 6 § utlänningslagen). Begreppet synnerligen ömmande omständigheter ansågs bättre svara mot karaktären av undantagsbestämmelse som det var frågan om. Dessutom markerades i lagtexten att bestämmelsen avsåg att användas för de situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd och att frågan om skyddsbehov måste prövas innan ställning kan tas till denna typ av uppehållstillstånd. Det tydliggjordes även att tillståndsgrunderna är avsedda för personer som redan befinner sig i Sverige. Med hänsyn till att begreppet humanitära skäl ansågs för oprecist var ett annat syfte att göra bestämmelsen tydligare så att den gav tillräcklig vägledning för tillämpande förvaltningsmyndigheter och domstolar. I lagtexten kom det därför att anges vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen om det finns synnerligen ömmande omständigheter.⁷

⁶ Bet. 2004/05:SfU17 s. 36.

⁷ Prop. 2004/05:170 s. 185 ff.

De faktorer som lyftes fram och som särskilt ska beaktas är sökandens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet. Dessa och eventuellt andra relevanta omständigheter ska vägas samman; omständigheter som kanske inte var för sig, men sammantagna, är tillräckliga för att uppehållstillstånd bör beviljas.

Den som beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter får normalt ett permanent uppehållstillstånd. Enligt 5 kap. 9 § utlänningslagen ska dock ett uppehållstillstånd som beviljats med stöd av 5 kap. 6 § på grund av sjukdom vara tidsbegränsat om utlänningens sjukdom eller behov av vård i Sverige är av övergående natur.

Hälsotillstånd

Av förarbetena vid införandet av bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter framgår att när det gäller sökandens hälsotillstånd kan ett uppehållstillstånd komma i fråga om utlänningen har en livshotande fysisk eller psykisk sjukdom eller lider av ett synnerligen allvarligt funktionshinder. Det ska då också beaktas om det är rimligt att vård ges i Sverige och det måste vägas in om vård över huvud taget kan ges i Sverige i det enskilda fallet. Vården måste också förväntas leda till goda resultat genom en påtaglig och varaktig förbättring av utlänningens hälsotillstånd, alternativt vara livsnödvändig. För att det ska vara rimligt att Sverige ska erbjuda vård i det enskilda fallet måste även beaktas förutsättningarna för att utlänningen ska kunna få adekvat vård i hemlandet eller annat land som utlänningen kan sändas till. Även om Sverige i vissa fall kan erbjuda en betydligt bättre vård än vad som kan ges i personens hemland kan enbart detta inte motivera att ge uppehållstillstånd i Sverige. För sjukdomar där det i Sverige finns tillgång till vård kan de sammantagna ekonomiska konsekvenserna vara sådana att uppehållstillstånd bör vägras.⁸

Det finns flera avgöranden från Migrationsöverdomstolen som behandlar enskildas hälsotillstånd. För att uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska kunna beviljas vuxna personer av enbart medicinska skäl krävs att hälsotillståndet är synnerligen allvarligt. För att bevilja uppehållstillstånd på grund av

⁸ Prop. 2004/05:170 s. 190.

psykisk ohälsa måste medicinsk utredning ge stöd för att den psykiska ohälsan är så svår att tillståndet är livshotande. Om självdestruktiva handlingar har företagits måste de ha utförts på grund av svår psykisk ohälsa som är styrkt (MIG 2007:35).

Ett avgörande gällde en kvinna, som led av en blodcancersjukdom, och som riskerade att utveckla akut leukemi om hon inte behandlades med ett visst läkemedel. Hon hade gjort sannolikt att läkemedlet inte fanns att tillgå via officiella kanaler i hemlandet och att tillgången på det var både oregelbunden och osäker. Mot bakgrund av att kvinnan därför ansågs sakna tillgång till adekvat vård i hemlandet, och då det fanns möjlighet att bereda henne vård i Sverige, beviljades hon permanent uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter (MIG 2010:23).

Avgörandet MIG 2007:48 I gällde en person som led av en HIV-infektion som han med god effekt hade behandlats för i Sverige. Enligt utredningen fanns sådan vård även att tillgå i hemlandet, även om den ofta var avgiftsbelagd. Av avgörandet framgår att när vård och mediciner finns att tillgå i hemlandet kan uppehållstillstånd inte beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter även om utlänningen själv måste bekosta den nödvändiga behandlingen.

Anpassning till Sverige

En annan omständighet som i tidigare praxis har kunnat utgöra grund för uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl är sökandens anpassning till Sverige. Även denna omständighet ska särskilt beaktas vid bedömningen av om det finns synnerligen ömmande omständigheter. I fall då sökanden, i väntan på ett slutligt besked i uppehållstillståndsfrågan, har vistats i Sverige lång tid och under sådana förhållanden som medfört att sökanden fått en särskild anknytning till landet, kan anknytningen enligt praxis ha stor betydelse vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska beviljas. Speciellt gäller detta i ärenden som rör barn. Regeringen underströk i ett förarbetsuttalande att den anpassning i Sverige som bör ha betydelse är normalt endast sådan som uppkommit under laglig vistelse här.⁹

⁹ Prop. 2004/05:170 s. 191.

Migrationsöverdomstolen har uttalat att vid bedömningen av utlänningens anpassning till Sverige ska hänsyn även tas till vederbörandes anknytning till hemlandet. En sådan bedömning blir emellertid aktuell endast om utlänningens tillgodoräkningsbara vistelsetid i Sverige är avsevärd. Vid bedömningen av vad som är avsevärd vistelsetid måste hänsyn tas till om barn berörs av prövningen (MIG 2007:15).

En laglig tillgodoräkningsbar tid i Sverige på drygt fyra och ett halvt år har av Migrationsöverdomstolen inte ansetts vara avsevärd. Domstolen uttalade även att utrymmet för att bevilja uppehållstillstånd till vuxna personer enbart på grund av lång tillgodoräkningsbar vistelsetid är med hänsyn till lagtextens restriktiva utformning närmast obefintligt (MIG 2008:10).

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2012:13 uttalat att vid prövningen av om det finns sådana ömmande omständigheter att en utlänning bör få stanna i Sverige på grund av sin anpassning till landet måste även rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen beaktas. Detta innebär att svenska myndigheter och domstolar vid prövningen ska ta hänsyn till alla de sociala och kulturella band som en person kan ha i ett samhälle. Därav följer också att den sammanlagda tid under vilken personen i fråga vistats i landet får betydelse på så sätt att en lång vistelsetid kan innebära att personen hunnit skaffa sig starka band till landet. Det saknar då i och för sig betydelse om vistelsetiden är illegal eller infaller under tid före den aktuella ansökan om uppehållstillstånd. Den i avgörandet aktuella personen som hade vistats cirka elva år i Sverige, varav en lång period var illegal, beviljades inte uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Ett annat avgörande gällde en utlänning som anförde att han hade vistats i Sverige i drygt fem år, var ekonomiskt självförsörjande genom arbete och näringsverksamhet, hade tagit banklån, hade egen bostad, talade flytande svenska, hade uppdrag som kontaktperson i olika kommuner, var aktiv i en förening och hade tagit svenskt körkort. Dessa omständigheter avseende hans anpassning till Sverige ansågs inte vara av sådan tyngd, vare sig enskilt eller sammantaget, att han hade rätt till uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter (MIG 2014:9).

Situationen i hemlandet

Utlänningens situation i hemlandet är också en sådan omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter. Detta rekvisit har inte närmare berörts i förarbetena. Det har dock antagits att med begreppet avses förhållanden som utan att vara skyddsgrundande gör att en avvisning till hemlandet framstår som olämplig vid en samlad bedömning av utlänningens situation. I motivuttalandena har belysts en rad omständigheter som kan vägas in vid en samlad bedömning om det finns synnerligen ömmande omständigheter och som har anknytning till situationen i hemlandet. Dit hör social utstötning, traumatisering till följd av tortyr eller liknande svåra upplevelser i hemlandet eller till följd av människohandel.¹⁰

I MIG 2009:31 I beviljades en kvinna med barn permanent uppehållstillstånd i Sverige med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen på grund av risken för social utstötning vid ett återvändande till hemlandet. Vid den sammantagna bedömningen av om det fanns synnerligen ömmande omständigheter togs särskild hänsyn till att kvinnan inte vistats i sitt hemland på cirka 14 år och saknade ett socialt nätverk där. Migrationsöverdomstolen ansåg däremot i MIG 2009:31 I att det inte fanns synnerligen ömmande omständigheter för en ensamstående man som inte vistats i sitt hemland på cirka 14 år och som saknade släkt i hemlandet.

Särskilt om barn*Barnperspektivet i internationell rätt*

Hänsynen till barns bästa är en viktig princip i svensk rätt vilket bl.a. har sin bakgrund i att Sverige har ratificerat olika internationella överenskommelser. Här bör särskilt framhållas att Sverige år 1990 utan förbehåll ratificerade FN-konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen). Barnkonventionen ger i artikel 3 uttryck för principen om barnets bästa. Enligt den artikeln ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myn-

¹⁰ Prop. 2004/05:170 s. 192.

digheter eller lagstiftande organ. Med barn avses i barnkonventionen som huvudregel varje person under 18 år. Den 1 januari 2020 trädde lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter i kraft. Det pågår fortfarande arbete för att belysa hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen.¹¹

Principen om barnets bästa återges även i artikel 24.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Bestämmelserna i stadgan gäller enligt artikel 51.1 för medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.

Barnperspektivet i svensk rätt

Även om principen om barnets bästa redan var etablerad i svensk rätt före Sveriges ratificering av barnkonventionen, ansåg regeringen att principen borde komma till klart uttryck i utlänningslagen.¹² Genom ändringar som trädde i kraft den 1 januari 1997 infördes därför en portalbestämmelse om barnets bästa i utlänningslagen. Av 1 kap. 10 § utlänningslagen framgår att det i fall som rör ett barn särskilt ska beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Det innebär att särskilda hänsyn ska tas i samtliga ärenden enligt lagen där barn är berörda. Inte minst i fall som gäller uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl har principen fått betydelse. Syftet var att de humanitära skälen borde kunna vara av något mindre allvar och tyngd för att uppehållstillstånd skulle beviljas ett barn. Vid införandet anfördes dock att prövningen av barnets bästa inte kan gå så långt att det i princip blir till ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn.

Genom utlänningslagen tydliggjordes i bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter att de omständigheter som kommer fram i ett barns ärende inte behöver vara av samma allvar och tyngd som när det gäller vuxna personer. I förarbeten lyftes fram att det t.ex. kan finnas skäl att i högre grad väga in ett barns anpassning till svenska förhållanden i den samlade bedömning som ska göras, och när det gäller barn med funktionshinder bör det likaså vara möjligt att ta större hänsyn till prognos,

¹¹ S 2018:03 Barnkonventionsutredningen (dir. 2018:20).

¹² Prop. 1996/97:25 s. 248.

vårdbehov och psykosocial utveckling liksom till stödmöjligheterna i såväl Sverige som i hemlandet än vad man skulle göra för vuxna personer.¹³

Den 1 juli 2014 ändrades bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter på så sätt att det angavs att barn får beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande.

I förarbetena anfördes att regelverket bör justeras för att förtydliga barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa. Begreppet särskilt är en tydlig och etablerad term i det juridiska språkbruket och skillnaden i förhållandet till begreppet synnerligen är välkänd inom rättstillämpningen. Ett sådant förtydligande av gällande regelverk kommer därmed att underlätta bedömningarna och möjliggöra att fler barn kan komma att omfattas av bestämmelsen och beviljas uppehållstillstånd.¹⁴

Av MIG 2007:25 framgår att det förhållandet att ett barn lider av epilepsi och att den vård barnet skulle kunna erhålla i Sverige är av högre kvalitet än den vård barnet erhållit i hemlandet inte i sig har ansetts utgöra grund för att bevilja barnet och barnets mor uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Det har inte visats att barnets framtida utveckling och livskvalitet på ett avgörande sätt skulle äventyras genom att barnet återvänder till hemlandet. Härvid har även beaktats att omständigheterna i ett barns ärende inte behöver ha samma allvar och tyngd som krävs för vuxna personer.

Synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen har vid en sammantagen bedömning ansetts föreligga för ett ensamkommande barn utan anhöriga i Sverige vars framtida psykosociala utveckling och hälsa på ett avgörande sätt skulle äventyras om han tvingades återvända till hemlandet. Härvid beaktades också de omständigheter som bidragit till pojken's allvarliga hälsotillstånd, hans avsaknad av kontaktnät i hemlandet samt de rådande förhållandena i hans hemland (MIG 2009:9).

I MIG 2015:4 hade ett tolvårigt barn tillsammans med sina föräldrar vistats illegalt i Sverige i sex år. Migrationsöverdomstolen ansåg att barnet fått viss anpassning till Sverige, men att hennes situation inte kunde anses som särskilt ömmande i den mening som

¹³ Prop. 2004/05:170 s. 195.

¹⁴ Prop. 2013/14:216 s. 18–19.

avses i 5 kap. 6 § andra stycket utlänningslagen. Migrationsöverdomstolen uttalade att även om familjen genom sin vistelsetid m.m. i Sverige skulle anses ha etablerat ett sådant privatliv som skyddas enligt artikel 8 Europakonventionen kunde utvisningen av dem inte anses vara oproportionerlig enligt artikeln.

10.2.3 Tillfälliga lagen m.m.

I samband med flyktingkrisen år 2015 vidtogs åtgärder för att tillfälligt anpassa det svenska regelverket efter miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner. Av författningstekniska skäl kom detta att regleras i en särskild tidsbegränsad lag.

Lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) trädde i kraft den 20 juli 2016. Enligt lagens 11 § får uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen endast beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa utlänningen. Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 5 kap. 6 § ska vidare vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska, som huvudregel, även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år.

I förarbetena anges att bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter medger rätt till uppehållstillstånd i fler fall än vad som krävs för att Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden. Med utgångspunkten att de svenska reglerna tillfälligt ska anpassas till en miniminivå enligt EU-rätten och internationella konventioner finns det därför anledning att begränsa rätten till uppehållstillstånd i dessa fall. Avsikten med förändringen är att begränsa möjligheten att beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Syftet är inte att andra omständigheter än sådana som enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen kan leda till uppehållstillstånd ska kunna ligga till grund för uppehållstillstånd enligt den nya bestämmelsen. Det bör därför inte kunna handla om andra åtaganden än sådana som i dag kan sägas komma till uttryck i 5 kap. 6 § utlänningslagen.¹⁵

¹⁵ Prop. 2015/16:174 s. 50–51.

För att få en uppfattning om hur många personer som får uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter respektive motsvarande reglering enligt den tillfälliga lagen presenteras viss statistik i tabellen nedan.¹⁶

Tabell 10.1 Antalet beviljade uppehållstillstånd (förstagångstillstånd) på grund av synnerligen ömmande omständigheter jämfört med det totala antalet beviljade uppehållstillstånd på samtliga grunder och antalet beviljade uppehållstillstånd i kategorin asyl

År	Antal beviljade uppehållstillstånd (samtliga grunder)	Varav: Antal beviljade uppehållstillstånd (asylskäl)	Varav: Uppehållstillstånd p.g.a. synnerligen ömmande omständigheter
2010	105 102	12 105	860
2011	93 134	12 715	1 345
2012	111 090	17 397	1 328
2013	116 587	28 949	1 378
2014	110 610	35 571	1 685
2015	109 235	36 630	1 588
2016	150 535	71 562	2 153
2017	135 529	36 539	1 195
2018	132 696	24 935	658
2019	119 577	19 201	429

Källa: Migrationsverkets hemsida.

Statistiken omfattar uppehållstillstånd beviljade i första instans från såväl Migrationsverket som Sveriges ambassader i utlandet samt beslut i högre instans (migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen).

Siffrorna omfattar bara förstagångstillstånd, det vill säga personer som haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och blir beviljade en förlängning av detta, är exkluderade.

Det totala antalet beviljade uppehållstillstånd (samtliga ärendekategorier) omfattar inte bara asyl- och skyddsrelaterade uppehållstillstånd utan även uppehållstillstånd i andra ärendekategorier som exempelvis anhörginvandring, arbetskraftsinvandring och internationella studenter.

Antalet beviljade uppehållstillstånd (asylskäl) omfattar i huvudsak följande kategorier:

Konventionsflyktingar, alternativt skyddsbehövande, personer där avslag skulle ha stridit mot konventionsåtagande, kvotflyktingar, särskilt och synnerligen ömmande omständigheter, uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder, övriga skyddsbehövande. För åren 2017, 2018 och 2019 ingår även personer som fått uppehållstillstånd inom ramen för gymnasieregelverket.

¹⁶ Det ska anmärkas att den 1 juli 2014 ändrades bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter på så sätt att det angavs att barn får beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande. Den tillfälliga lagen, som begränsar möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter till situationer där det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa utlänningen, trädde i kraft den 20 juli 2016 vilket ska beaktas vid en jämförelse med tidigare år.

10.3 Internationell utblick

I detta avsnitt ges en kortfattad beskrivning av hur regleringen av uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl ser ut i vissa nordiska och EU-länder. För en närmare redogörelse för regleringen i de olika länderna hänvisas till kapitel 5.

Danmark

Enligt danska utlänningslagen (*udlændingelov*) kan en utlänning under vissa omständigheter beviljas uppehållstillstånd på annan grund än exempelvis asyl eller familjeåterförening. § 9 c, första stycket, innehåller en "uppsamlingsbestämmelse" som innebär att en utlänning kan beviljas uppehållstillstånd om mycket särskilda skäl ("ganske særlige grunde") talar för det. Sådana särskilda skäl kan exempelvis relatera till familjens enhet och – om utlänningen är under 18 år – barnets intressen. Bestämmelsen ska administreras restriktivt och uppehållstillstånd beviljas endast undantagsvis vid mycket speciella omständigheter.

Finland

Om ingen skyddsgrund finns utreder det finska Migrationsverket om personen kan få uppehållstillstånd på någon annan grund. Ett tillfälligt uppehållstillstånd beviljas om den sökande av tillfälliga hälsoskäl inte kan återvända till sitt hemland (eller sitt permanenta boplatansland).

Uppehållstillstånd kan också beviljas på grund av "individuella mänskliga orsaker" om det skulle vara uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd med hänsyn till den sökandes hälsotillstånd, de band som den sökande redan har knutit till Finland eller av någon annan individuell, mänsklig orsak. Här beaktar finska Migrationsverket särskilt de förhållanden i vilka personen skulle hamna i sitt hemland eller sin sårbara ställning. Uppehållstillstånd på grund av individuella mänskliga orsaker beviljas för ett år.

Frankrike

I Frankrike kan ett uppehållstillstånd beviljas på grund av den sökandes hälsotillstånd om den sökande behöver en medicinsk behandling och vägran att ge en sådan behandling skulle ha exceptionellt allvarliga konsekvenser och om personen inte skulle ha tillgång till en sådan behandling i hemlandet. Uppehållstillstånd beviljas i sådana fall för tiden för den medicinska behandlingen. Tillståndet kan förlängas till upp emot fyra år.

Nederländerna

Enligt den nederländska utlänningslagen kan ett uppehållstillstånd beviljas på tillfälliga eller icke-tillfälliga humanitära grunder. Tillståndet kan grundas på att den sökande behöver en medicinsk behandling, att den sökande är ett offer för eller ett vittne av människohandel, att den sökande är offer för hedersrelaterat våld eller våld i hemmet, att den sökande utan egen förskyllan inte kan lämna landet, eller att den sökande är ett barn som är föremål för skyddsåtgärder. Bestämmelsen om uppehållstillstånd på humanitära grunder är avsedd för exceptionella fall där individuella situationer medför att den sökande måste få uppehållstillstånd.

Ett uppehållstillstånd på tillfälliga humanitära grunder har i regel en giltighetstid på ett år. Ett tillstånd på icke-tillfälliga humanitära grunder gäller i fem år.

Norge

Om en asylsökande i Norge inte uppfyller kriterierna för att få uppehållstillstånd som flykting prövar norska invandringsmyndigheten om den sökande ska beviljas uppehållstillstånd på humanitära grunder eller på grund av en speciell anknytning till Norge. UDI betecknar förutsättningarna för att beviljas ett sådant tillstånd som stränga och hänvisar till att det enbart förekommer i speciella fall.

Av den norska regleringen följer bl.a. att uppehållstillstånd kan ges om det efter en helhetsbedömning föreligger starka mänskliga hänsyn eller utlänningsen har särskild (særlig) anknytning till riket.

Tyskland

En utländsk medborgare kan beviljas ett uppehållstillstånd för en temporär vistelse om personens fortsatta närvaro i Tyskland är nödvändig på grund av brådskande humanitära eller personliga omständigheter.

Utländska medborgare kan undantagsvis också få ett uppehållstillstånd utanför eller efter en asylprocedur, om en regional kommission för ömmande fall (*Härtefallkommission*) ansöker om det hos ansvarig delstatsmyndighet. Dessa kommissioner kan undersöka enskilda fall där en utlänning inte uppfyller kraven för att få uppehållstillstånd i Tyskland enligt utlänningslagens standardföreskrifter. Om kommissionen bedömer att det föreligger brådskande humanitära eller personliga skäl till att en utlänning bör fortsätta få vistas i Tyskland kan den rekommendera ansvarig myndighet i respektive delstat att utfärda ett uppehållstillstånd. Vanligtvis följer myndigheterna kommissionernas rekommendation.

10.4 Överväganden

10.4.1 En återgång till synnerligen ömmande omständigheter

Kommitténs förslag: Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Skälen för kommitténs förslag

Utgångspunkter

Utlänningar kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av skyddsbehov, anknytning eller för att komma hit och arbeta eller studera. Sedan 1980 har det dessutom funnits en uttrycklig bestämmelse som ger en möjlighet för utlänningar som befinner sig i landet att av humanitära skäl få ett uppehållstillstånd. Det har dock följt av praxis att uppehållstillstånd på grund av sådana skäl kunnat beviljas innan dess. Frågan är om en sådan humanitär grund för uppehållstillstånd behövs och i så fall hur den ska se ut.

EU-rätten ställer i detta sammanhang inget krav, men kommittén anser att någon form av ventil krävs för att Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden och då i första hand till kraven i Europakonventionen och barnkonventionen, som är svensk lag. Migrationsöverdomstolen har t.ex. uttalat att vid prövningen av om det finns sådana ömmande omständigheter att en utlänning bör få stanna i Sverige på grund av sin anpassning till landet, måste även rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen beaktas (MIG 2012:13 och MIG 2015:4). Någon form av ventil behövs alltså, vilket också stöds av att de flesta EU-stater har någon sådan särskild grund för uppehållstillstånd i sin reglering.

Ett alternativ är att som i den tillfälliga lagen införa en bestämmelse som stadgar att uppehållstillstånd i denna typ av fall endast ska få beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa utlänningen. En sådan lösning skulle åtminstone teoretiskt garantera ett åtagande som ligger på en miniminivå utifrån svenska internationella åtaganden. Denna lagtekniska konstruktion fick dock stark kritik av flera remissinstanser som bl.a. anförde att en bestämmelse av sådant slag är otydlig. Det anfördes vidare att det är regeringens uppgift att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden avspeglas i svensk lag. Även Lagrådet var kritiskt och anförde bl.a. att det i befintlig svensk lagstiftningstradition torde saknas närliggande förebilder till bestämmelser utformade på det nu aktuella sättet.¹⁷

¹⁷ För ett längre citat ur Lagrådets yttrande se avsnitt 8.3.1.

Den kritik som riktades mot regleringen i den tillfälliga lagen talar enligt kommitténs mening för att undvika denna typ av lagstiftningsteknik. Det bör vara lagstiftarens ansvar att formulera regler som håller sig inom ramarna för vad Sveriges internationella åtaganden kräver. Enbart en hänvisning till krav i internationella konventioner innebär också svårigheter vid tillämpningen och minskar därmed förutsebarheten i regleringen. Det bör noteras att den tillfälliga lagen arbetades fram under stor tidspress och att regleringen avsågs vara tillfällig. Kommitténs uppgift är att arbeta fram en ordning som är långsiktigt hållbar. Det är därför kommitténs uppfattning att en bestämmelse bör formuleras som åtminstone ger det skydd som Sveriges internationella åtaganden kräver och som anger vilka skäl och styrkan av dessa som krävs för att få ett uppehållstillstånd.

Hur ska den humanitära grunden formuleras

Nästa fråga är hur en bestämmelse ska formuleras och hur generös eller restriktiv den ska vara.

Precis som i tidigare lagstiftning ska syftet med den humanitära grunden för uppehållstillstånd vara att skapa en möjlighet till tillstånd för personer som redan vistas i Sverige. Det kan gälla både i fall då en utlänning inte uppfyller kraven för uppehållstillstånd som skyddsbehövande och när kraven för uppehållstillstånd på grund av anknytning inte längre är uppfyllda och ett avlägsnandebeslut därför aktualiseras. Huvudgrunderna för uppehållstillstånd ska alltså prövas först och den humanitära grunden ska vara en undantagsbestämmelse som prövas sist. För att ytterligare understryka att det är fråga om en reglering som aktualiseras efter skyddsprövningen och skiljer sig från denna bör omständigheter som är hänförliga till utlänningens person stå i fokus vid prövningen. Grundprinciperna som ligger till grund för bestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen om synnerligen ömmande omständigheter bör alltså behållas, se ovan.

När det gäller den närmare utformningen av den humanitära grunden är det viktigt att bestämma vilken nivå som ska krävas för ett uppehållstillstånd och om det är några faktorer som särskilt ska beaktas vid bedömningen. En utgångspunkt bör vara att regleringen ska fånga upp de mest ömmande fallen och samtidigt hålla en tillräcklig marginal till svenska konventionsåtaganden och då fram-

för allt till Europakonventionen och barnkonventionen. För att nå dessa syften är det naturligt att analysera erfarenheterna av tidigare reglering på området.

När den humanitära grunden först formulerades i utlänningsförordningen 1980 användes begreppet ”humanitära skäl” som rekvisit för att få uppehållstillstånd. Begreppet fick kritik i olika sammanhang bl.a. för att vara för oprecist. Gränsdragningen mot prövningen av skyddsbehovet ansågs inte heller vara tillräckligt tydlig. Begreppet övergavs därför när utlänningslagen infördes år 2005 och i stället introducerades begreppet synnerligen ömmande omständigheter, som bättre ansågs svara mot karaktären av undantagsbestämmelse som eftersträvades. Vidare innebar valet av begreppet en markering att bestämmelsen var avsedd att användas för de situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd.

Det har efter år 2005 utarbetats en riklig praxis som preciserar vad som krävs för ett uppehållstillstånd på denna grund. Begreppet ”synnerligen” signalerar att det är frågan om en undantagsbestämmelse som ska tillämpas restriktivt. Bestämmelsen fångar dessutom upp de särskilda faktorer som hittills har beaktats vid prövningen, dvs. sökandens hälsotillstånd, anpassningen till Sverige och situationen i hemlandet. Det är inte helt enkelt att veta var gränsen för konventionsåtagandena går och Lagrådet har uttalat att även med nuvarande mer generösa regler, dvs. synnerligen ömmande omständigheter och särskilt ömmande omständigheter för barn, finns alltid i enskilda fall en viss risk för att tillämpningen kan komma i konflikt med konventionsåtaganden. Kommittén bedömer dock att en återgång till utlänningslagens bestämmelse om synnerligen ömmande omständigheter uppfyller de minimikrav som krävs för att uppfylla förpliktelserna i Europakonventionen. En stor fördel med en återgång till den tidigare ordningen är, enligt kommitténs bedömning, att det också finns en riklig praxis som säkerställer en stabil rättstillämpning och som visar vad som blir resultatet av den föreslagna regleringen.

Även när det gäller prövningen av ärenden som rör barn föreslås en återgång till den reglering som fanns i 5 kap. 6 § utlänningslagen innan rekvisitet ändrades från synnerligen ömmande omständigheter till särskilt ömmande omständigheter. Vid prövning av ärenden som rör barn aktualiseras alltid bestämmelsen i 1 kap. 10 § utlänningslagen där det stadgas att i fall som rör ett barn ska särskilt

beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. För att markera en något mer generös prövning av ärenden som rör barn föreslås, i likhet med lydelsen innan den 1 juli 2014, att barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Det är kommitténs bedömning att en sådan reglering inte strider mot barnkonventionen.

10.4.2 Tillståndstidens längd

Kommitténs förslag: Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Denna giltighetstid gäller för både barn och vuxna.

Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Varje nytt uppehållstillstånd som därefter beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i två år om inte en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas.

Bestämmelsen i 5 kap. 9 § utlänningslagen ska upphävas.

Skälen för kommitténs förslag

Enligt utlänningslagen har normalt sett permanenta uppehållstillstånd beviljats enligt bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter. Med ett system där tidsbegränsade uppehållstillstånd är huvudregel för alla skyddsbehövande, undantaget kvotflyktingar, så kan det ifrågasättas om det är lämpligt att bevilja permanenta uppehållstillstånd enligt den humanitära grunden. Det framstår inte som konsekvent att permanenta uppehållstillstånd ges i denna typ av undantagssituationer när utlänningar som får uppehållstillstånd enligt någon av huvudgrunderna beviljas tidsbegränsade tillstånd. Kommittén föreslår därför att den som beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Enligt den tillfälliga lagen ges tidsbegränsade uppehållstillstånd i 13 månader vid första beslutstillfället och två år vid förlängning i motsvarande situation. Den tillfälliga lagen följer här tillståndstiderna för alternativt skyddsbehövande. Kommittén bedömer att detta bör gälla även fortsättningsvis. Det har i avsnitt 6.5.5 föreslagits att en alternativt skyddsbehövande ska ges ett första tidsbegränsat tillstånd på tretton månader och att tillståndstiden ska vara två år vid en förlängning. Detsamma föreslås därför gälla vid uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Det är kommitténs uppfattning att det måste vara möjligt för en person som befinner sig i Sverige att vid någon tidpunkt beviljas ett permanent uppehållstillstånd. För den som har beviljats uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska detta vara möjligt efter minst tre år med uppehållstillstånd om även kraven för ett permanent tillstånd är uppfyllda. Det innebär i praktiken att detta tidigast är möjligt vid det andra förlängningstillfället, dvs. efter 13 månader plus två år. Kommittén har i avsnitt 7.4.1 föreslagit att det ska införas särskilda krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Som framgår där gäller kraven generellt för alla som ansöker om permanent uppehållstillstånd. Kommittén föreslår dock en ventil som innebär att vissa grupper av personer kan undantas från kraven. Om kraven inte uppnås ska uppehållstillståndet förlängas med två år i taget om förutsättningarna för förlängning är uppfyllda i övrigt.

Det kan noteras att det i utlänningslagen finns en bestämmelse om att uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 5 kap. 6 § på grund av sjukdom ska vara tidsbegränsat i vissa fall (5 kap. 9 § utlänningslagen). Med hänsyn till att de tillstånd som beviljas enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen kommer att vara tidsbegränsade saknas skäl att behålla bestämmelsen.

11 Övriga skyddsbehövande

11.1 Inledning

Grunden övrigt skyddsbehov är en skyddsgrund som inte följer av internationella åtaganden utan är svensk konstruktion. Den svenska lagstiftningen är således generösare än vad som följer av skyddsgrundsdirektivet.

Kommittén ska enligt direktiven ta ställning till om asylsökande ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grunder utöver dem som följer av EU-rätten och svenska konventionsåtaganden och i så fall vilka dessa grunder bör vara.

11.2 Gällande rätt

Inledning

I 4 kap. 2 a § utlänningslagen (2005:716) definieras övriga skyddsbehövande. Definitionen infördes i samband med genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet, men har sitt ursprung i äldre bestämmelser. Med övrig skyddsbehövande avses i utlänningslagen en utlänning som i andra fall än som avses i 1 och 2 §§ utlänningslagen (dvs. definitionerna av flykting och alternativt skyddsbehövande) befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon 1. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller 2. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof (4 kap. 2 a § första stycket utlänningslagen). Första stycket 1 gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som där avses eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för

sådan risk genom handlingar från enskilda (4 kap. 2 a § andra stycket utlänningslagen). Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort (4 kap. 2 a § tredje stycket utlänningslagen).

För att ge en illustration av tillämpningen av skyddsgrunden övriga skyddsbehövande är det av intresse att se hur ofta asylsökande beviljas uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen. Tabellen nedan visar på årlig basis antalet beviljade uppehållstillstånd som övrig skyddsbehövande fördelat på de olika grunderna svåra motsättningar, väpnad konflikt respektive uppehållstillstånd som övrig skyddsbehövande på grund av verkställighetshinder. Den första kolumnen, skyddsbehövande i övrigt, är en skyddsgrund som utmönstrades i och med att skyddsgrundsdirektivet implementerades den 1 januari 2010. Kategorin är därför inte av något större intresse i detta sammanhang.

Tabell 11.1 Antalet beviljade uppehållstillstånd på grund av övrigt skyddsbehov

År	Skydds- behövande i övrigt	Svåra motsätt- ningar	Väpnad konflikt	Verkställighetshinder övr. skydds.	Totalt
2010	70	830	54	72	1 026
2011	-	505	28	176	709
2012	-	395	3	10	408
2013	-	577	-	6	583
2014	-	100	-	21	121
2015	-	87	13	129	229
2016	-	159	16	15	190
2017	-	32	1	4	37
2018	-	-	4	4	8

Det ska anmärkas att den tillfälliga lagen, som inte ger möjlighet till uppehållstillstånd för övriga skyddsbehövande, trädde i kraft den 20 juli 2016 vilket ska beaktas vid en jämförelse av åren 2016, 2017 och 2018 med tidigare år.

Väpnad konflikt

Grunden övriga skyddsbehövande överlappar till viss del vad som gäller för alternativt skyddsbehövande i och med att det är möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av väpnad konflikt enligt båda

bestämmelserna. Vid implementeringen av skyddsgrundsdirektivet framfördes att bestämmelserna om väpnad konflikt skiljer sig åt och att det skydd som direktivet ger är snävare än utlänningslagens. Direktivet ger skydd åt en civilperson som skulle utsättas för en verklig risk att drabbas av allvarligt och personligt hot mot liv eller lem på grund av urskillningslöst våld medan utlänningslagen ger skydd åt den som behöver skydd på grund av en väpnad konflikt.¹ Lydelsen i skyddsgrundsdirektivet motsvarar den som numera finns i utlänningslagens reglering av alternativt skyddsbehov. Den tidigare lydelsen i utlänningslagen finns kvar som en av grunderna för övrigt skyddsbehov.

Begreppet väpnad konflikt är inte helt okomplicerat och har varit föremål för bedömningar av såväl Migrationsöverdomstolen som EU-domstolen och Europadomstolen. I detta sammanhang bör särskilt nämnas EU-domstolens avgörande i den s.k. Diakité-domen (EU-domstolens dom den 30 januari 2014, Diakité, C-285/12). Av avgörandet framgår att det ska anses föreligga en intern väpnad konflikt när de reguljära styrkorna i en stat konfronterar en eller flera väpnade grupper, eller när två eller flera väpnade grupper drabbar samman. Det krävs inte att intensiteten i de väpnade sammandrabbningarna, graden av organisation hos de närvarande väpnade styrkorna eller konfliktens varaktighet görs till föremål för en bedömning. Det krävs dock att det förekommer urskillningslöst våld.

Definitionen av begreppet väpnad konflikt i Diakité-domen innebär att, jämfört med tidigare praxis, kraven sänks för vilka situationer som ska klassificeras som väpnade konflikter. Det innebär vidare att fler konflikter kommer att prövas enligt detta rekvisit i utlänningslagen. Skyddsgrunderna ska vidare prövas hierarkiskt där flyktingskapet prövas först, det alternativa skyddsbehovet sedan och slutligen det övriga skyddsbehovet. Den stora majoriteten av konfliktsituationer kommer därför att prövas enligt bestämmelsen om alternativt skyddsbehov och utrymmet för prövning enligt bestämmelsen om övrigt skyddsbehov blir därmed ytterst begränsat. Statistiken visar också att antalet beviljade uppehållstillstånd som övrig skyddsbehövande på grund av väpnad konflikt är försumbar i förhållande till antalet ärenden.

¹ Prop. 2009/10:31 s. 118–119.

Svåra motsättningar

Den som på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp är övrig skyddsbehövande och har rätt till uppehållstillstånd enligt regleringen i 4 kap. 2 a § utlänningslagen. Om konfliktsituationen i ett land eller i en del av ett land inte utgör en väpnad konflikt uppkommer frågan om situationen är sådan att det föreligger svåra motsättningar.

Av förarbetena framgår bl.a. följande:

Med svåra motsättningar avses bl.a. politisk instabilitet i hemlandet där maktförhållandena är sådana att rättssystemet inte opartiskt värnar befolkningens grundläggande mänskliga rättigheter. Det kan här röra sig om en konflikt mellan olika befolkningsgrupper, mellan en befolkningsgrupp i en del av landet och statsmakten eller mellan å ena sidan staten eller en befolkningsgrupp i landet och å andra sidan en annan stat, som dock inte nått en sådan nivå att en väpnad konflikt kan anses föreligga. Av lagtexten framgår att det ska finnas ett orsakssamband mellan de övergrepp som utlänningsgruppen riskerar att utsättas för och de svåra motsättningar som finns i hemlandet. (prop. 2004/05:170 s. 274).

Det finns inte något krav på urskillningslöst våld eller att den skyddsbehövande är en civilperson. En situation med andra svåra motsättningar är aktuell när ett land präglas av stor politisk instabilitet och oro och regeringsmakten har liten kontroll. Detta utesluter inte att våldshandlingar kan förekomma i den aktuella konflikten, t.ex. genom begränsade skärmytslingar mellan soldater och företrädare för motståndsgupper eller vid väpnade attacker mot myndighetsobjekt under förutsättning att våldet inte är urskillningslöst.

Även i detta sammanhang minskar Diakité-domens lägre ställda krav på vilka situationer som ska bedömas som väpnade konflikter utrymmet för användandet av begreppet svåra motsättningar. Detta återspeglas också i statistiken. Antalet tillstånd på denna grund minskade från 2014 och det är ett litet antal tillstånd som beviljas på grund av svåra motsättningar.

För att ge exempel på länder där det råder svåra motsättningar kan följande nämnas. Enligt Migrationsverkets rättsliga ställningstagande SR 27/2019 den 26 september 2019 råder det andra svåra motsättningar i den somaliska provinsen Puntland. Av ett rättsligt ställningstagande från Migrationsverket den 24 januari 2019 görs bedömningen att det råder andra svåra motsättningar i provinserna Panjshir och Bamyan i Afghanistan. Det rör sig alltså om enskilda

provinser i Somalia respektive Afghanistan vilket innebär att frågan om internt flyktalternativ kan aktualiseras. Det är dock viktigt att beakta att detta är en beskrivning av situationen just nu och att läget i olika länder naturligtvis kan förändras.

Miljökatastrof

När det gäller begreppet miljökatastrof anges följande i förarbetena till bestämmelsen (prop. 1996/97:25 s. 100–101).

Det måste vara fråga om en plötslig katastrof som innebär att det framstår som stridande mot humanitetens krav att i vart fall omedelbart sända tillbaka någon till det land där katastrofen inträffat. Däremot avses inte fall där t.ex. en fortgående försämring av förutsättningarna för livsmedelsproduktionen i ett land medför svåra försörjningsproblem där. Vidare anges att det är av särskilt intresse när det gäller nu nämnda kategorier om det finns ett s.k. inre flyktalternativ. Med det menas om sökanden har möjlighet att leva inom en del av hemlandet och där kan få skydd och även rörelsefrihet och möjlighet till försörjning. En förutsättning måste självfallet vara att sökanden kan ta sig till ett sådant område på ett säkert sätt. Just vid inre oroligheter och miljökatastrofer förekommer det inte sällan att inte hela landet är drabbat och att det därför finns ett inre flyktalternativ. I sådana fall föreligger självfallet inget behov av fristad i Sverige.

Såvitt framgår av tillgänglig statistik saknas det fall där personer beviljats uppehållstillstånd på grund av miljökatastrof. Kravet på att det ska vara frågan om en plötslig katastrof begränsar tillämpningsområdet till jordbävningar, vulkanutbrott och liknande situationer. I dessa fall kan troligen flertalet berörda använda sig av ett internt flyktalternativ vilket ytterligare minskar tillämpningsområdet för bestämmelsen.

Tillfälliga lagen

Syftet med lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) är att tillfälligt anpassa de svenska reglerna om uppehållstillstånd till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner. Flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska fortfarande beviljas skydd i Sverige, men de ska inte längre beviljas permanenta uppehållstillstånd.

Om utlänningen är flykting ska som huvudregel ett första uppehållstillstånd gälla i tre år och om det förlängs ska tillståndstiden vara tre år. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år. Kvotflyktingar ska dock även fortsättningsvis beviljas permanenta uppehållstillstånd.

En annan anpassning som gjordes för att anpassa de svenska reglerna till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner var att övriga skyddsbehövande undantogs från rätten till uppehållstillstånd. Övriga skyddsbehövande kan inte heller få skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 a § andra stycket utlänningslagen.

11.3 Överväganden

Kommitténs förslag: Skyddskategorin övriga skyddsbehövande ska utmönstras ur utlänningslagen.

Skälen för kommitténs förslag

Några förändringar i de delar som rör skydd på grund av flyktingskap och alternativt skyddsbehov övervägs inte i detta betänkande.

Skyddsgrunden övrigt skyddsbehov är en svensk konstruktion som inte följer av skyddsgrundsdirektivet eller av någon annan internationell reglering. Det är alltså fråga om en mer förmånlig bestämmelse än vad som följer av Sveriges internationella åtaganden. I syfte att anpassa den svenska regleringen till EU-rättens och internationella konventioners miniminivå tillämpas inte skyddsgrunden i den tillfälliga lagen.

Det finns flera argument som talar för att utmönstra kategorin övriga skyddsbehövande ur utlänningslagen. För det första framgår det av kommitténs direktiv att det svenska regelverket bör vara långsiktigt hållbart och inte väsentligen avvika från andra EU-länders. En utmönstring av kategorin skulle innebära en direkt anpassning till regelverket i t.ex. skyddsgrundsdirektivet.

Som framgår av avsnitt 11.2 kan bestämmelsen om övrigt skyddsbehov brytas ner i tre huvudsakliga delar. Skyddsbehovet kan ha sin grund i antingen 1) väpnad konflikt, 2) svåra motsättningar eller 3) miljökatastrof.

Begreppet väpnad konflikt förekommer även i bestämmelsen om alternativt skyddsbehov. Bestämmelserna överlappar därför i viss mån varandra även om de till viss del skiljer sig åt. Bestämmelsen om alternativt skyddsbehov på grund av väpnad konflikt har till sin ordalydelse ett något snävare tillämpningsområde än vad som gäller för övrigt skyddsbehov. Den tolkning som begreppet väpnad konflikt fått genom EU-domstolens avgörande Diakité har medfört att betydligt fler situationer faller in under begreppet väpnad konflikt än tidigare. Detta i kombination med att skyddsgrunderna prövas i hierarkisk ordning, dvs. först prövas om det finns ett flyktingskap, sedan det alternativa skyddsbehovet och sist om det finns ett övrigt skyddsbehov, innebär att skyddsgrunden övriga skyddsbehövande fått minskad betydelse. Den stora majoriteten av konfliktsituationer prövas i stället under bestämmelsen om alternativt skyddsbehov. Den statistik som finns visar också att betydelsen av skyddskategorin övriga skyddsbehövande är begränsad. Under 2015 beviljades t.ex. endast 13 asylsökande uppehållstillstånd som övrigt skyddsbehövande på grund av väpnad konflikt. Detta minskade behov av skyddskategorin när det gäller situationer av väpnad konflikt kan tala för att utmönstra bestämmelsen i syfte att nå en anpassning till EU-rätten. Det kan dessutom diskuteras om det är lämpligt att begreppet väpnad konflikt ska användas i två olika bestämmelser, i något olika betydelse, avseende olika skyddsgrunder.

Den som på grund av svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan för att utsättas för allvarliga övergrepp har rätt till uppehållstillstånd som övrig skyddsbehövande. Begreppet svåra motsättningar har ingen motsvarighet i internationella konventioner eller i EU-rätten. Med svåra motsättningar avses enligt förarbetena till utlänningslagen t.ex. en situation där det råder en konflikt mellan olika befolkningsgrupper, mellan en befolkningsgrupp i en del av landet och statsmakten eller mellan å ena sidan staten eller en befolkningsgrupp i landet och å andra sidan en annan stat, som dock inte nått en sådan nivå att en väpnad konflikt kan anses föreligga. Även i detta sammanhang har EU-domstolens avgörande i Diakité-domen betydelse på så sätt att de lägre ställda kraven för att en situation ska bedömas som väpnad konflikt minskar utrymmet för att använda begreppet svåra motsättningar. Även detta återspeglas i statistiken. Endast 87 asylsökande beviljades uppehållstillstånd som övriga skyddsbehövande på grund av svåra motsättningar under 2015.

Enligt Migrationsverkets ställningstagande råder för närvarande svåra motsättningar i en provins i Somalia och i två provinser i Afghanistan. Även om situationen i olika länder naturligtvis kommer att förändras kan det ifrågasättas om det ska vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av att det råder svåra motsättningar i hemlandet. Statistiken antyder att skyddsgrunden i detta avseende har en förhållandevis marginell betydelse.

När det gäller uppehållstillstånd på grund av naturkatastrof saknas såvitt utredningen kunnat utreda helt exempel på att sådana tillstånd beviljats. Det har ovan redogjorts för att kravet på att det ska vara frågan om en plötslig naturkatastrof i kombination med möjligheten till internflykt, kraftigt begränsar tillämpningsområdet. Det framstår inte som en lämplig ordning att ha en bestämmelse som i praktiken inte tillämpas. Om det någonstans skulle uppstå en sådan miljökatastrof som avses i bestämmelsen kan det vara en lämpligare ordning att ge skydd inom kvotflyktingssystemet. För detta krävs dock att personerna befinner sig utanför EU och att de bedöms ha behov av internationellt skydd, dvs. är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande.

Sammanfattningsvis är det mycket som talar för att betydelsen av skyddskategorin övriga skyddsbehövande är begränsad. Kommittén föreslår därför att bestämmelsen ska utmönstras ur utlänningslagen.

12 Övriga ändringar i utlänningslagen m.m.

12.1 Inledning

Kommitténs förslag har presenterats ovan i kapitel 6–11. I detta kapitel har samlats de följdändringar som kommittén bedömer som nödvändiga med anledning av de förslag som presenterats.

12.2 Uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet efter laga kraft

Kommittén har i kapitel 6 föreslagit att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel för skyddsbehövande vid första beslutstillfället. Detta innebär att följdändringar måste göras i de bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) där det nu stadgas att permanent uppehållstillstånd kan beviljas vid första beslutstillfället. En sådan situation är då uppehållstillstånd beviljas på grund av hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.

12.2.1 Gällande rätt

I 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen finns bestämmelser om hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft. Det handlar bl.a. om den situationen att verkställighet ska ske till ett land där det finns skälig anledning att anta att utlänningen skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller där utlänningen i det landet inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i sådan fara.

Om ett sådant hinder mot verkställighet som anges i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen föreligger får Migrationsverket, om hindret är bestående, enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen bevilja ett permanent uppehållstillstånd. Detsamma gäller om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen, eller det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas. Om hindret endast är tillfälligt får Migrationsverket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Migrationsverkets beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen kan inte överklagas (14 kap. 3 § utlänningslagen). Däremot samverkar bestämmelsen i 12 kap. 18 § utlänningslagen med 19 § i samma kapitel. Genom den bestämmelsen föreskrivs bl.a. en rätt till ny prövning, under vissa förutsättningar, av frågan om uppehållstillstånd för den enskilde som åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra skyddsrelaterade verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen. En förutsättning för att 12 kap. 19 § utlänningslagen ska kunna tillämpas är att Migrationsverket inte har möjlighet att meddela beslut om uppehållstillstånd enligt 18 §. Därmed inbegriper Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning jämte 12 kap. 19 § utlänningslagen alltid också ett inledande beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd enligt 18 §. Ett beslut att inte bevilja ny prövning får överklagas till en migrationsdomstol (14 kap. 5 § utlänningslagen). Även i dessa fall gäller emellertid att migrationsdomstolen inte har någon möjlighet att överpröva den bedömning Migrationsverket gjort avseende 12 kap. 18 § utlänningslagen utan endast har att ta ställning till om förutsättningarna för ny prövning enligt 12 kap. 19 § är uppfyllda.

12.2.2 Överväganden

Kommitténs förslag: Ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning på grund av hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen ska vara tidsbegränsat och gälla i maximalt 13 månader. För det fall att verkställighetshindret har sin grund i att sökanden har flyktingskäl ska tillståndstiden bestämmas till tre år om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltig-

hetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska, som huvudregel, även det nya tillståndet, vara tidsbegränsat och gälla i maximalt ett år.

Ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas om verkställighetshindret är bestående. En ansökan om permanent uppehållstillstånd kan tidigast göras efter att utlänningen har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i tre år. Utlänningen måste också uppfylla de ytterligare krav som ställts upp för permanent uppehållstillstånd.

Skälen för kommitténs förslag

Kommittén har ovan föreslagit att uppehållstillstånd som skyddsbehövande som huvudregel ska vara tidsbegränsade vid det första beslutstillfället och att det för permanenta uppehållstillstånd ska ställas upp bl.a. språk- och försörjningskrav. En konsekvens av detta blir att permanenta uppehållstillstånd inte längre kan beviljas i de fall där det föreligger hinder mot verkställighet. Enligt kommitténs mening är det rimligt att längden på de tidsbegränsade uppehållstillstånden vid verkställighetshinder i normalfallet är korta. Bestämelsen bör därför utformas på det sättet att uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder maximalt kan gälla i ett år. Kommittén anser dock att det av praktiska skäl normalt sett bör blir så att längden på ett sådant uppehållstillstånd bestäms till den maximala tiden. Om det blir för många korta tillståndstider skapar det fler ärenden för Migrationsverket då dessa ska omprövas när tillståndstiden gått ut för att se om hindret mot verkställighet kvarstår. Av artikel 24 i skyddsgrundsdirektivet framgår att en flykting har rätt till ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år. För det fall att verkställighetshindret har sin grund i att sökanden har flyktingskäl ska tillståndstiden därför bestämmas till 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.

För att regleringen vad gäller uppehållstillstånd vid hinder mot verkställighet ska överensstämma med regleringen om längden på uppehållstillstånd som kommittén föreslagit för flyktingar och alternativt skyddsbehövande måste även frågan om förlängning av ett

sådant tillstånd regleras. Dessutom måste frågan om det ska vara möjligt att få ett permanent uppehållstillstånd baserat på hinder mot verkställighet regleras. Kommittén anser att det inte är önskvärt att personer ska vistas i Sverige under längre perioder med kortare uppehållstillstånd på grund av att avvisnings- eller utvisningsbeslut inte kan verkställas.

Det ska därför finnas en möjlighet att ansöka om permanent uppehållstillstånd i dessa situationer. Reglerna för detta måste samordnas med reglerna för permanenta uppehållstillstånd för skyddsbehövande. En utlänning vars hinder mot verkställighet är bestående ska kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd. Detta ska tidigast kunna ske efter att utlänningen har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet i tre år. Ett verkställighetshinder kan vara bestående om t.ex. utlänningens hemland eller tidigare vistelseland meddelat att utlänningen inte kommer att tas emot där och fortsatta kontakter i frågan med det landet inte bedöms kunna nå framgång. Det får vidare förutsättas att hindret avser samtliga länder dit avvisning eller utvisning kan äga rum enligt avlägsnandebeslutet (jfr MIG 2011:10).

Det bör noteras att personer som har verkställighetshinder som inte är bestående inte kan tillgodoräkna sig tid med tidsbegränsade uppehållstillstånd för att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd. Det skulle kunna leda till stötande resultat om personer som inte medverkar till verkställighet på olika sätt, och därför beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd, efter tre år skulle kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd.

12.3 Varaktigt bosatta

12.3.1 Gällande rätt

En person som de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd kan ansöka om ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Ställning som varaktigt bosatt innebär en särskild rättslig ställning som ger vissa rättigheter. Det finns även ett försörjningskrav kopplat till ställningen. Enligt rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (direktivet om varaktigt bosatta) måste en person som får ställning som varaktigt bosatt få ett EU-uppehållstillstånd med en giltighetstid om minst

fem år som automatiskt förnyas (artikel 8.2). Enligt artikel 6.1 får medlemsstaterna vägra att bevilja ställning som varaktigt bosatt av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet. Det finns inget krav i direktivet att en person med ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd. En person som har ställning som varaktigt bosatt kan dock endast utvisas om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. Ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska enligt 5 a kap. 5 § utlänningslagen återkallas om den som beviljats sådan ställning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få ställningen, utvisas, utgör ett hot mot allmän ordning, har vistats utanför Europeiska unionens medlemsstaters territorier under tolv månader i följd, har vistats utanför Sveriges territorium under sex år i följd, eller får ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat.

Enligt 5 kap. 2 b § utlänningslagen ska den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige få ett permanent uppehållstillstånd. En flykting eller alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsat uppehållstillstånd kan alltså med nuvarande reglering få ett permanent uppehållstillstånd efter fem år i Sverige om förutsättningarna för ställning som varaktigt bosatt är uppfyllda. Regeringen uppmärksammade detta i samband med förlängningen av den tillfälliga lagen, och konstaterade att det var rimligt att anta att en inte obetydlig andel av de som har fått tidsbegränsade uppehållstillstånd som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande kommer att uppfylla förutsättningarna för att beviljas ställning som varaktigt bosatt och därmed beviljas permanenta uppehållstillstånd under tiden för lagens förlängda giltighetstid.¹ Detta antagande stöds av statistiken avseende beviljade förlängningsansökningar 2017 och 2018.

Statistik avseende varaktigt bosatta visar en ökning av ansökningar om ställning som varaktigt bosatt. För 2017 inkom 563 ansökningar varav 207 fick bifall och för 2018 inkom 916 ansökningar varav 335 fick bifall. För 2019 (t.o.m. den 16 december) hade 1 080 ansökningar inkommit varav 1 009 hade avgjorts och 529 bifallits. Bifallsandelen ligger således på cirka 50 procent de senaste två åren.

För att få ställning som varaktigt bosatt krävs enligt 5 a kap. 2 § utlänningslagen att den sökande fullt ut kan försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och

¹ Prop. 2018/19:128 s. 32.

bostad är tillgodosedda. Det är enligt artikel 5.1 i direktivet obligatoriskt för medlemsstaterna att ha ett försörjningskrav. I förarbetena framhölls att hänsyn bör tas till den ekonomiska förmågan både hos den sökande och familjemedlemmarna. Det avgörande för om den sökande ska anses ta i anspråk socialt bistånd i direktivets mening är om personens ekonomiska situation är sådan, att han eller hon behöver ta i anspråk ekonomiskt bistånd som är behovsprövat. Den inkomstnivå som anses tillräcklig föreslås i förarbetena knytas till förbehållsbeloppen vid utmätning i lön.²

Av artikel 5.2 följer att medlemsstaterna får kräva att tredjelandsmedborgare följer villkoren för integrering i enlighet med nationell lagstiftning. Detta gäller enligt artikel 15.3 även för den som är varaktigt bosatt i annan medlemsstat och vill bosätta sig här. Några sådana integreringskrav har dock inte ställts upp i den svenska regleringen. Andra medlemsstater har utnyttjat möjligheten att ställa krav på bl.a. kunskaper i språk och om medlemsstatens samhälle för att bevilja ställning som varaktigt bosatt. I en undersökning genomförd av Europeiska Migrationsnätverket fick medlemsstaterna svara på frågan om de ställde upp integrationskrav och i så fall vilken typ av krav. Av sammanställningen framgår att 15 av 23 medlemsstater besvarade frågan jakande och alltså ställer krav på integrering. Bland dessa medlemsländer finns bl.a. Frankrike, Tyskland, Nederländerna och Italien. Vidare framgår att flertalet av dessa medlemsstater ställer krav på språk- och samhällskunskap. Ett fåtal ställer dock endast ett språkrav. I Frankrike ställs krav på tillräckliga kunskaper i franska språket. Sökanden ska vidare förbinda sig att respektera den franska republikens principer. I Tyskland krävs tillräckliga kunskaper i tyska språket och grundläggande kunskaper om landets rättsliga och samhällsliga ordning och levnadsförhållanden. En sökande måste också genomgå ett test för att visa sina kunskaper. För att få ställning som varaktigt bosatt i Italien krävs att sökanden klarar ett språkprov.³

Enligt 4 kap. 19 a § utlänningsförordningen ska ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta utfärdas för den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Giltighetstiden ska vara minst fem år. Detta EU-uppehållstillstånd är inte ett nationellt tillstånd så det kan utfärdas samtidigt som en person får ett permanent uppehållstillstånd.

² Prop. 2005/06:77 s. 144 ff.

³ EMN 2020d s. 8–9.

12.3.2 Överväganden

Kommitténs förslag: För att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige och därmed få ett permanent uppehållstillstånd ska krävas att sökanden uppfyller de krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap samt vandel som krävs för att beviljas ett sådant uppehållstillstånd.

Skälen för kommitténs förslag

Övergången från permanenta till tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel aktualiserar en rad frågor. Som nämnts ovan behöver t.ex. regelverket kring permanenta uppehållstillstånd för personer som fått ställning som varaktigt bosatta analyseras.

För att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige krävs att sökanden de senaste fem åren har vistats i Sverige med uppehållstillstånd. Den som beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande, på grund av anknytning eller synnerligen ömmande omständigheter har enligt utlänningslagens bestämmelser normalt beviljats ett permanent uppehållstillstånd. En person som är kvalificerad för ställning som varaktigt bosatt i Sverige har därmed i allmänhet redan haft ett permanent uppehållstillstånd när ställningen beviljats. Om så inte är fallet beviljas ett permanent tillstånd i samband med att utlänningen beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Det finns dock inget krav i direktivet att den som beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige också ska ges ett permanent uppehållstillstånd. Anledningen till att permanenta tillstånd beviljas synes mer vara av praktisk natur eftersom vissa rättigheter som enligt direktivet ska tillkomma en varaktigt bosatt är kopplade till innehavet av ett permanent uppehållstillstånd.

Kommittén har föreslagit att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel för alla skyddsbehövande vid första beslutstillfället. Detsamma föreslås gälla när en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, anknytning eller verkställighetshinder. Ett första uppehållstillstånd för en flykting ska gälla i tre år och för en alternativt skyddsbehövande i 13 månader. Om ett uppehållstillstånd för en flykting eller för en alternativt skyddsbehövande förlängs ska det nya tillståndet vara två-

årigt. Detsamma gäller för personer som har tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder. Vidare ska det införas krav för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Dessa ska innefatta krav på kunskaper i svenska språket och samhällskunskap samt vandels- och försörjningskrav.

Med hänsyn till de förändringar som föreslås är det svårt att motivera att en utlänning, som efter fem års vistelse i Sverige beviljas ställning som varaktigt bosatt här, automatiskt ska ges ett permanent uppehållstillstånd. Det skulle innebära parallella vägar till ett permanent uppehållstillstånd där det för varaktigt bosatta skulle ges en möjlighet erhålla ett permanent uppehållstillstånd utan att behöva uppfylla kraven för ett sådant. En sådan ordning framstår som både inkonsekvent och ologisk.

Som nämnts ovan finns det möjligheter för medlemsstaterna att med stöd av artiklarna 5.2 och 15.3 i direktivet om varaktigt bosatta, ställa upp villkor för integrering för att beviljas ställningen. Sverige har till skillnad från flera andra medlemsstater valt att inte ställa några sådana krav. Enligt artikel 6.1 får medlemsstaterna vägra att bevilja ställning som varaktigt bosatt av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet. För att den som beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska tillförsäkras de rättigheter som ska följa av ställningen har lagstiftaren valt att knyta denna till ett permanent uppehållstillstånd. Denna ordning som har fungerat sedan direktivet implementerades bör behållas. Det bör dock ställas samma kunskaps- och vandelskrav för att få ställning som varaktigt bosatt som det ställs för att få ett permanent uppehållstillstånd. På detta sätt uppnås en likabehandling av personer som beviljas ett permanent uppehållstillstånd på grund av de får ställning som varaktigt bosatta i Sverige, och andra personer som beviljas ett sådant tillstånd. En konsekvens blir att det vandelskrav som nu finns i 5 a kap. 3 § tas bort och ersätts med det vandelskrav som finns som förutsättning för att bevilja ett permanent uppehållstillstånd. Kommittén bedömer att en sådan förändring har stöd i direktivets bestämmelse om att medlemsstaterna får vägra att bevilja ställning som varaktigt bosatt av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet. Det försörjningskrav som redan finns för varaktigt bosatta bör dock inte ändras.

12.4 Medborgarskap för vissa statslösa utlänningar

Kommitténs förslag: Det ska införas en möjlighet att beviljas svenskt medborgarskap för en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd [på grund av skyddsbehov, synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder eller som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en sådan person] om han eller hon har fötts i Sverige, sedan födelsen är statslös, har haft hemvist här i landet de senaste fem åren eller under sammanlagt tio år och inte har fyllt 21 år. Samma möjlighet till medborgarskap ska införas för en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen eller som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt samma lag.

Skälen för kommitténs förslag

Av den europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20) framgår bl.a. att varje konventionsstat i sin nationella lagstiftning ska föreskriva att medborgarskap ska förvärfvas av barn födda inom dess territorium som inte vid födelsen förvärvar annat medborgarskap. En ansökan om sådant medborgarskap får göras beroende av legalt och varaktigt hemvist inom statens territorium under en tid av högst fem år omedelbart innan ansökan gjordes (artikel 6.2). I FN:s konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) återfinns motsvarande bestämmelse. Av artikel 1 i den konventionen framgår att en konventionsstat ska bevilja medborgarskap till en person som är född på dess territorium, om han eller hon annars skulle bli statslös. Enligt bestämmelsen får konventionsstaten bl.a. uppställa villkor om att personen ska ha varit stadigvarande bosatt på statens territorium under en period som inte överstiger fem år omedelbart före ansökan om medborgarskap eller tio år sammanlagt. Möjligheten till ansökan ska enligt den sistnämnda konventionen finnas under en period som inte får börja senare än vid 18 års ålder och inte upphöra tidigare än vid en ålder av 21 år. Andra tillåtna krav är att personen alltid ska ha varit statslös och att han eller hon inte förklarats skyldig till brott mot statens säkerhet eller dömts till frihetsberövande påföljd i fem år eller längre. Sverige har tillträtt båda dessa konventioner och i lagen

(2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen) finns bestämmelser om medborgarskap för statslösa utlänningar.

Enligt 6 § medborgarskapslagen förvärvar ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet. Anmälan ska göras innan barnet har fyllt 18 år. Enligt 8 § samma lag förvärvar en utlänning som har fyllt 18 men inte 21 år svenskt medborgarskap genom anmälan, om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige, och hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde 13 år eller, i fråga om den som är statslös, 15 år.

Innehav av permanent uppehållstillstånd är som regel ett krav för att en person ska beviljas svenskt medborgarskap. Regeringen ansåg i samband med att den tillfälliga lagen förlängdes att det inom ramen för det lagstiftningsprojektet saknades förutsättningar att överväga en ändring av kravet på permanent uppehållstillstånd i medborgarskapslagen för de som omfattas av konventionerna. För att tillgodose Sveriges åtaganden enligt de ovan nämnda konventionerna infördes i stället en bestämmelse i 18 a § den tillfälliga lagen om permanent uppehållstillstånd för vissa statslösa utlänningar som är födda i Sverige.⁴ Enligt bestämmelsen kan en utlänning som har fötts i Sverige, som sedan födelsen är statslös och som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt samma lag, och som ska beviljas ett nytt sådant tillstånd, i stället beviljas ett permanent uppehållstillstånd om vissa krav på ålder och hemvist är uppfyllda.

Som framgår av avsnitt 6.5 föreslår kommittén att en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel ska införas. Det finns därmed skäl att överväga om kravet på innehav av permanent uppehållstillstånd för att kunna beviljas svenskt medborgarskap bör ändras för den aktuella gruppen.

Eftersom de två ovan nämnda konventionerna gällande beviljande av medborgarskap för vissa statslösa utlänningar inte ställer några krav på att de berörda personerna beviljas permanenta uppehållstillstånd framstår det som överflödigt att införa en permanent ordning där den aktuella gruppen först ska beviljas permanent uppehållstillstånd enbart i syfte att möjliggöra beviljande av svenskt medborgarskap. Kommittén anser därför att det i stället bör införas

⁴ Prop. 2018/19:128 s. 50.

ett undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd för medborgarskap för en utlänning som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslös om han eller hon har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av skyddsbehov, synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder eller på grund av anknytning till en person med ett sådant uppehållstillstånd. Kraven på hemvist bör bestämmas till de i konventionerna angivna tidsfristerna om fem år omedelbart före ansökan eller sammanlagt tio år. Anmälan ska göras innan utlänningen fyller 21 år. Villkoren i övrigt för medborgarskap bör vara desamma som för utlänningar som är födda i Sverige och som sedan födelsen är statslösa och som har permanent uppehållstillstånd.

Även efter att den tillfälliga lagen har upphört att gälla kan det finnas statslösa utlänningar som har fötts i Sverige och som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den lagen eller ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt samma lag och som ska kunna beviljas medborgarskap i enlighet med kraven i de två konventionerna. När den tillfälliga lagen upphör att gälla kan en sådan utlänning inte längre beviljas ett permanent uppehållstillstånd med stöd av 18 a § samma lag. Motsvarande möjlighet till undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd för svenskt medborgarskap bör därför införas även för en sådan utlänning.

12.5 Följdändringar

Kommitténs förslag: Övergången från permanenta uppehållstillstånd till tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel samt utmönstrandet av kategorin övriga skyddsbehövande kräver följdändringar i flera författningar. Hänvisningar till lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, som gäller till och med den 19 juli 2021, ska tas bort.

Skälen för kommitténs förslag

De förändringar som föreslås vad gäller övergången från permanenta uppehållstillstånd till tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel samt utmönstrandet av kategorin övriga skyddsbehövande kräver vissa följdändringar i olika författningar.

Övergången från permanenta till tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär att studiestödslagen (1999:1395) behöver ändras. Enligt lagens lydelse innan den tillfälliga lagen trädde i kraft får studiehjälp och studiemedel lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande är bosatta i Sverige och har permanenta uppehållstillstånd här och har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här. Den tillfälliga lagen innebar att tidsbegränsade uppehållstillstånd blev huvudregel i stället för permanenta. Med anledning av detta ändrades studiestödslagen på så sätt att den som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen eller beviljats ett tidsbegränsat tillstånd enligt den lagen gavs samma rätt till studiehjälp och studiemedel som personer som beviljas permanenta uppehållstillstånd. När den tillfälliga lagen upphör att gälla den 20 juli 2021 och tidsbegränsade uppehållstillstånd föreslås bli huvudregel när uppehållstillstånd beviljas, bör det inte krävas ett permanent uppehållstillstånd för att bevilja studiehjälp eller studiemedel. Kommittén föreslår därför att studiehjälp eller studiemedel ska få också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande är bosatta i Sverige och har uppehållstillstånd här. Kravet på *permanent* uppehållstillstånd tas därmed bort.

I avsnitt 11.3 föreslås att skyddskategorin övriga skyddsbehövande ska utmönstras ur utlänningslagen. Detta får till följd att de författningar där det finns hänvisningar till den bestämmelsen eller den skyddskategorin måste ändras i konsekvens med detta. I de författningar som hänvisar till ”annan skyddsbehövande” och därmed avser såväl alternativt skyddsbehövande som övriga skyddsbehövande ändras författningstexten till ”alternativt skyddsbehövande”.

I flera författningar finns hänvisningar till den tillfälliga lagen. Med hänsyn till att lagen upphör att gälla den 20 juli 2021 ska dessa hänvisningar tas bort.

13 Säkra och lagliga vägar

13.1 Inledning

Enligt direktiven ska kommittén analysera behovet av åtgärder för att styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar. Inom ramen för denna analys ska kommittén också se över om det finns behov av nya lagliga vägar utöver vidarebosättning.

13.2 Behov av säkra och lagliga vägar för skyddsbehövande

I januari 2016 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att utifrån ett brett angreppssätt analysera förutsättningarna för att skapa lagliga vägar för att söka asyl i EU. Bakgrunden till att denna utredning tillsattes var bl.a. att situationen på Medelhavet hade eskalerat under senare år, där migranter, bland dem även asylsökande, beger sig över havet. Utredningen om lagliga asylvägar överlämnade sitt betänkande SOU 2017:103 *Lagliga vägar för att söka asyl i EU* i december 2017.

Utredningens övergripande slutsats blev att det behöver erbjudas fler säkra och lagliga sätt för asylsökande att resa in i EU. Utredningens förslag adresserades i huvudsak till EU-kommissionen och betänkandet innehåller överväganden kring hur Sverige bör agera inom EU och gentemot andra EU-medlemsstater. Utredningen har ännu inte lett till några lagändringar i Sverige.

Utredningen konstaterade att de lagliga vägarna till Europa för asylsökande är få. Rätten att söka asyl inskränks i praktiken av viseringsregler och regler om transportörsansvar. Utredningen noterade

att asylsökande i praktiken var hänvisade till att ta sig irreguljärt till EU med hjälp av flyktingsmugglare.¹

Denna situation kan ses som ett resultat av ett grundläggande och långvarigt problem vad gäller EU:s politik rörande asyl och migration.

Å ena sidan har det internationella samfundet ett gemensamt ansvar att bistå personer i behov av internationellt skydd och alla EU-medlemsstater är bundna av bl.a. 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning, som innebär att ingen ska skickas tillbaka för att bli utsatt för förföljelse (principen om *non-refoulement*). Detta medför att personer som befinner sig inom EU eller vid en gräns till EU och ansöker om asyl har rätt att få sitt skyddsbehov prövat.

Å andra sidan har EU och dess medlemsstater antagit föreskrifter som gör det svårt för asylsökande att ta sig till deras territorium. De flesta länder i världen som är ursprungsländer för asylsökande är viseringspliktiga och en utgångspunkt i EU:s viseringskodex² är att en visering inte kan beviljas om det finns rimliga tvivel i fråga om sökandens avsikter att lämna Schengenområdet efter viseringstidens utgång. Flygbolag och andra transportörer kan drabbas av sanktioner om de tar passagerare utan giltiga resedokument till EU. Enligt gällande regelverk saknas en reguljär möjlighet att utfärda Schengenviseringar i syfte att personer ska kunna resa in i EU och övriga Schengenländer för att ansöka om asyl, vilket blev än mer tydligt efter en dom från EU-domstolen i mars 2017.³

Problemet har varit välkänt sedan länge och har ofta beskrivits i internationella analyser och forskningsstudier:

Asylum policies have long faced a fundamental tension: while protection seekers have the right to apply for asylum once they arrive in a country's territory, neither international nor national law provide them legal means to travel in search of protection. As a result, opportunities for individuals seeking protection to move legally are generally few and difficult to access.⁴

¹ SOU 2017:103 s. 85. Det har skett en utveckling sedan utredningen presenterades 2016 som ger en delvis förändrad bild. På senare tid har antalet asylsökande som kommer från viseringsfria länder ökat. Under 2019 beräknas minst en fjärdedel av de asylsökande till EU komma från viseringsfria länder, det handlar bl.a. om medborgare i Venezuela, Colombia, Georgien och Ukraina.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 1 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

³ Dom den 7 mars 2017 i mål C-638/16 PPU.

⁴ Fratzke and Salant 2017 s. 2.

Under senare tid och fram till flyktingkrisens år 2015 ökade antalet personer som reste in i EU irreguljärt markant. 2015 noterade europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex så många som 1,8 miljoner irreguljära inresor. De flesta skedde via havet (1,03 miljoner) och resterande (runt 788 000) via landgränser. Sedan dess har antalet irreguljära gränspassager vid EU:s yttre gräns minskat igen. 2016 uppgick antalet irreguljära inresor till 511 146, 2017 till 204 750, 2018 till 149 117 och 2019 till 141 846.⁵

Frontex förklarar denna minskning framför allt med ett minskat antal migranter som korsade Medelhavet från Libyen till Italien, en av de huvudsakliga irreguljära migrationsrutterna in i EU.⁶ Ytterligare förklaringar är att både EU och EU-medlemsstater med yttre gränser intensifierade och effektiviserade sina övervaknings- och kontrollinsatser och/eller satte upp fysiska barriärer (t.ex. stängsel) vid landgränser. Överenskommelser och samarbeten med vissa länder utanför EU (t.ex. Turkiet, Libyen, Marocko) bidrog sannolikt också till minskningen.

Parallellt med denna utveckling vad gäller irreguljära gränspassager minskade också antalet personer som sökte asyl i EU. Detta indikerar att det finns ett starkt samband mellan irreguljära inresor och utvecklingen av antalet nya asylsökande. Antalet asylsökande minskade från 1 256 600 år 2015 till 1 206 045 år 2016, 654 600 år 2017 och 580 800 år 2018.⁷ 2019 registrerades 612 700 asylsökande.⁸ Att antalet asylsökande inte minskade lika kraftigt som antalet irreguljära inresor kan förklaras med att många asylsökande inte upptäcks eller registreras när de reser in i EU, att fler har kommit luftvägen med giltiga resedokument (t.ex. venezuelaner, ryssar, georgier), men också med att det ofta sker en viss ”omfördelning” av asylsökande inom EU över tid. Asylsökande stannar ofta inte i det EU-land de först anländer till utan reser (ibland efter längre tid) vidare till andra länder. I Eurostat-statistiken över antalet asylsökande i EU kan därför samma individ räknas flera gånger.

Under 2017 och 2018 genomförde Frontex intervjuer med migranter som hade korsat Medelhavet och anlänt till Italien, Grekland och Spanien. Olika nationaliteter tillfrågades bland annat om vilket land

⁵ Frontex 2019 s. 41; Frontex 2020 s. 59.

⁶ Frontex 2019 s. 16.

⁷ Eurostat 2019.

⁸ Eurostat 2020.

de hade för avsikt att resa vidare till och om de hade tagit hjälp med resan av smugglare. En stor majoritet (84 procent) uppgav att de hade blivit smugglade och endast en minoritet (7 procent) svarade att de hade tagit sig till ett europeiskt land helt på egen hand.⁹

Sammanlagt visar detta att asylinvandringen till EU i stor utsträckning sker genom irreguljära inresor och med hjälp av människosmugglare. Detta innebär att resan ofta är mycket riskfylld och farlig och att asylsökande utsätts för kriminella smugglarnätverk. Många överlever inte den farliga resan till EU.

Forskare, analytiker och politiska beslutsfattare har vid upprepade tillfällen ställt sig frågan om antalet personer som reser irreguljärt och utsätter sig för faror kan minska om flera lagliga vägar till skydd i EU öppnas. Omvänt lyftes också frågan om striktare regler kring migration och skydd har medfört att fler reser irreguljärt. 2018 undersökte exempelvis ett forskarteam migrationen mellan Afrika och Europa. De konstaterade att irreguljär migration från den afrikanska kontinenten till EU hade ökat kraftigt under de senaste tio åren samtidigt som möjligheter att på laglig väg flytta till EU hade begränsats avsevärt. 2010 beviljade EU-medlemsstaterna sammanlagt runt 130 000 medborgare i afrikanska länder uppehållstillstånd eller visum för ändamål som exempelvis arbete eller studier. 2016 hade denna siffra sjunkit till runt 30 000. Då de lagliga möjligheterna för invandring blivit färre har irreguljära resor och försök att få asyl i något EU-land för många potentiella afrikanska migranter blivit den enda möjligheten att komma till EU, skriver forskarna.¹⁰

Den statistiska jämförelsen mellan antalet beviljade uppehållstillstånd och antalet irreguljära resor möjliggör visserligen en sådan tolkning, men ett tydligt kausalt samband mellan lagliga vägar (eller avsaknaden av dessa) och antalet irreguljära inresor kan inte etableras på det sättet. Att fler lagliga vägar kan bidra till att den irreguljära migrationen minskar, och att färre lagliga vägar ökar den, är ett rimligt antagande men inget som går att bevisa med hjälp av statistik.

Oavsett denna kausalitetsproblematik har problemet dock en moralisk och normativ innebörd. Begränsningar av möjligheter för människor att resa in i EU irreguljärt och söka asyl är lättare att motivera om lagliga vägar erbjuds i stället. Om lagliga vägar finns kan dessa också lyftas och kommuniceras som alternativ till irreguljära resor.

⁹ Frontex 2019 s. 28.

¹⁰ Mercator Dialogue on Asylum and Migration 2018 s. 16.

13.3 Befintliga säkra och lagliga vägar

13.3.1 Kvotflyktingsystem (vidarebosättning)

Vidarebosättning är en av Förenta Nationernas flyktingkommissariats (UNHCR) hållbara lösningar för flyktingar, tillsammans med återvandring till hemlandet (om situationen där tillåter det) och lokal integration i ett tredje land. Vidarebosättning innebär en överföring av flyktingar från ett tredjeland till ett organiserat mottagande i ett annat land där flyktingarna sedan får bosätta sig. Målet med vidarebosättning är att ge en varaktig lösning för personer som är i behov av skydd där ingen annan lösning finns att erbjuda, och att stödja de stora flyktingmottagande länderna i deras ansträngningar att bereda skydd till flyktingar och det tryck det skapar på ländernas infrastruktur, resurser och medborgare. Vidarebosättning är således inte bara ett sätt att ge skydd utan också ett uttryck för solidaritet mellan länder.

Det gemensamma, internationella ansvaret för vidarebosättning reflekteras i den globala flyktingkompakten (GCR), som syftar till att erbjuda hållbara lösningar, understryka ansvarsfördelning och därmed stärka den solidaritetsmekanism som vidarebosättning innebär. I juli 2019 presenterade UNHCR den s.k. treårsstrategin 2019–2021 för ökad vidarebosättning, som följer av GCR. Treårsstrategin avser stödja en expansion av vidarebosättning som är effektiv och strategisk och som kan tillgodose de ökande globala behoven av platser för flyktingar och skyddsbehövande som UNHCR identifierar. Sverige är en av UNHCR:s nära samarbetspartners vid genomförandet av strategin.

UNHCR anger att 1,4 miljoner flyktingar var i behov av vidarebosättning till ett tredje land 2019. Globalt erbjöd sig dock endast 29 stater att ta emot kvotflyktingar detta år. Antalet stater som har tagit emot kvotflyktingar ökade från 24 år 2010 till 35 år 2016 och 2017 och minskade sedan igen till 29. 2019 erbjöd dessa stater sammanlagt runt 81 000 platser för kvotflyktingar.¹¹ Antalet flyktingar i världen som är i behov av vidarebosättning har under senare år ökat betydligt snabbare än antalet erbjudna vidarebosättningsplatser vilket innebär att det redan stora gapet mellan antalet erbjudna platser och behovet ökat.

¹¹ UNHCR 2020a s. 51.

Under 2019 genomfördes enligt UNHCR knappt 63 700 vidarebosättningar, varav 21 159 till USA, 9 040 till Kanada, 5 774 till Förenade kungariket, 4 953 till Sverige, 4 622 till Tyskland och 18 148 till övriga länder.¹² Detta illustrerar svårigheterna för UNHCR att hitta platser åt det växande antalet individer som enligt flyktingorganet är i behov av vidarebosättning. USA har i många år varit det största mottagarlandet för kvotflyktingar men har sedan 2017 minskat sitt mottagande kraftigt.¹³

Inom EU är Sverige ett av de största mottagarländerna för kvotflyktingar. Enligt Eurostat vidarebosattes runt 21 250 kvotflyktingar till EU 2019. Frankrike tog emot 5 600 av dessa, Sverige 4 955 och Tyskland 4 890, se tabell 13.1.¹⁴ Förenade kungariket har också varit ett viktigt europeiskt mottagarland för kvotflyktingar.

¹² UNHCR 2020b.

¹³ Detta beror enligt IOM på en betydligt minskad årlig kvot men också på förstärkta säkerhetsscreeningar av flyktingar från "högriskområden" vilka medfört att en större andel sökande inte godtagits, se IOM 2019 s. 41.

¹⁴ Statistiska uppgifter från Eurostat kan skilja sig något från UNHCR:s statistik på grund av olika metoder för datainsamling.

Tabell 13.1 Vidarebosättning av kvotflyktingar till EU

Efter mottagande medlemsstat, 2015–2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Summa
Sverige	1 850	2 155	3 410	4 935	4 955	17 305
Frankrike	620	600	2 620	5 565	5 600	15 005
Tyskland	510	1 240	3 015	3 200	4 890	12 855
Nederländerna	450	695	2 265	1 225	1 875	6 510
Italien	95	1 045	1 515	1 180	1 355	5 190
Finland	1 005	945	1 090	605	890	4 535
Belgien	275	450	1 310	880	240	3 155
Spanien	0	375	1 490	830	-	2 695
Irland	175	355	275	340	785	1 930
Österrike	760	200	380	0	0	1 340
Danmark	450	310	5	0	0	765
Portugal	40	10	170	35	375	630
Luxembourg	45	50	180	0	35	310
Kroatien	0	0	40	110	100	250
Island	15	55	45	50	75	240
Rumänien	0	0	45	0	75	120
Litauen	5	25	60	20	0	110
Summa EU	6 310	8 475	17 940	19 010	21 245	72 980
<i>Förenade kungariket</i>	<i>1 865</i>	<i>5 180</i>	<i>6 210</i>	<i>5 805</i>	<i>5 610</i>	<i>24 670</i>
<i>Norge</i>	<i>2 375</i>	<i>3 290</i>	<i>2 815</i>	<i>2 480</i>	<i>2 795</i>	<i>13 755</i>
<i>Schweiz</i>	<i>610</i>	<i>620</i>	<i>665</i>	<i>1 080</i>	<i>1 000</i>	<i>3 975</i>

Länder som mellan 2015 och 2019 tog emot färre än 100 kvotflyktingar visas inte i tabellen.

För Spanien 2019 finns ingen statistik på Eurostat.

Källa: Eurostat, Resettled persons by age, sex and citizenship Annual data (rounded), 2020-07-06.

Globalt är antalet personer som flyr till något annat land och söker asyl mångdubbelt större än antalet kvotflyktingar som tas emot inom ramen för vidarebosättning. Asylsökande fanns 2018 i så många som 158 länder och sammanlagt hade drygt 3,5 miljoner individer ett öppet asylärende i något land i världen.¹⁵

För en del av de individer som tas emot i länder i Europa eller Nordamerika utgör vidarebosättning ett alternativ till en möjligtvis osäker och irreguljär resa. Det måste dock anses osannolikt att det

¹⁵ UNHCR 2019 s. 41 och 47.

nuvarande kvotflyktingsystemet kan ha effekten att antalet personer som försöker ta sig till EU för att söka asyl minskar. Dels genomförs vidarebosättning i så liten skala att endast en bråkdel av de som enligt UNHCR är i behov av vidarebosättning faktiskt tas emot av europeiska eller andra stater. Dels fokuseras kvotuttagningen åtminstone delvis på särskilt sårbara individer som inte nödvändigtvis skulle ha de förutsättningar som krävs för att ta sig till Europa eller Nordamerika på egen hand. Även om flera EU-länder har ökat sina kvoter på senare tid så har det totala antalet platser för vidarebosättning minskat i världen. Om vidarebosättning ska fungera som ett reellt alternativ till olagliga och farliga resor behöver fler stater än nuvarande 29 införa vidarebosättningsprogram och börja ta emot kvotflyktingar samtidigt som de stater som redan tar emot kvotflyktingar måste väsentligt öka sina kvoter.

Kvotflyktingsystemet i Sverige

Sverige har tagit emot kvotflyktingar ända sedan 1950-talet och är således ett av de mest erfarna länderna i världen vad det gäller vidarebosättning.

Den rättsliga grunden för vidarebosättning av flyktingar finns i 5 kap. 2 § utlänningslagen där det anges att uppehållstillstånd ska ges till en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning). Varje år beslutar riksdagen om budgeten som anslås för att vidarebosätta flyktingar och skyddsbehövande till Sverige. Efter riksdagens beslut får Migrationsverket i uppdrag av regeringen att genomföra organiserad uttagning av flyktingar och skyddsbehövande till Sverige genom vidarebosättning.

Migrationsverket ska samråda med UNHCR rörande vilka grupper av skyddsbehövande Sverige under året avser att ta emot för vidarebosättning. Vidare ska Migrationsverket enligt regeringsbeslut samråda med Regeringskansliet (Justitiedepartementet) om den årliga planeringen av vidarebosättningsplatser inklusive strategisk vidarebosättning. Med strategisk vidarebosättning avses här till exempel planerad användning av vidarebosättningsinsatser bl.a. i syfte att frigöra kapacitet att erbjuda skydd i värdländer. Vidare avses även vidarebosättningsinsatser som kan leda till främjande av frivillig åter-

vandring eller integration på plats. UNHCR presenterar de personer som identifierats som flyktingar med vidarebosättningsbehov till Migrationsverket som bedömer skyddsbehovet enligt utlänningslagens bestämmelser. Urvalet av individer baseras på hänvisningar från UNHCR. I extraordinära fall kan även svenska ambassader föreslå personer för vidarebosättning i Sverige.

De senaste åren och fram till 2016 var den årliga vidarebosättningskvoten bestämd till 1 900 personer. Efter en partiöverskridande uppgörelse under 2015 ökades antalet platser till 3 400 platser år 2017 och 5 000 platser 2018. 2019 och 2020 uppgick kvoten också till 5 000 platser.

Den årliga svenska vidarebosättningskvoten har en flexibilitet vilket innebär att olika geografiska prioriteringar kan göras varje år, beroende på var UNHCR bedömer att behovet av att erbjuda skydd till flyktingar är som störst. Sverige har sedan många år erbjudit UNHCR ett stort antal icke öronmärkta platser (600 per år 2018 och 2019) för akuta och prioriterade ärenden globalt.

Till skillnad från flera andra vidarebosättningsländer har Sverige inte anmält något begränsat antal personer med s.k. särskilda behov, inbegripet medicinska fall, som kan tas emot för vidarebosättning. Det är alltid skyddsbehovet som avgör. Samarbetet med UNHCR och de inblandade aktörerna Migrationsverket och kommunerna är väl etablerat och Sverige för en dialog med UNHCR om att systemet ska vara långsiktigt hållbart.

Sverige genomför vidarebosättning genom delegationsuttag, vilket innebär att flyktingar som presenteras av UNHCR för vidarebosättning intervjuas i det tredjeland där de vistas och genom dossieruttagning, vilket innebär att UNHCR presenterar skriftligt underlag för prövning i Sverige. När en person beviljas uppehållstillstånd som vidarebosatt i Sverige utfärdas ett uppehållstillstånd antingen på grund av att personen är flykting i enlighet med Genèvekonventionen eller har behov av alternativt skydd. Uppehållstillstånd till vidarebosatta personer är permanent.

Fördelar och utmaningar med kvotflyktingsystem

Vidarebosättning av kvotflyktingar möjliggör en säker, organiserad och förberedd överföring av skyddsbehövande personer till det mottagande landet. Sverige har under många år tagit emot vidarebosatta flyktingar och det finns etablerade och beprövade rutiner. Vissa år har en utmaning varit att hitta bostäder i kommunerna som på grund av bostadsbrist erbjöd för få boenden, särskilt under perioder då många asylsökande kom till Sverige. Detta ledde till att överföringar av flyktingar till Sverige fördröjdes. Sedan lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning trädde i kraft 2016 har situationen förbättrats. Genom det ökade nationella åtagandet vad gäller kvotflyktingar tar i princip samtliga kommuner i dag emot kvotflyktingar.

Ett annat problem vad gäller vidarebosättning är att behovet av platser i världen är mångdubbelt större än antalet platser som dagens vidarebosättningsländer erbjuder. Detta kan leda till att flyktingar som befinner sig i flyktingläger i första asylländer och som ofta är desperata kan uppleva att de konkurrerar med varandra om ett fåtal platser. Det är en utmaning för UNHCR att i stora flyktingsituationer nå fram till de flyktingar som har de största behoven. Internationell media har rapporterat om fall där FN-medarbetare i flyktingläger i bland annat Sudan och Kenya misstänkts att ha tagit emot mutor eller tjänster från flyktingar som hoppades få en chans till vidarebosättning till Europa eller Nordamerika.¹⁶ UNHCR arbetar dock aktivt för att bekämpa korruption i alla flyktingsituationer.

13.3.2 Humanitära mottagandeprogram

Förutom vidarebosättning som baseras på en uttagning av kvotflyktingar i samarbete med UNHCR förekommer i olika länder också humanitära mottagandeprogram (*humanitarian admission programmes*, HAP). Humanitärt mottagande har likheter med vidarebosättning och kan utgöra ett komplement till traditionella vidarebosättningsprogram. HAP innehåller dock ofta komponenter eller begränsningar som inte är tillåtna eller inte förekommer inom traditionell vidarebosättning i samarbete med UNHCR. Det är nationella behov och lagstiftning som avgör och det kan t.ex. handla om att

¹⁶ Hayden 2019.

erbjuda inresemöjlighet för någon särskilt utsatt grupp med nationell koppling, tillhörande en viss religion eller etnicitet genom HAP. Skyddet som ges inom HAP kan också vara temporärt i stället för permanent. Individerna som tas emot väljs inte nödvändigtvis ut av UNHCR, som vid vidarebosättning. Det behöver således inte vara fråga om flyktingar i strikt bemärkelse även om UNHCR och International Organization for Migration (IOM) ofta bistår mottagande stater även vid dessa program.¹⁷

Enligt Europeiska migrationsnätverket EMN hade sex EU-länder någon form av HAP under perioden 2011–2016 (Österrike, Tjeckien, Tyskland, Frankrike, Polen och Slovakien).¹⁸ Tyskland hade under 2013–2015 ett mottagandeprogram för syriska flyktingar (cirka 20 000 individer) som togs ut i Syriens grannländer samt Egypten och Libyen. Tyskland hade under en tid också ett HAP för afghaner som arbetat som lokalanställda åt tyska militärstyrkor i Afghanistan. Ungefär 2 000 personer överfördes till Tyskland inom ramen för detta program.¹⁹ Polen har genomfört ett mottagandeprogram för ukrainska medborgare med polskt ursprung från Ukraina. Frankrike hade ett program för syriska och palestinska flyktingar från Syrien och Slovakien hade ett småskaligt mottagandeprogram för kristna irakier.²⁰

Utredningen om lagliga asylvägar menade att Sverige bör se positivt på användningen av nationella humanitära mottagningsprogram i EU, som ett komplement till vidarebosättning och spontana asylansökningar.²¹

13.3.3 Sponsorsystem

Som en reaktion på kriget i Syrien och flyktingtragedier i Medelhavet har civilsamhälleliga organisationer, kyrkliga grupper och kommuner i flera europeiska länder på senare tid engagerat sig i att finansiera olika komponenter eller typer av flyktingmottagande vid sidan av den statligt organiserade asylmottagningen och statliga vidarebosättningsprogram. Privata eller ideella sponsorprogram kan sägas möjlig-

¹⁷ SOU 2017:103 s. 61.

¹⁸ EMN 2017b s. 52–53.

¹⁹ Grote m.fl. 2016.

²⁰ EMN 2017b s. 52–59.

²¹ SOU 2017:103 s. 209–210.

göra eller förbättra vidarebosättning av flyktingar med stöd av privatpersoner eller i samarbete med t.ex. en juridisk person, icke-statlig organisation eller intressegrupper, såsom lokala myndigheter eller religiösa sammanslutningar. Sådana privata initiativ kan pågå parallellt eller i samarbete med statliga aktiviteter.²²

Någon vedertagen internationell definition av termerna ”privat sponsorskap” eller ”ideellt sponsorskap” finns inte. Enligt UNHCR är kärnan i begreppet att civilsamhället och staten delar på ansvaret att integrera flyktingar. I Förenta Nationernas Globala ramverk för flyktingar (*Global Compact for Refugees*) används termen *private sponsorship*. UNHCR föredrar dock termen *community sponsorship*, som definieras enligt följande:

Community sponsorship of refugees allows individuals, groups of individuals or organizations in municipalities to have a hands-on role in the reception and integration of refugees by providing financial, emotional and/or practical support.²³

En huvudsaklig anledning till att privata sponsorsystem inrättas är att möjliggöra en ny laglig väg för skyddsbehövande personer till det mottagande landet eller att bidra till att fler skyddsbehövande kan använda sig av en existerande laglig väg. Ytterligare anledningar kan vara att statliga organisationer inte har tillräcklig kapacitet eller finansiering för att genomföra vidarebosättning eller att civilsamhället och icke-statliga aktörer ska uppmuntras att spela en mer aktiv roll i mottagandet och integrationen av skyddsbehövande individer och stå för en del av de kostnader som mottagandet och integrationen innebär.

Enligt Europeiska migrationsnätverket hade endast ett fåtal länder i EU något privat sponsorsystem under perioden 2013–2016. Ett exempel är Italien, där kyrkliga organisationer startade projektet *Opening humanitarian corridors* i slutet av 2015. Projektet består av

²² EMN ger följande definition av ”private sponsorship”: ”A key element of private sponsorship is that a person, group or organisation assumes responsibility for providing financial, social and emotional support to a resettled person or family, for a predetermined period (usually one year or even longer) or until the person or family becomes self-sufficient. Additionally, sponsors have the option of naming the person or family they are willing to support in resettlement, though some sponsors do not have specific persons in mind but rather seek to match a certain profile.” Jfr EMN 2017b s. 51. Definitionen härstammar från Kumin 2015.

²³ Särskilt i en nordisk kontext kan ordet ”privat” enligt UNHCR tolkas som motsatsen till ”offentlig”, men meningen med sponsorskapssystem är att staten och medborgarna samarbetar, se UNHCR Representation for Northern Europe 2020a.

att icke-regeringsorganisationer som är verksamma i första asylländer i Mellanöstern väljer ut ett antal sårbara, skyddsbehövande personer. De olika stegen i vidarebosättningsprocessen finansieras av ansvariga organisationer och efter ankomsten står de kyrkliga organisationernas medlemmar för boende och försörjning.²⁴ Pilotprojektet har förlängts och under 2018–2019 skulle cirka 1 000 flyktingar överföras till Italien, bl.a. syriska flyktingar från Libanon.²⁵

Förutom Italien hade 2017–2019 också Belgien, Frankrike, Irland, Portugal, Spanien och Förenade kungariket någon typ av mottagandeprogram där icke-statliga organisationer helt eller delvis stod för finansieringen av flyktingarnas boende och försörjning efter ankomsten.

Tyskland startade 2018 pilotprojektet *Neustart im Team*, ett mottagandeprogram för 500 särskilt skyddsbehövande flyktingar med tillfälligt skydd i Egypten, Jordanien, Libanon eller Etiopien. Som under vidarebosättningsprogrammet väljs flyktingarna ut av UNHCR. Efter ankomsten i Tyskland står dock privatpersoner eller organisationer för flyktingarnas boende i två år. För att kunna ta emot en flykting måste minst fem sponsrande personer gå ihop. Dessa förväntas också hjälpa flyktingarna med integrationen. Den ekonomiska försörjningen står staten för.²⁶

Fler exempel från bl.a. Frankrike, Förenade kungariket och Irland beskrivs i SOU 2017:103.²⁷ I många fall verkar utformningen av privata sponsorprogram i Europa ha inspirerats av Kanada, där ett sponsorsystem funnits sedan 1978.²⁸ Utanför Europa finns privata sponsorsystem även i Argentina, Australien, Brasilien och Nya Zeeland. Flera länder överväger att införa sponsorskapsprogram.²⁹

Utredningen om lagliga asylvägar föreslog att Sverige bör se positivt på användningen av privata/ideella sponsorprogram i EU, som ett komplement till vidarebosättning och spontana asylansökningar.³⁰

UNHCR välkomnar privat sponsorskap främst som ett kompletterande inslag i existerande system för vidarebosättning av kvotflyktingar. Enligt UNHCR har det visat sig att ökad delaktighet och

²⁴ EMN 2016.

²⁵ EMN 2019 s. 31.

²⁶ EMN 2019 s. 30.

²⁷ SOU 2017:103 s. 67–70.

²⁸ Kumin 2015 s. 3; SOU 2017:103 s. 65–66.

²⁹ UNHCR Resettlement and Complementary Pathways Service 2019.

³⁰ SOU 2017:103 s. 209–210.

engagemang av medborgare och lokalsamhället skapar bättre sammanhållning på lokal nivå, förbättrar integrationen av de flyktingar som tas emot och kan minska offentliga kostnader på både kort och lång sikt. UNHCR menar att följande tre principer bör vara vägledande för privat sponsorskap:

1. Sponsorskap ska användas för att förbättra och utvidga mottagandet av flyktingar. Sponsorprogram kan bidra till eller genomföras utöver befintlig statlig vidarebosättning; de får inte ha som konsekvens att antalet skyddsbehövande som tas emot genom existerande vidarebosättningssystem minskar. Sponsorskap kan inte heller ersätta rätten att söka asyl.
2. Huvudsyftet med sponsorskapet måste vara att ge skydd till skyddsbehövande individer. Sponsorskapsprogram ska inte användas för att särbehandla människor på grundval av deras religion eller etnicitet. Fokus bör vara på skyddsbehövande personer som väljs ut av UNHCR som inom ramen för vidarebosättning.
3. Även om ideella aktörer, lokalsamhället eller privata aktörer ges inflytande får inte statens ansvar att ge skydd, garantera rättigheter och erbjuda lösningar försvagas.

UNHCR menar vidare att den sponsrade aktörens roll måste vara tydligt definierad och avgränsad. Sponsorer ska främst bistå i mottagandet och integrationen av skyddsbehövande personer. De ska inte stå för urvalet av skyddsbehövande, som ska göras av UNHCR. Om en förbindelse mellan en sponsrande aktör och en sponsrad flykting upphör eller bryts måste det finnas garantier för den sponsrade individen och staten eller en kommun måste ta över ansvaret om ingen ny sponsor träder in.³¹

I ett konceptpapper från mars 2020 beskriver UNHCR ett antal grundläggande principer för sponsorskapssystem samt möjliga fördelar. Konceptet innehåller även förslag på hur ett sponsorskapssystem skulle kunna implementeras i de nordiska länderna.³²

³¹ UNHCR Representation for Northern Europe 2020a.

³² UNHCR Representation for Northern Europe 2020b.

13.3.4 Humanitära viseringar

En annan möjlig laglig väg för skyddsbehövande personer till ett säkert land i EU skulle kunna vara att de ansöker om en visering eller annat inresetillstånd genom en EU-medlemsstats utlandsmyndighet i ursprungslandet eller annat land. Som nämnts ovan kan dock Schengenviseringar eller nationella viseringar i normalfallet inte beviljas för skyddsskäl eller av humanitära skäl.

I artikel 25 i viseringskodexen finns en möjlighet för en medlemsstat att undantagsvis utfärda en visering med territoriellt begränsad giltighet på grund av humanitära skäl. Till skillnad mot andra Schengenviseringar gäller en sådan visering endast för inresa och vistelse i den medlemsstat som beviljat den. Viseringen som sådan ger dock inte sökanden någon skyddsstatus eller rätt att bosätta sig. Medlemsstaterna har också möjlighet att bevilja nationella viseringar för längre tid än tre månader. Humanitära viseringar används emellanåt av medlemsstaterna när man vill möjliggöra för personer att ta sig till EU för att söka asyl. Vanligast är att humanitära viseringar används inom ramen för ett humanitärt mottagandeprogram eller av humanitära skäl (t.ex. medicinska och sociala skäl), snarare än vid asylskäl.³³ Det finns ingen sammanhållen europeisk statistik på hur många viseringar som medlemsstaterna beviljar av humanitära skäl men av olika studier och rapporter framgår att det sker i förhållandevis liten skala. Frankrike, Italien och Schweiz verkar dock ha använt nationella viseringar eller Schengenviseringar med territoriellt begränsad giltighet i humanitära sammanhang.³⁴

I EU har olika förslag diskuterats för att genom ändringar av den gemensamma viseringskodexen eller genom en särskild lag introducera humanitära viseringar på unionsnivå.³⁵ Ett krav från Europaparlamentet om att inkludera bestämmelser om humanitära visum i viseringskodexen förkastades av EU-kommissionen och rådet, bland annat med motiveringen att viseringskodexens tillämpningsområde endast omfattar viseringar för kortare vistelser.

I december 2018 antog Europaparlamentet ett lagstiftningsinitiativ som uppmanar EU-kommissionen att ta fram en lag som inrättar ett särskilt europeiskt humanitärt visum som ger rätt att resa in i EU. En sådan visering ska enligt Europaparlamentet endast gälla för det

³³ SOU 2017:103 s. 73.

³⁴ SOU 2017:103 s. 73; Fratzke and Salant 2017 s. 16–17.

³⁵ Neville and Rigon 2016.

land som utfärdat visumet. En skyddssökande person ska med denna visering kunna resa dit och ansöka om asyl. Parlamentets utgångspunkt är att humanitära visum skulle bidra till att få bukt med dödsfallen vid irreguljära resor över Medelhavet, motverka människosmuggling och bättre hantera ankomster, mottagandet och handläggningen av asylansökningar i EU.

Parlamentet konstaterade också att medlemsstaterna enligt unionsrätten inte är skyldiga att bevilja humanitärt visum till personer som önskar bege sig till deras territorium för att söka asyl, men att de är fria att göra detta på grundval av sin nationella lagstiftning.³⁶

Utredningen om lagliga asylvägar föreslog i sitt betänkande att EU-kommissionen bör utreda möjligheten att föreslå EU-gemensamma regler om inresetillstånd för asylansökningar och att Sverige bör verka för att kommissionen undersöker denna möjlighet. Enligt utredningen bör Sverige däremot inte verka för någon möjlighet att söka asyl direkt vid medlemsstaternas utlandsmyndigheter.³⁷

13.3.5 Att ta emot skyddsbehövande inom ramen för familjeåterförening, arbetskraftsinvandring eller som studenter

Enligt Utredningen om lagliga asylvägar är uppehållstillstånd grundat på familjeåterförening ett sätt för familjemedlemmar att ta sig in i EU utan att utsätta sig för faror. Personer som beviljas uppehållstillstånd genom familjeåterförening kan ha egna skyddsskäl. Många av dem som korsar Medelhavet antas ha familjemedlemmar i EU och i många situationer är anhöriga beroende av möjligheten till familjeåterförening för att kunna lämna konflikttrabbade områden eller få sina skyddsbehov tillgodosedda. Att utöka möjligheterna till familjeåterförening för skyddsbehövande kan således vara ett enklare sätt att ge skydd än att utforma särskilda humanitära mottagandeprogram.³⁸ I vissa fall kan även arbetskraftsinvandring eller mottagandet av gäststuderande (internationella studenter) fungera som en laglig väg för människor som behöver skydd.

³⁶ Europaparlamentet 2018.

³⁷ SOU 2017:103 s. 191.

³⁸ SOU 2017:103 s. 74.

FN:s flyktingorgan UNHCR anser att kompletterande lagliga vägar (*complementary pathways*) såsom familjeåterförening, arbetskraftsinvandring eller mottagande av gäststuderande kan spela en viktig roll inom ramen för försök att hitta varaktiga lösningar för flyktingar.³⁹ 2018 publicerade UNHCR en studie tillsammans med Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) som undersökte i vilken omfattning personer från länder som drabbats av krig, konflikter eller brott mot mänskliga rättigheter lyckas migrera till säkra länder på lagliga vägar genom att söka uppehållstillstånd av familjeskäl, arbete eller studier. Studiens empiriska material är en undersökning av antalet uppehållstillstånd som olika medlemsländer i OECD beviljade personer från Afghanistan, Eritrea, Irak, Somalia och Syrien inom ramen för familjeåterförening, mottagande av internationella studenter eller annan migration i utbildningssyften, eller arbetskraftsinvandring, jämfört med antalet personer från samma länder som beviljats skydd som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande.

Studien finner att de flesta människor från Afghanistan, Eritrea, Irak, Somalia och Syrien (över 1,5 miljoner) som under perioden 2010–2017 beviljades uppehållstillstånd i OECD-länderna gjorde det genom att ansöka om asyl. Ytterligare 566 900 personer från dessa länder fick dock uppehållstillstånd inom ramen för laglig migration under samma period, dvs. anhöriginvandring, studier eller arbete.

Att personer från konfliktdrabbade länder kan förflytta sig och få uppehållstillstånd inom ramen för laglig migration är således en viktig slutsats i studien, även om antalet personer som får skydd efter att ha sökt asyl är betydligt större. Vidarebosättning av kvotflyktingar spelar också en viktig roll, enligt studien, men antalet afghaner, eritreaner, irakier, somalier och syrier som fick skydd på detta sätt (sammanlagt 350 400 under perioden 2010–2017) är mindre än antalet som beviljades tillstånd som anhöriginvandrare, studenter eller arbetstagare eller som fick tillstånd efter att ha ansökt om asyl.

De flesta afghaner, eritreaner, irakier, somalier och syrier som under perioden 2010–2017 fick ett uppehållstillstånd inom ramen för laglig migration kom som anhöriga (drygt 86 procent). De som fick uppehållstillstånd som arbetskraftsinvandrare eller för utbildningsändamål stod för fyra respektive tio procent av totalen.⁴⁰

³⁹ UNHCR Regional Representation for Northern Europe 2020c s. 5.

⁴⁰ OECD and UNHCR 2019 s. 13–15.

13.3.6 EU-initiativ kring vidarebosättning och andra säkra och lagliga vägar

EU har på senare år arbetat på olika sätt med vidarebosättningsfrågor och frågor kring säkra och lagliga vägar. Sedan 2015 har bland annat två EU-gemensamma vidarebosättningsprogram genomförts. Dessa implementeras av medlemsstaterna på frivillig basis och EU bistår med en finansiering på 10 000 euro per vidarebosatt flykting. EU stödjer också UNHCR och IOM i ansträngningar att evakuera flyktingar från förvar i Libyen till en transitanläggning i Niger. EU har uppmanat medlemsstaterna att erbjuda vidarebosättningsplatser till flyktingar som evakuerats till Niger. Migrationsverket har under såväl 2018 som 2019, inom ramen för Sveriges flyktingkvot som prioriterar insatser bl.a. i länder längs den centrala medelhavsrutten, vidarebosatt flyktingar som evakuerats från Libyen till Niger via den s.k. nödevakueringsmekanismen. Under 2019 öppnade UNHCR ytterligare ett center för evakuerade från Libyen i Rwanda. Sverige har erbjudit platser även för denna situation.

Sedan 2015 har totalt cirka 60 000 personer beretts skydd i EU genom EU-gemensamma vidarebosättningsinsatser. En stor andel av dessa platser har erbjudits inom ramen för EU-Turkiet uttalandet och den s.k. 1:1 mekanismen. Denna mekanism innebär att för varje syrier som återsänds till Turkiet från Grekland ska en syrier i Turkiet vidarebosättas i EU.

Den 13 juli 2016 lade kommissionen fram ett förslag om förordning om ett EU-gemensamt system för vidarebosättning.⁴¹ Förslaget syftar till att etablera en ram för EU:s politik för vidarebosättning och innebär en mer sammanhållen handlägningsprocess kring vidarebosättning och en mer sammanhållen ansats gentemot de stora värdländerna. Förslaget innehåller inga bestämmelser som tvingar en EU-medlemsstat att ta en viss andel av en EU-gemensam vidarebosättningskvot, men det föreslås att genomförandebefogenheter ges till rådet som i ett separat beslut, efter förslag från kommissionen, ska fastställa en EU-gemensam kvot och medlemsstaternas andelar i denna, liksom övergripande geografiska prioriteringar. Kommande rådsbeslut kan därför leda till att en medlemsstat måste ta emot kvotflyktingar. Viktiga delar i förslaget är att förutom flyktingar och skyddsbehövande ska även internflyktingar kunna omfattas av vidare-

⁴¹ Europeiska Kommissionen 2016.

bosättning. En standard- respektive en snabbprocedur för vidarebosättning och regler om uteslutandegrunder föreslås. Det ska inrättas en högnivåkommitté, ledd av kommissionen, som ska ge politisk vägledning vid genomförandet av det gemensamma arbetet.⁴²

Kommissionens förslag har diskuterats i Europaparlamentet och i rådet för rättsliga och inrikes frågor men någon överenskommelse finns ännu inte.

13.4 Överväganden

Kommitténs bedömning: Kommittén bedömer att det finns ett behov av säkra och lagliga vägar. Sveriges möjligheter att genom nationella åtgärder styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar är dock begränsade. För detta krävs ansträngningar på EU-nivå och på internationell nivå.

Sverige bör verka för att det internationella samarbetet för vidarebosättning av kvotflyktingar vidareutvecklas och utvidgas så att fler länder tar emot kvotflyktingar respektive ökar sina kvoter.

Sverige bör också fortsätta stödja utvecklingen av ett gemensamt europeiskt system för vidarebosättning och andra EU-initiativ kring säkra och lagliga vägar för personer i behov av skydd då dessa bedöms som ändamålsenliga.

Skälen för kommitténs bedömning

Kommittén konstaterar att det finns ett behov av säkra och lagliga vägar för skyddsbehövande personer. Utifrån analysen ovan är det dock oklart hur Sverige på egen hand skulle kunna styra om så att relativt sett fler skyddsbehövande personer reser in i Sverige på säkra och lagliga vägar.

⁴² Faktapromemoria 2015/16:FPM122.

En utökning av den svenska flyktingkvoten

2016 omfattade den årliga svenska vidarebosättningskvoten 1 900 personer. Efter en partiöverskridande uppgörelse hösten 2015 ökades kvoten till 3 400 personer år 2017 och 5 000 personer 2018. 2019 och 2020 uppgick kvoten också till 5 000 personer på år.

Efter 2015 minskade samtidigt antalet asylsökande i Sverige, vilket sannolikt beror på ett flertal olika faktorer, däribland den tillfälliga lagen.⁴³ Den ökade vidarebosättningskvoten tillsammans med minskningen av antalet asylsökande gjorde att kvotflyktingar stod för runt 30 procent av alla uppehållstillstånd som beviljades av skyddsskäl 2019.⁴⁴ Detta motsvarar en betydligt större andel än under tidigare år. Under perioden 2013–2016 var andelen kvotflyktingar bland alla som fick uppehållstillstånd av skyddsskäl lägre än tio procent.

Att utöka den svenska flyktingkvoten ytterligare skulle bidra till att fler skyddsbehövande personer kan resa till Sverige på ett säkert och lagligt sätt och få uppehållstillstånd här. Andelen kvotflyktingar i förhållande till personer som får uppehållstillstånd efter en asylansökan skulle kunna fortsätta öka. Samtidigt skulle en utökning av kvoten inte automatiskt medföra att färre skyddsbehövande skulle försöka resa till Sverige på irreguljära vägar. Minskningen av antalet asylsökande i Sverige efter 2015 kan inte förklaras med att flyktingkvoten utökades utan med en rad olika åtgärder som Sverige och EU vidtog för att minska antalet asylsökande. En utökad svensk kvot skulle heller inte nämnvärt påverka flyktingrörelser i världen eller mot EU och Sverige.

Om däremot fler länder skulle ställa upp på att ta emot flyktingar genom vidarebosättning och om fler länder som redan har vidarebosättningsprogram skulle öka sina kvoter skulle detta kunna göra skillnad. Kommittén menar därför att Sverige bör fortsätta ge stöd åt UNHCR och verka för att vidarebosättning utvecklas och stärks globalt som en varaktig lösning för flyktingar och ett alternativ till irreguljära och farliga resor. Sverige bör också fortsätta stödja EU-initiativ kring vidarebosättning, exempelvis utvecklingen av ett EU-gemensamt system för vidarebosättning.

⁴³ Olika faktorer som har påverkat antalet asylsökande i Sverige diskuteras i kapitel 4 och 15.

⁴⁴ Begreppet ”skyddsskäl” avser i detta sammanhang uppehållstillstånd som beviljats personer som ansökt om asyl i Sverige och som bedömts vara t.ex. flyktingar eller alternativt skyddsbehövande.

Åtgärder som minskar incitament till irreguljära inresor

Att styra om så att fler skyddsbehövande kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar kan också innebära att åtgärder bör vidtas i syfte att minska incitamenten för asylsökande att komma till Sverige på irreguljära vägar. Den tillfälliga lagen introducerade flera åtgärder som syftade till att minska antalet asylsökande och kommittén föreslår nu en ordning som i flera avseenden liknar den tillfälliga lagen. Som kapitel 15 visar bedöms kommitténs förslag leda till att antalet asylsökande hamnar på ungefär samma nivå som om den tillfälliga lagen skulle fortsätta gälla. Kommitténs förslag innebär också att kvotflyktingar även fortsättningsvis får permanenta uppehållstillstånd. Personer som får flyktingstatus eller alternativt skydd efter en asylansökan får däremot tidsbegränsade uppehållstillstånd.

EU-gemensamt och internationellt arbete

Frågan om lagliga vägar som alternativ till irreguljära vägar har en europeisk och global dimension eftersom det är svårt för ett enskilt land att själv styra om internationella migrationsrörelser. Sverige bör därför stödja initiativ som tas på EU-nivå kring säkra och lagliga vägar när dessa initiativ bedöms som rimliga. Exempelvis bedömde Utredningen om lagliga asylvägar att EU-kommissionen bör utreda möjligheten att föreslå EU-gemensamma regler om inresetillstånd för asylansökningar med stöd av artikel 78 och 79.2 (a) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Utredningen menade också att Sverige bör verka för att kommissionen undersöker denna möjlighet.⁴⁵ Framtagandet av ett europeiskt system för vidarebosättning av kvotflyktingar är ett annat exempel. Internationellt pågår ett arbete om säkra och lagliga vägar också inom ramen för FN.

Sponsorprogram

Utredningen om lagliga asylvägar föreslog att Sverige bör se positivt på användningen av privata/ideella sponsorprogram i EU, som ett komplement till vidarebosättning och spontana asylansökningar.⁴⁶

⁴⁵ SOU 2017:103 s. 191.

⁴⁶ SOU 2017:103 s. 209–210.

Även vad gäller sponsorprogram finns dock ingen anledning att utgå ifrån att ett nytt svenskt åtagande skulle minska antalet asylsökande som reser till Sverige på irreguljära vägar. Hur ett sponsorprogram skulle se ut konkret skulle dessutom behöva utredas närmare. Frågor som uppstår är exempelvis vem som skulle kunna vara sponsor (t.ex. privatpersoner, företag, ideella föreningar), om det ska krävas någon form av tillstånd för att en person eller organisation kan vara sponsor, och vilka krav som ska ställas på sponsorn. Vidare behövs en analys kring vad en sponsors åtagande exakt ska innebära, om det ska det innefatta ett krav på att försörja personen som ges tillstånd och i så fall för hur lång tid. Ytterligare frågor är vad som händer om sponsorn inte uppfyller sina åtaganden och vad som eventuellt händer med den skyddsbehövande personens uppehållstillstånd om sponsorn inte lever upp till sina åtaganden. Privat sponsorskap får inte leda till att skyddsbehövande personer som tas emot hamnar i en beroendeställning gentemot sina sponsorer.

14 Rättssäkerhet

14.1 Inledning

Kommittén ska enligt direktiven analysera behovet av ytterligare åtgärder för att stärka rättssäkerheten i asylprocessen. Kommittén ska utifrån detta vid behov föreslå åtgärder inklusive fortsatt utredning och uppdrag.

14.2 Bakgrund

14.2.1 Allmänt om rättssäkerhetsbegreppet

Begreppet rättssäkerhet har inte någon klar och entydig innebörd och har därför inte heller kunnat ges någon allmänt accepterad definition. Orsakerna till detta är bl.a. att rättssäkerhetsbegreppet inte är statiskt och att det rymmer många skilda aspekter.

Rättssäkerhetsbegreppet började diskuteras i samband med framväxten av rättsstatsbegreppet på 1800-talet. En rättsstat kännetecknas av att staten och statsorganen är skyldiga att följa den gällande rättens regler och att garantier finns mot missbruk av statsmakten. Utgångspunkten för rättssäkerhetsbegreppet är just intresset av att skydda den enskilde mot oberättigade anspråk och krav från den offentliga maktens sida.¹

Rättssäkerhet kan sägas innehålla fem grundläggande principer: legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, principen om rätt till domstolsprövning, principen om avgörande inom rimlig tid och offentlighetsprincipen. Inom dessa principer finns ett flertal andra principer som också är av betydelse för rättssäkerheten.² Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande

¹ Prop. 1993/94:151 s. 169.

² Beyer 1990.

friheterna (Europakonventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) ger uttryck för många av dessa principer och genom Europadomstolens och EU-domstolens praxis kan konkreta slutsatser dras om vad som krävs av de stater som anslutit sig till Europakonventionen respektive är medlemmar i EU.³

En av de grundläggande aspekterna av rättssäkerhet brukar sägas vara att de enskilda ska kunna förutse de rättsliga följderna av sitt handlande och att lika fall ska bedömas på lika sätt.⁴ Rättstillämpningen får inte vara godtycklig, och måste vara förutsebar. Rättstillämpningen riskerar annars att förlora den legitimitet som krävs för att medborgarna ska sätta sin tillit till den beslutande och dömande verksamheten. Rättssäkerheten blir särskilt betydelsefull vid myndighetsutövning mot enskilda, framför allt då det gäller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.⁵

Av 2 kap. 11 § andra stycket RF framgår sedan 2011 att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid samt att förhandling vid domstol ska vara offentlig.⁶ Enligt förarbetena ska bestämmelsens tillämpningsområde omfatta varje rättegång i domstol, dvs. utan begränsning till mål rörande civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott.⁷

I förarbetena uttalade regeringen bl.a. följande om begreppet rättvis rättegång. Principerna för en rättvis rättegång innefattar en rätt för en part att bli hörd inför domstolen och därmed få möjlighet att lägga fram sin sak. Av grundläggande betydelse är vidare att för-

³ Sedan den 1 januari 1995 gäller Europakonventionen som svensk lag. Av 2 kap. 23 § regeringsformen (RF) följer vidare att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Svenska processregler har också anpassats till konventionen och den praxis som följer av Europadomstolens avgöranden. Konventionen får med denna reglering praktiskt genomslag i den svenska rättsordningen både i samband med normgivning och i rättstillämpningen, dvs. vid tolkning och utfyllnad av rent nationella rättsregler (prop. 2009/10:80 s. 158).

⁴ Se vidare Rättssäkerhetskommitténs betänkande *Rättssäkerhet vid beskattningen*, SOU 1993:62, för en diskussion om rättssäkerhetsbegreppet i allmänhet.

⁵ Prop. 1993/94:151 s. 69.

⁶ SFS 2010:1408.

⁷ Prop. 2009/10:80 Del 1 s. 162. Regeringen uttalade att detta innebär att bestämmelsen i RF blir tillämplig på fler typer av mål och ärenden än artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Detta berör främst migrationsmål samt mål om beskattning som rör andra frågor än skattetillägg, som redan enligt [ord saknas i propositionen] anses falla inom ramen för konventionsbestämmelsens tillämpningsområde. Jämför också att det av 2 kap. 23 § RF följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

farandet är kontradiktoriskt och att parterna är likställda i processen. Det måste vidare finnas en processordning av vilken det går att utläsa vilka regler för förfarandet som tillämpas. Dessa grundläggande principer innefattar enligt praxis även bl.a. en rätt att förhöra vittnen, att ta del av utredningen, att få tillfälle att yttra sig över all utredning i ett mål, att få tillgång till tolkning och översättning och en rätt att delges stämning och kallelse till förhandling i domstol. Alla rättigheter är emellertid inte undantagslösa. Till exempel kan rätten att förhöra ett vittne i viss utsträckning begränsas.⁸

14.2.2 Vad innebär rättssäkerhet i asylprocessen?

Ärenden och mål som rör frågor om asyl och uppehållstillstånd innefattar myndighetsutövning mot enskild och rör ingrepp i enskildas personliga förhållanden. Rättssäkerhet är därför ett centralt begrepp inom asyl- och migrationsprocessen, men även inom förvaltningsrätten i stort. Asyl- och migrationsprocessen styrs av förvaltningslagen (2017:900) och förvaltningsprocesslagen (1971:291), men det finns också processuella bestämmelser i utlänningslagen (2005:716).

Rättssäkerheten inom förvaltningsprocessen syftar snarast på den formella rättssäkerheten, dvs. rättssäkerheten som ett formkrav. Kravet på rättssäkerhet och på att de ovan uppräknade principerna efterlevs tillgodoses främst genom att förvaltningsprocessen sker genom former som säkerställer en allsidig, transparent och objektiv prövning.⁹ Den enskildes rättssäkerhet säkerställs genom processuella regler, som regler om kommunikation, jävsföreskrifter, möjlighet till muntlig förhandling, möjlighet till offentligt biträde, bevisregler m.m.

Både Migrationsverket och migrationsdomstolarna har att beakta de ovan beskrivna rättssäkerhetsprinciperna och de formkrav som dessa innebär. Migrationsverket ska se till att de allmänna eller enskilda intressen som anges i lagstiftningen säkerställs. Migrationsdomstolarna ska genom förvaltningsprocessen kontrollera att de förvaltningsrättsliga myndigheternas (framför allt Migrationsverkets) beslut är materiellt riktiga.

⁸ Prop. 2009/10:80 s. 160.

⁹ Wennergren och von Essen 2013 s. 17.

Migrationsdomstolarnas uppgift är således att göra en efterhandskontroll av att Migrationsverket inte har överträtt sina befogenheter eller tolkat och tillämpat lagen fel på annat sätt. Domstolarna ska stå fria och opartiska till såväl parterna som de allmänna intressen för vilkas främjande den tillämpliga författningsregleringen tillkommit.¹⁰

Domstolsprocessen i allmän förvaltningsdomstol

Antalet måltyper i förvaltningsdomstolarna är mycket stort och processen och kraven på den kan därför skilja sig mycket mellan olika mål beroende dels på vad målen handlar om, dels vilka som är parter i målen. Reglerna i förvaltningsprocesslagen ska således vara möjliga att tillämpa på vitt skilda måltyper. De allmänna förvaltningsdomstolarna har därför getts ett större mått av handlingsfrihet än de allmänna domstolarna.¹¹

Förvaltningsprocessen är tänkt som en flexibel process som ska kunna anpassas till den mängd olika krav som processföremål av skiftande beskaffenhet kan ställa. Förvaltningsprocesslagen måste därför vara utformad på ett sådant sätt att det finns plats för relativt olika handläggningsmetoder. Parterna förväntas dessutom i de flesta fall kunna föra processen utan ombud. Vad gäller migrationsmål finns dock i många fall rätt till offentligt biträde.

Från och med 1996 gäller obligatorisk tvåpartsprocess i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Detta gäller även för migrationsärenden sedan införandet av den nya processordningen för migrationsärenden.¹² Migrationsverkets dubbla roll som beslutsmyndighet och motpart i en efterföljande process följer således det system som finns för alla förvaltningsmyndigheter.

¹⁰ Wennergren och von Essen 2013 s. 20.

¹¹ Prop. 1971:30 s. 291.

¹² Vid införandet av den nya processordningen för migrationsärenden gjorde regeringen följande överväganden avseende frågan om tvåpartsprocess (prop. 2004/05:170 s. 105). I en tvåpartsprocess blir processmaterialet fylligare genom parternas försorg. Den enskilda parten kan också ha en hel del att vinna på att de allmänna intressena blir företrädda genom att beslutande myndighet, i detta fallet Migrationsverket, är part i processen. Genom den beslutande myndighetens agerande som part i processen kan den enskilde få bättre kunskap om på vilka grunder beslutet fattas. Genom att öka möjligheterna till muntlig förhandling i processen skapas bättre möjligheter att i mål som har stor betydelse för den enskilde bedöma en persons trovärdighet. En muntlig förhandling kan också bidra till att reda ut missförstånd i olika avseenden. Den enskilde kan dessutom på ett mer direkt sätt uppleva att han eller hon har kommit till tals i processen. Tvåpartsprocess och möjligheter till muntlig förhandling vid överklagande är också två viktiga åtgärder för att uppfylla kravet på ökad öppenhet i asylprocessen.

14.3 Överväganden

14.3.1 En rättssäker asylprocess

Kommitténs bedömning: Kommittén bedömer att rättssäkerheten i asylprocessen är god.

Kommittén bedömer att de förslag om förändringar i utlänningslagen som kommittén presenterat kommer att ytterligare stärka rättssäkerheten i asylprocessen genom att lagstiftningen blir tydligare. Utöver detta föreslår kommittén nedan att en utredning ska tillsättas för att se över systemet med offentliga biträden inom förvaltningsprocessen, med tyngdpunkt på migrationsprocessen.

Skälen för kommitténs bedömning

Redan i dag finns en rad mekanismer som säkerställer en god rättssäkerhet i asylprocessen. Rätten till offentligt biträde, möjlighet till muntlig förhandling och möjligheten att överklaga är exempel på detta. Även processens utformning med en tvåpartsprocess, som ger ett fylligare processmaterial och som genom den beslutande myndighetens agerande som part i processen kan ge den enskilde bättre kunskap om på vilka grunder beslutet fattas, är en viktig aspekt. Europadomstolen har också i ett antal mål uttalat att den svenska asylprocessen har effektiva garantier för att säkerställa en rättssäker process.¹³

Kommitténs förslag om ändringar i utlänningslagen innebär att bestämmelserna i lagen blir tydligare. Detta innebär i sin tur att Migrationsverket och migrationsdomstolarna kommer att kunna vara tydligare i sin tillämpning. Att Migrationsverkets beslut och migrationsdomstolarnas domar är tydliga och kan ge den enskilde en större förståelse för den utgång som blivit i dennes ärende är en viktig del av en rättssäker asylprocess.

¹³ Se bl.a. Europadomstolens domar i *R.H. mot Sverige*, no 4601/14, 10 september 2015, *F.G. mot Sverige* (GC), no 43611/11, 23 mars 2016, *K.L. mot Sverige*, no 25141/16, 17 oktober 2016, *M.T. mot Sverige*, no 47058/16, 6 december 2016, *Obinna Ide mot Sverige*, no 50586/18, 28 januari 2019, *Abokar mot Sverige*, no 23270/16, 14 maj 2019 och *Eze mot Sverige*, no 57750/17, 17 september 2019.

Kommittén ska enligt direktiven analysera behovet av ytterligare åtgärder för att stärka rättssäkerheten i asylprocessen. Kommittén har i enlighet med detta identifierat att hanteringen av offentliga biträden bör vara föremål för en översyn och kommittén föreslår därför nedan att en utredning avseende detta ska tillsättas.

Frågor som handlar om hur domstolsprocessen generellt ska se ut i asylmål och andra mål enligt utlänningslagen kan enligt kommitténs mening inte hanteras separat utan sådana eventuella förändringar måste ingå i en översyn av förvaltningsprocessen i sin helhet.¹⁴ Detta ryms inte inom denna kommittés uppdrag.

14.3.2 Offentliga biträden

Kommitténs förslag: Det ska tillsättas en utredning som ser över hanteringen av offentliga biträden inom det förvaltningsrättsliga systemet, med särskild fokus på offentliga biträden i asylärenden.

Inom ramen för denna utredning ska möjligheten att införa specifika behörighetskrav för offentliga biträden övervägas samt om förvaltningsmyndigheter, likt förvaltningsdomstolarna, ska ges möjlighet att avvisa ett biträde generellt. Utredningen ska avseende frågan om avvisning se över möjligheten att utforma en särreglering för Migrationsverket. Vidare ska utredas om det genom förändrade regler om substitution eller på annat sätt är möjligt att begränsa antalet förordnanden som ett och samma biträde kan åta sig samtidigt.

Skälen för kommitténs förslag

Migrationsverket förordnar offentliga biträden i de ärenden som handläggs hos verket och där utlänningslagen föreskriver att ett biträde ska förordnas. Migrationsdomstolarna har också befogenhet att förordna offentligt biträde när ett mål har anhängiggjorts i dom-

¹⁴ Regeringen har också nyligen tagit ställning för att avvakta med förändringar av processen i migrationsmålen i avvaktan på att förslaget till asylprocedurförordning ska antas. Regeringen gjorde i prop. 2017/18:279 s. 37 bedömningen att det förslag till asylprocedurförordning som kommissionen antagit den 13 juli 2016 för att ersätta asylprocedurdirektivet (2013/32/EU) kunde få betydelse för förfarandet i migrationsdomstol och att det därför inte borde genomföras några förändringar i reglerna om muntlig förhandling i utlänningslagen.

stolen.¹⁵ Det har över tid från olika håll förts fram att vissa av de offentliga biträdena som förordnas i asylmål inte har den kompetens som krävs. Utöver detta har problem med att vissa biträden har för många förordnanden och substituerar i för stor utsträckning tagits upp. Migrationsverket har i sin tur framfört att nuvarande lagstiftning innehåller vissa begränsningar för myndighetens arbete med förordnanden av offentliga biträden.

Kommittén konstaterar att synpunkter om att vissa offentliga biträden inte har den kompetens som krävs är svåra att belägga eller motbevisa med någon form av statistik. Huruvida ett offentligt biträde utför sin uppgift på ett adekvat sätt kan t.ex. inte nödvändigtvis mätas i hur många ärenden som ett biträde når framgång i. Det kan också vara en högst personlig upplevelse om en klagande är nöjd med ett biträde eller inte.

Det är viktigt för rättssäkerheten att kvaliteten på offentliga biträden är hög. Det är särskilt viktigt då det är fråga om asylsökande som befinner sig i en utsatt position. Den problematik som Migrationsverket upplever avseende förordnande av offentliga biträden och hur lämpligheten hos de som förordnas ska kunna prövas och säkerställas måste tas på allvar. Enligt kommitténs mening kan frågan om kvaliteten på offentliga biträden i asylprocessen dock inte enbart lösas genom ändringar i den aktuella lagstiftningen. Att t.ex. föreskriva att endast advokater ska kunna förordnas som offentliga biträden löser inte problematiken. Det finns många andra personer, både biträdande jurister och andra, som är lämpliga för dessa uppdrag och som utför dem på ett bra sätt.

Det finns dock inte möjlighet att inom ramen för denna kommittés arbete ta fram förslag på eventuella förändringar av förvaltningslagen, rättshjälpslagen (1996:1619) eller lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Kommittén föreslår därför att det ska tillsättas en utredning som ser över systemet med offentliga biträden inom förvaltningsrätten, med särskild fokus på offentliga biträden i asylärenden. Inom ramen för denna utredning ska möjligheten att införa specifika behörighetskrav för offentliga biträden övervägas samt om förvaltningsmyndigheter, likt förvaltningsdomstolarna, ska ges möjlighet att avvisa ett biträde generellt. Utredningen ska avseende frågan om avvisning se över möjligheten att utforma en särreglering för Migrationsverket. Vidare ska utredas om det är möjligt att

¹⁵ Bestämmelser om offentligt biträde finns i 18 kap. utlänningslagen.

förändra reglerna om substitution för att kunna begränsa antalet förordnanden som ett och samma biträde kan åta sig samtidigt. Det ska också utredas hur kompetensen på offentliga biträden inom migrationsområdet kan höjas.

Gällande rätt

Vad gäller de krav som ställs på offentliga biträden framgår det av 5 § lagen om offentligt biträde jämfört med 26 § rättshjälpslagen att till biträde får förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget. Beträffande advokater, och till viss del även biträdande jurister på advokatbyråer, tillförsäkras biträdets nödvändiga kvalifikationer genom de krav som generellt ställs på advokater och biträdande jurister på advokatbyråer.¹⁶ Även om det inte finns några formella behörighetskrav gäller som regel att den som förordnas ska ha en juristexamen. För att någon annan ska anses lämplig krävs att den personen har stora kunskaper inom ett särskilt område som kan medföra att ärendet eller målet behandlas på ett bättre och mer effektivt sätt än vad som annars hade varit fallet. Som regel ska ett biträde ha en gällande ansvarsförsäkring.

I fråga om kravet på ”annan som är lämplig för uppdraget” anförde regeringen i förarbetena till rättshjälpslagen och lagen om offentligt biträde att syftet att så långt som möjligt garantera att rättshjälpsbiträden och offentliga biträden har tillräckliga kvalifikationer uppnås genom att de som förordnar biträden gör en verklig prövning av biträdets kvalifikationer. Det bör också framhållas att behov av ytterligare kompetens utöver den som följer av nämnda generella krav kan, precis som på andra rättsområden, tillgodoses genom bl.a. deltagande i utbildning och seminarier.

Det anges inte i lagtexten hur lämplighetsbedömningen ska göras. I förarbetena understryks vikten av att de som förordnar biträden gör en verklig prövning av biträdets kvalifikationer. Det är den som vill förordnas som har bevisbördan för att han eller hon uppfyller lämplighetskravet. Det allmänna lämplighetskravet avser även den som är advokat eller biträdande jurist vid en advokatbyrå.¹⁷

¹⁶ Prop. 2004/05:170 s. 156 och 182 f.

¹⁷ A. prop. s. 156 och 216.

För migrationsdomstolarnas räkning gäller enligt 48 § förvaltningsprocesslagen att rätten får, om den som är ombud eller biträde visar oskicklighet eller oförstånd eller annars är olämplig, avvisa honom eller henne som ombud eller biträde i målet. Rätten får också förklara honom eller henne obehörig att vara ombud eller biträde vid rätten antingen för viss tid eller tills vidare.

Migrationsverket får enligt 14 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900) besluta att ett ombud eller ett biträde som bedöms vara olämplig för sitt uppdrag inte längre får medverka i ett ärende. Någon möjlighet för Migrationsverket att, som migrationsdomstolarna, generellt avvisa ett ombud eller biträde vid myndigheten finns inte. Vid införandet av den nya förvaltningslagen anförde några remissinstanser att en förvaltningsmyndighet borde ha möjlighet att mer generellt hindra uppenbart oskickliga ombud eller biträden från att medverka i ärenden hos myndigheten. Regeringen ansåg dock att det som förts fram i frågan inte utgjorde tillräckliga skäl att från rättssäkerhetssynpunkt motivera införandet av allmänna bestämmelser om en så pass ingripande åtgärd i den nya förvaltningslagen.¹⁸

Migrationsverkets hantering av offentliga biträden

Migrationsverket har en förteckning över de personer som anmält intresse för att förordnas som offentligt biträde. Förteckningen är ett hjälpmedel vid den lämplighetsbedömning som görs av offentliga biträden i enskilda ärenden. I förteckningen görs noteringar som personen själv uppgett vid intresseanmälan; namn, företag, om personen är advokat eller jurist och vilken kompetens han eller hon har.

Förteckningen har prövats av Justitieombudsmannen (JO) som i princip godtagit förfarandet.¹⁹ JO konstaterade i detta sammanhang att Migrationsverket har ett ansvar för att ett biträde som förordnas är tillräckligt kompetent för uppdraget och att det därför måste finnas ett system för att ta till vara och dokumentera kunskaper om brister som visats hos ett offentligt biträde. Anteckningar om brister måste vara noga övervägda och sakligt motiverade. Endast omständigheter som innebär att lämpligheten måste ifrågasättas bör noteras.

¹⁸ Prop. 2016/17:180 s. 91.

¹⁹ JO-beslut 2015/16 s. 345, dnr 4500–2013.

Migrationsverket har ett system där verket fattar beslut att avregistrera ett biträde från verkets förteckning med jurister som förordnas *ex officio* som offentligt biträde i de fall biträdet allvarligt misskött uppdrag.²⁰ Det kan röra sig om biträden som begått brott eller grovt misskött sitt uppdrag t.ex. genom att underlåta att överklaga en sökandes beslut vid ett flertal tillfällen. Beslutet innebär inte att verket generellt utesluter någon från att erhålla förordnande eftersom ett förordnande fortfarande kan ske efter begäran av den person som har behov av biträde.

Möjlighet att förklara ett biträde obehörigt på viss tid eller tills vidare

Migrationsverket förordnar ett stort antal offentliga biträden och i jämförelse med andra förvaltningsmyndigheter kan verket sägas ha en särställning i detta avseende.²¹ Det är endast i ett fåtal andra förvaltningsrättsliga ärenden som enskilda har rätt till offentligt biträde.²² Migrationsverket har mot denna bakgrund ett stort behov av tydliga regler för hur en lämplighetsbedömning av biträden ska gå till och vilka krav som verket kan ställa på dessa biträden. Det finns också argument för att Migrationsverket skulle ha nytta av att kunna göra en generell lämplighetsbedömning och förklara ett biträde obehörigt på viss tid eller tills vidare på samma sätt som migrationsdomstolarna har möjlighet till enligt 48 § förvaltningsprocesslagen.

Migrationsverket har enligt uppgift framfört behov av den sistnämnda förändringen till regeringen vid flera tillfällen. Regeringen har dock såväl i beredningen av betänkandet *Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet* (SOU 2015:73) som vid införandet av nya förvaltningslagen ansett att det inte framförts tillräckliga skäl för lagstiftning till stöd för att generellt utesluta någon från möjligheten att bli förordnad som offentligt biträde på myndigheten och i stället hänvisat till beslut i de enskilda ärendena.²³

²⁰ Med att biträdet förordnas *ex officio* avses att biträdet förordnas utan att en asylsökande särskilt begärt just detta biträde. JO-beslut 2010/11 s. 308, dnr 1046–2009.

²¹ Migrationsverket beslutade 2018 om 18 513 förordnanden av offentligt biträde och 2019 beslutade myndigheten om 21 437 förordnanden. Källa: Migrationsverket.

²² Det handlar framför allt om mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

²³ Prop. 2016/17:180 s. 91.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i två domar den 22 juni 2020 i mål nr 2858–19 och 2859–19 funnit att Migrationsverkets beslut att avföra en person från verkets förteckning över personer som är tillgängliga som biträden inte är ett överklagbart beslut. HFD uttalade bl.a. följande.

16. För att säkerställa att uppdrag som offentligt biträde endast ges till personer som är lämpliga för Migrationsverket en förteckning över personer som är tillgängliga som biträden inom olika geografiska områden. Förteckningen förs av en centraliserad funktion och beslutsfattare inom myndigheten kan sedan ta del av den. En person som anmäler intresse av att förordnas som offentligt biträde förs in i förteckningen om personen i fråga anses lämplig. På motsvarande sätt kan en person som inte längre anses lämplig avföras. Vid alla sådana åtgärder måste myndigheten iaktta allmänna principer om saklighet och objektivitet.

17. Att inte vara upptagen i förteckningen kan få stora konsekvenser för den som önskar att få uppdrag som offentligt biträde eftersom myndigheten i praktiken inte ex officio kommer att förordna personen i fråga. Förteckningen är emellertid inte bindande för beslutsfattare vid Migrationsverket. Den som inte finns med kan fortfarande förordnas, exempelvis om en enskild har begärt det. Att någon avförs från förteckningen innebär alltså inte att personen avvisas som ombud eller biträde.

18. Förändret av förteckningen kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening därmed inte ses som något annat än ett internt beslutsstöd för att kunna utföra uppgiften att förordna lämpliga personer som offentliga biträden.

19. Av det förhållandet att den aktuella förteckningen utgör ett internt beslutsstöd för myndighetens beslutsfattare följer att en åtgärd att avföra en person från denna, liksom att inte anteckna en person som önskar detta, inte utgör ett överklagbart beslut.

HFD:s domar kan sägas innebära att Migrationsverket ges en möjlighet att generellt avföra en person från verkets förteckning över personer som är tillgängliga som biträden, då dessa beslut inte anses överklagbara. Detta innebär dock inte att JO helt säkert kommer att acceptera denna ordning, då JO hade synpunkter på Migrationsverkets tidigare rutin med en lista över biträden som var olämpliga att förordna som offentliga biträden. JO kritiserade Migrationsverket för rutinen och ansåg bl.a. att den kunde likställas med en formlös obehörighetsförklaring.²⁴ Mot denna bakgrund är det av betydelse

²⁴ JO-beslut 2010/11 s. 308, dnr 1046–2009.

att utreda om lagstiftning som ger även förvaltningsmyndigheter möjlighet att generellt utesluta någon från att bli förordnad som offentligt biträde kan införas.

Behörighetskrav för offentliga biträden

I 5 § lagen om offentligt biträde jämfört med 26 § rättshjälpslagen anges inga specificerade behörighetskrav utan det anges endast att som offentligt biträde får förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget. I förarbetena understryks vikten av att de som förordnar biträden gör en verklig prövning av biträdets kvalifikationer.

Det är dock inte helt enkelt att göra en verklig prövning av ett biträdets kvalifikationer utifrån detta kriterium. För att underlätta Migrationsverkets och andra myndigheters arbete vid förordnanden av offentliga biträde samt minska risken för att ett offentligt biträde förordnas som inte har tillräcklig kompetens för uppdraget skulle tydliga behörighetskrav i 26 § rättshjälpslagen kunna vara värdefullt. Tanken är att en lämplighetsbedömning av en person som ska förordnas ska gå snabbt, vilket är svårare om det inte finns tydligt uppställda kriterier för vad som krävs.

Frågan om tydliga behörighetskrav har tidigare lyfts av flera myndigheter, bl.a. i samband med remissförfarandet till nya förvaltningslagen se prop. 2016/17:180 s. 89 ff.

Migrationsverket har i ett rättsligt ställningstagande den 18 maj 2020 (RS/003/2020) *Vem kan förordnas som offentligt biträde* angett bl.a. följande.

Det saknas idag tydliga formella krav i lag utöver att biträdet får vara advokat, biträdande jurist eller någon annan som är lämplig. I förarbetena till rättshjälpslagen förtydligas de formella kraven något genom att regeringen skriver att som huvudregel ska den som förordnas ha juristexamen. För att någon annan ska anses vara lämplig krävs att personen har stora kunskaper på området och att det gör att ärendet kan behandlas på ett bättre och mer effektivt sätt än vad som annars skulle varit fallet.

Därför ska Migrationsverket vid bedömningen av om någon är lämplig särskilt ta hänsyn till om personen har juristexamen. För att någon som inte har juridisk utbildning ska komma i fråga ska personen ha dokumentation som visar att han eller hon har juridisk kunskap. Personen ska även ha en gällande ansvarsförsäkring.

(...)

Utöver kravet på utbildning ska en bedömning göras om personen har tillräckliga kunskaper inom migrationsområdet.

(...)

Om en sökande föreslår en person som saknar juristexamen eller dokumenterad erfarenhet ska Migrationsverket avslå begäran om förordnande som offentligt biträde på grund av att den föreslagna personen inte är lämplig för uppdraget.

Kommittén uppfattar att Migrationsverket genom bl.a. detta rättsliga ställningstagande har inlett ett arbete med att ytterligare säkerställa kompetensen hos de personer som förordnas som offentliga biträden av myndigheten. Kommittén bedömer dock att det trots detta bör utredas om tydliga och specifika behörighetskrav för offentliga biträden kan införas.

Begränsning av antalet förordnanden per biträde

Migrationsverket har med dagens ordning inte möjlighet att begränsa antalet förordnanden som ett offentligt biträde kan ha samtidigt. I dag kan vissa biträden ha så många förordnanden att de inte klarar av att hantera dem själva efter att de har förordnats.²⁵ Det förekommer därför att det förordnade biträdet i för stor omfattning överlåter sitt arbete till annan person. Det ska därför utredas om det genom förändrade regler om substitution eller på annat sätt är möjligt att begränsa antalet förordnanden som ett och samma biträde kan åta sig samtidigt.

²⁵ Här kan nämnas att de fem biträden som hade flest förordnanden under 2018 hade 108, 166, 209, 210 respektive 385 förordnanden. Under 2019 hade de fem biträden som hade flest förordnanden 149, 182, 193, 216 respektive 236 förordnanden. Källa: Migrationsverket.

15 Konsekvensanalys

15.1 Inledning

Kommittén ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Enligt direktiven ska kommittén beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs. De offentligfinansiella effekterna av utredningens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas.

Kommittén ska därvid redovisa en bedömning av förslagets effekter på antalet personer som ansöker om och beviljas uppehållstillstånd. Om förslagen har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män ska dessa konsekvenser anges. En redogörelse för konsekvenserna för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med barnkonventionen ska göras vid alla åtgärder som berör barn. Kommittén ska därvid särskilt beakta vikten av korta handläggningstider, bland annat vid upprepade tidsbegränsade uppehållstillstånd.

15.2 Allmänt om konsekvensanalysen

Analysen i detta kapitel är en samlad bedömning av förslagets konsekvenser. Vissa konsekvenser beskrivs också i betänkandets olika förslagsdelar. Allmänna insikter från forskning om hur lagstiftning och regelverk kan påverka antalet människor som söker asyl diskuteras i kapitel 4.

Viktiga referenspunkter för att tydliggöra förslagets konsekvenser är utlänningslagen (2005:716) och lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen). I många avseenden motsvarar kommitténs förslag

regleringen i den tillfälliga lagen eller ligger nära den. Vissa förslag är mer restriktiva eller berör en större personkrets än regleringarna i den tillfälliga lagen och vissa är något mer generösa, vilket beskrivs närmare i avsnitt 15.4.

För att förtydliga förslagens konsekvenser utgår konsekvensanalysen från en bedömning av ”nollalternativet” (avsnitt 15.3). Nollalternativet innebär att den tillfälliga lagen upphör att gälla i juli 2021 och utlänningslagen åter träder i kraft.

15.2.1 Utgångspunkter och avgränsningar

Kommitténs förslag berör en stor andel av invandringen till Sverige och medför många olika konsekvenser på både kort och lång sikt och inom olika områden. Vilka ekonomiska, sociala och andra konsekvenser som uppstår beror i stor utsträckning på antalet personer som söker asyl i Sverige, antalet asylsökande som beviljas uppehållstillstånd, och om antalet anhöriginvandrare kommer att öka, minska eller ligga på samma nivå som tidigare, till följd av förslagen. Denna huvudfråga är svår att besvara i korthet eftersom förslagen berör många regleringar.

Kapitel 4 har visat att det är svårt att relatera ökningarna eller minskningarna av antalet asylsökande till någon enskild, isolerad faktor som t.ex. längden på uppehållstillstånd för skyddsbehövande, rätten till anhöriginvandring, försörjningskrav eller nyanländas¹ tillträde till socialförsäkringssystemet. Kapitlet har visat att olika faktorer är viktiga för olika grupper och vid olika tidpunkter och att den förhandsinformation som asylsökande har om olika potentiella mottagarländer inte alltid är fullständig eller korrekt. Av stor vikt är sannolikt vilken övergripande bild som sprids av Sverige som mottagande land. I denna bild kan många olika faktorer ingå och den övergripande bilden påverkas inte bara av nationell lagstiftning, migrationsrättliga föreskrifter och myndighetspraxis utan också av nätverk och diasporor och den information om Sverige som når ut till potentiella migranter och asylsökande vad gäller rättsstatlighet, demokrati, frihet, jämställdhet, ekonomiskt välstånd och möjligheter till utbildning och

¹ Begreppet ”nyanlända” avser personer som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande och deras anhöriga. De räknas som nyanlända under tiden de omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen), vanligtvis två till tre år.

arbete. Dessutom kan ändringar i migrationslagstiftning och myndighetspraxis få önskade eller oönskade signaleffekter utöver ändringarnas faktiska innebörd.

Kommitténs förslag berör många relevanta faktorer som kan påverka om människor väljer att söka asyl i Sverige eller i andra länder. För den övergripande konsekvensanalysen, speciellt vad gäller ekonomiska konsekvenser, är det viktigt att göra en samlad bedömning av hur kommitténs förslag kan påverka individers val och därmed antalet asylsökande och, till följd av detta, antalet personer som beviljas uppehållstillstånd av skydds- eller skyddsrelaterade skäl samt antalet anhöriginvandrare.

Förutom konsekvenser som har sin grund i förändringar av antalet personer som ansöker om asyl eller anhöriginvandring har kommitténs förslag också konsekvenser som inte nödvändigtvis påverkas av antalen. Som beskrivs nedan kan regler kring uppehållstillståndens längd, krav för permanent uppehållstillstånd och möjligheter till anhöriginvandring exempelvis påverka nyanländas etablering på arbetsmarknaden eller integration i samhällslivet, eller få konsekvenser för individernas hälsa och välbefinnande. Inte bara de antalsrelaterade konsekvenserna utan också kvalitativa konsekvenser kan ha olika offentligfinansiella följeffekter även om dessa inte alltid är möjliga att kvantifiera.

15.2.2 Kontexten för kommitténs förslag och förslagens konsekvenser

På senare år har Sverige påverkats av stora svängningar och dramatiska förändringar vad gäller antalet asylsökande, antalet f.d. asylsökande som beviljats uppehållstillstånd av skyddsskäl samt antalet personer som fått uppehållstillstånd som anhöriga till personer med skyddsskäl. Detta visas nedan i tabellerna 15.1 och 15.2. Tabell 15.2 innehåller även statistik över övrig anhöriginvandring (t.ex. till anknytningspersoner som är svenska medborgare eller bosatta i Sverige) eftersom den också berörs av kommitténs förslag (t.ex. vad gäller försörjningskrav vid anhöriginvandring).

Den kvantitativa utvecklingen som visas i tabellerna, främst den kraftiga ökningen av antalet asylsökande 2015, föranledde flera snabba och genomgripande förändringar av policy, lagar och regelverk.

Tabell 15.1 Asylsökande och beviljade uppehållstillstånd (asylskäl*), 2010–2019

År	Antal asyl-sökande	Varav män och pojkar	Varav kvinnor och flickor	Antal beviljade uppehållstillstånd (asylskäl)	Varav män och pojkar	Varav kvinnor och flickor
2010	31 819	19 806	12 013	12 105	6 727	5 378
2011	29 648	18 940	10 708	12 715	7 434	5 281
2012	43 887	27 745	16 142	17 397	10 070	7 327
2013	54 259	34 763	19 496	28 949	16 742	12 207
2014	81 301	54 817	26 484	35 571	22 925	12 646
2015	162 877	114 728	48 149	36 630	24 002	12 628
2016	28 939	17 352	11 587	71 562	44 541	27 021
2017	25 666	15 635	10 031	36 539	23 082	13 525
2018	21 502	12 929	8 573	24 935	16 508	8 869
2019	21 958	13 133	8 825	19 201	10 408	7 094

* Beviljade uppehållstillstånd (asylskäl) inkluderar i huvudsak följande kategorier: Konventionsflyktingar, alternativt skyddsbehövande, personer där avslag skulle ha stridit mot konventionsåtagande, kvotflyktingar, särskilt och synnerligen ömmande omständigheter, uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder, övriga skyddsbehövande. För åren 2017, 2018 och 2019 ingår personer som fått uppehållstillstånd inom ramen för gymnasiregelverket.

Källa: Migrationsverkets hemsida, 2020-07-09.

Tabell 15.2 Beviljade uppehållstillstånd (anhöriga*), 2010–2019

År	Antal beviljade uppehållstillstånd till anhöriga till personer med asylskäl	Antal beviljade uppehållstillstånd till anhöriga till övriga personer	Summa	Varav män och pojkar	Varav kvinnor och flickor
2010	3 166	26 200	29 366	13 089	16 277
2011	3 037	25 559	28 596	12 588	16 008
2012	7 897	27 791	35 688	16 107	19 581
2013	10 673	23 346	34 019	15 476	18 543
2014	13 100	22 860	35 960	16 034	19 926
2015	16 251	21 011	37 262	16 238	21 024
2016	15 149	23 858	39 007	16 734	22 273
2017	19 129	28 963	48 092	20 562	27 530
2018	16 637	28 249	44 886	18 649	26 237
2019	7 362	24 450	31 812	13 288	18 524

Antal beviljade uppehållstillstånd till anhöriga till övriga personer inkluderar bl.a. utländska anhöriga till svenska medborgare och andra anknytningspersoner som är bosatta i Sverige, barn som föds i Sverige till föräldrar med permanent uppehållstillstånd samt adoptioner. Anhöriga till arbetskraftsinvandrare eller gäststudenter ingår inte.

Källa: Migrationsverkets hemsida, 2020-07-09.

Hur förändringen av den svenska lagstiftningen påverkat antalet människor som har sökt asyl i Sverige är svårt att isolera. Många, både tillfälliga och permanenta, ändringar har skett inom en kort tidsperiod samtidigt som även andra EU-länder genomfört lag- och praxisändringar. Dessutom ökade EU kontrollen av sin yttre gräns och samarbetade mer intensivt med länder utanför EU, t.ex. Turkiet och Libyen, i syfte att förhindra irreguljär migration.

Införandet av den tillfälliga lagen 2016, förlängningen av delar av den tillfälliga lagen 2019 samt specifika, tillfälliga åtgärder för att hantera vissa grupper (t.ex. de som sökt asyl som ensamkommande barn och unga och studerar) har skapat ett komplext regelverk. Vidare trädde en ny lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning i kraft 2016 och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ändrades samma år. Nya regler infördes för åldersbedömningar av ensamkommande barn och unga. Olika regler som har införts kan ha haft enskilda konsekvenser men också en samlad konsekvens.

I propositionen om förlängningen av den tillfälliga lagen gjorde regeringen följande övergripande bedömning av lagens konsekvenser på antalet asylsökande:

Tillsammans med ett antal andra åtgärder, såsom gränskontroller i Sverige och Europa, bedöms den tillfälliga lagen ha bidragit till att antalet personer som söker asyl i Sverige har minskat. I vilken utsträckning som varje åtgärd, ensam eller i förening med andra åtgärder, har påverkat antalet asylsökande kan inte med säkerhet fastställas. En återgång till den ordning som gällde innan den tillfälliga lagen infördes kommer dock med allra största sannolikhet att leda till att antalet asylsökande i Sverige ökar medan en förlängning av den tillfälliga lagen bedöms leda till att utvecklingen av antalet asylsökande för 2019 och framåt i stort kommer att ligga i nivå med antalet asylsökande för 2018. Regeringen anser därmed (...) att en förlängd giltighet av den tillfälliga lagen kommer att bidra till att antalet asylsökande i Sverige minskar jämfört med vad som skulle vara fallet vid en återgång till de regler i utlänningslagen som gällde tidigare.²

Det bör dock noteras att antalet asylsökande i Sverige började minska redan innan den tillfälliga lagen trädde i kraft 2016. I november 2015 annonserade regeringen åtgärder för att minska antalet asylsökande. Under en period 2016–2017 genomfördes identitetskontroller på resenärer med tåg, buss och färja från Danmark till Sverige och tillfälliga gränskontroller infördes vid inre gräns, vilket sannolikt också påverkade antalet människor som sökte asyl i landet.

Det är rimligt att anta att risken för drastiska svängningar och snabba ökningar eller minskningar av antalet asylsökande har minskat sedan 2016. Detta är inte minst en följd av EU:s politik vad gäller t.ex. utökad bevakning av Schengenområdets externa gränser och samarbeten med destinations- och transitländer i Medelhavsområdet (t.ex. Turkiet och Libyen), som har gjort det svårare för asylsökande att ta sig till EU sjö- eller landvägen.

Det går dock inte att utesluta att dramatiska förändringar sker igen. Även om Sverige till följd av kommitténs förslag åter rör sig mot ett mer stabilt regelverk kan antalet asylsökande ibland öka eller minska till följd av migrant- och flyktingrörelser utanför EU och utvecklingar i andra EU-medlemsstater och angränsande regioner. I februari och mars 2020 kunde t.ex. en dramatisk utveckling anas när Turkiet annonserade att migranter och flyktingar inte längre skulle hindras från att försöka ta sig vidare från Turkiet till Grekland.

² Prop. 2018/19:128 s. 55.

Under våren 2020 påverkades antalet asylsökande i Sverige av åtgärder som vidtogs för att begränsa spridningen av coronaviruset SARS-CoV-2. Åtgärder som t.ex. utökade gränskontroller inom Schengenområdet, viseringsrestriktioner för tredjelandsmedborgare och färre flygavgångar gjorde att antalet asylsökande i Sverige minskade i snabb takt. I prognoserna från maj och juli 2020 justerade Migrationsverket ner antalet ärenden kraftigt för flera ärendeslag, däribland antalet asylsökande.³ Dessa exempel visar att snabba förändringar kan ske oavsett hur en långsiktig lagstiftning utformas.

15.2.3 Externa faktorer och osäkerhetsfaktorer

Konsekvensanalysen utgår ifrån ett ”allt annat lika” princip. Det innebär att analysen fokuserar på konsekvenser av kommitténs förslag i rådande kontext och jämfört med huvudsakliga lagstiftningsalternativ, främst nollalternativet (dvs. en återgång till utlänningslagen) och den tillfälliga lagen. Andra faktorer som spelar in och påverkar antalet asylsökande, antalet beviljade uppehållstillstånd, antalet anhöriga och asyl- och anhöriginvandringens ekonomiska konsekvenser exkluderas i möjligaste mån för att förslagens konsekvenser ska kunna framgå så tydligt som möjligt.

Om externa faktorer och osäkerhetsfaktorer som exkluderas kan följande sägas. Olika omvärldsfaktorer, som beskrivs mer utförligt i kapitel 4, samspelar med lag- och praxisändringar i Sverige vad gäller antalet människor som kan förväntas söka asyl. Antalet människor som söker sig till Sverige är bl.a. ett resultat av hur krigs- och konfliktsituationer och läget för de mänskliga rättigheterna utvecklas i världen och särskilt i regioner nära EU. EU:s politik inom området asyl, migration och gränsskydd är också en sådan faktor. Under de senaste åren har bevakningen och kontrollen av de yttre gränserna förstärkts och antalet människor som har rest in i EU irreguljärt har minskat. EU har också ökat och intensifierat sitt samarbete med viktiga transit-, ursprungs- och destinationsländer utanför Europa, t.ex. Turkiet, Libyen, Niger och Marocko. Reformeringen av det gemensamma europeiska asylsystemet har däremot inte gjort större framsteg trots att EU-kommissionen presenterade en rad förslag redan 2016, se avsnitt 15.7.12.

³ Migrationsverket 2020b; Migrationsverket 2020c.

Antalet nya asylsökande kan också påverkas av tidigare asylmigration. Om många asylsökande från ett visst land har fått skydd i något land i Europa kan detta innebära att fler personer från samma land vill söka sig dit. Andra kedjeeffekter kan också uppstå. Om antalet asylsökande ökar leder detta till exempel på sikt sannolikt också till ett ökat antal anhöriginvandrare. En minskning av antalet asylsökande leder sannolikt till en minskning av antalet anhöriginvandrare. Om det blir svårare att få uppehållstillstånd inom ramen för anhöriginvandring kan det samtidigt innebära att fler personer försöker ta sig till Sverige som asylsökande i stället. Detta exempel illustrerar svårigheterna i analysen.

Migrationsverkets prognoser, som används i flera avsnitt i denna konsekvensanalys, tar också hänsyn till omvärldsfaktorer vid bedömningen av t.ex. antalet asylsökande och relaterade behov av medel. Prognoserna från maj och juli 2020 beaktar exempelvis att coronapandemin med påföljande reserestriktioner har gjort det svårare för såväl reguljära som irreguljära migranter att resa in i och genom Europa. Mot bakgrund av pandemin justerades planeringsantagandet för antalet asylsökande i Sverige 2020 i prognosen från juli 2020 ner till 13 000, från cirka 23 000 enligt en prognos från februari samma år. Prognosintervallet för året ändrades från mellan 18 000–28 000 asylsökande enligt februariprognosen till 10 000–17 000 enligt juli-prognosen.⁴ Prognosen tar också hänsyn till andra omvärldsfaktorer såsom ankomster av migranter och skyddssökande till Grekland och andra Medelhavsländer och möjligheterna för dessa människor att röra sig vidare till andra EU-länder, pågående förhandlingar mellan EU och Turkiet om det så kallade EU-Turkietuttalandet, socio-ekonomiska och konflikterelaterade drivkrafter för människor att röra sig från Afrika och Mellanöstern mot Europa och en restriktiv migrationspolitisk utveckling i Europa i spåren av 2015 års stora antal asylsökande.⁵

Vid analysen av hur inhemsk lagstiftning kan påverka migrationsflöden är det också viktigt att observera att migrationsmönster inte alltid ändras omedelbart när en viss lagändring träder i kraft. Migra-

⁴ Migrationsverket 2020b s. 25–28; Migrationsverket 2020c s. 6. I prognosen från juli 2020 konstateras att endast cirka 12 procent av de personer som sökte asyl under en period från slutet av mars till mitten av maj 2020 uppgav att de rest in i Sverige efter det att pandemi-relaterade reserestriktioner infördes. 88 procent hade befunnit sig i landet sedan tidigare, med eller utan uppehållstillstånd, jfr Migrationsverket 2020c s. 31.

⁵ Migrationsverket 2020c s. 30–34.

tionens kvantitativa utveckling påverkas även av en övergripande bild som skyddssökande och migranter kan ha av ett land. Sådana bilder, allmänna uppfattningar och intryck ändras ibland långsamt. Det är också möjligt att lag- och policyändringar får en signaleffekt redan innan de träder i kraft. Dessutom kan det finnas en effekt som ibland kallas för *confirmation bias*. Det innebär att en individ endast tar till sig information som bekräftar en övertygelse som individen redan har medan annan information misstros eller ignoreras.

Bilden av Sverige och signaleffekter av ny lagstiftning eller ny praxis kan också påverkas av hur migrationspolitiken utvecklas i frågor som ligger utanför kommitténs tematiska område, exempelvis ändringar i regelverket för arbetskraftsinvandring och förvärv av svenskt medborgarskap.⁶ Viss typ av migration till Sverige, främst kortvarig arbetskraftsinvandring av t.ex. säsongarbetstagare eller specialister som förflyttas inom en större koncern, EU/EES-relaterad migration och mottagandet av gäststuderande vid svenska högskolor påverkas inte direkt av kommitténs förslag. Forskning har dock generellt visat att en hög invandring ofta medför en relativt hög följdinvandring och att olika typer av migration inte helt kan separeras från varandra.⁷

Även de ekonomiska konsekvenser som bedöms uppstå till följd av kommitténs förslag påverkas inte bara av lag- och policyändringar i Sverige utan också av omvärldsfaktorer som ligger utanför Sveriges kontroll. Detta gör att även om migrationen regleras mer långsiktigt igen till följd av kommitténs förslag kan offentliga budgetar komma att behöva anpassas till ökande eller sjunkande antal asylsökande och anhöriga.

Hur handläggningstider i asylprocessen utvecklas spelar också en viktig roll för kostnaderna som uppstår inom migrationsområdet. Långa handläggningstider orsakar t.ex. höga kostnader i Migrationsverkets mottagningssystem för asylsökande och medför negativa följdverkningar som t.ex. att det tar längre tid för skyddsbehövande att etablera sig och hitta arbete, att det blir svårare att motivera asylsökande med avslag att lämna landet eller att verkställa en utvisning, att negativa konsekvenser uppstår för individernas hälsa och att nya asylskäl hinner uppstå under väntan. Handläggningstiderna

⁶ De nyligen tillsatta utredningarna om åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftinvandring och språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap har i uppdrag att titta på sådana förändringar, jfr dir. 2020:8 och dir. 2019:70.

⁷ Jfr kapitel 4.

påverkas inte bara av lagstiftning och antalet asylsökande utan också av myndigheternas effektivitet och de resurser som myndigheterna har till sitt förfogande. Ökad effektivitet och tillräckliga resurser gör att handläggningen kan bli skyndsam, att långa väntetider undviks och att kostnaderna för mottagningssystemet begränsas. Om effektiviteten däremot minskar och en otillräcklig tilldelning av medel påverkar personalförsörjningen vid myndigheterna på så sätt att det tar längre tid att hantera inkomna ärenden kan handläggningstiderna och kostnaderna i mottagningssystemet för asylsökande öka.⁸

Vad gäller mottagningskostnaderna påverkas även de av omvärldsfaktorer. Vid plötsliga, snabba ökningar av antalet asylsökande kan Migrationsverket behöva upphandla boenden med kort varsel, vilket kan vara kostnadsdrivande. Dessutom påverkas kostnaderna av hur väl återvändandearbetet fungerar eftersom det påverkar hur länge vissa individer, som fått avslag på asylansökan, blir kvar i mottagningssystemet, inklusive på förvaren.

Långsiktiga konsekvenser som t.ex. asyl- och anhöriginvandringens effekter för de offentliga finanserna i bred bemärkelse påverkas inte bara av antalet asyl- och anhöriginvandrare som kommer till Sverige utan också av den generella ekonomiska utvecklingen, sysselsättningsutvecklingen, inkomstutvecklingen, integrationen och andra faktorer. Dessa faktorer berörs endast delvis, indirekt eller inte alls av kommitténs förslag. Ytterligare en aspekt att ha i åtanke är att konsekvenser blir mer osäkra att bedöma ju längre de sträcker sig in i framtiden.

15.3 Nollalternativets konsekvenser

Konsekvensanalyser ska utgå från ett "nollalternativ".⁹ Nollalternativet beskriver den situation och de effekter som förväntas uppstå om inga åtgärder vidtas. Att beskriva nollalternativet tydliggör de problem som är grunden till varför ett förslag till reglering utformas.¹⁰

⁸ I sin prognos från maj 2020 beräknade Migrationsverket t.ex. att ett tillskott till domstolarna på 180 miljoner kronor i vårandringsbudgeten 2020 skulle öka domstolarnas kapacitet att avgöra asylärenden. Detta beräknades bidra till kortare vistelsetider och färre inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem för asylsökande och således ge en besparingseffekt på 480 miljoner kronor, jfr Migrationsverket 2020b s. 3.

⁹ Statsrådsberedningen 1995 s. 241.

¹⁰ Tillväxtverket 2020.

Jämförelser med nollalternativet ska således tydliggöra förslagens inriktning, syfte och konsekvenser.

Nollalternativet innebär att kommittén avstår från att lämna några förslag. Detta innebär att den tillfälliga lagen gäller till och med den 19 juli 2021 varefter den ordinarie utlänningslagen gäller igen.

En direkt följd av nollalternativet är att migrationslagstiftningen blir mindre komplex igen eftersom den tillfälliga lagen samt ändringar och tillägg i den tillfälliga lagen upphör att gälla sommaren 2021. Inom vissa områden träder då de regler i kraft igen som gällde innan den tillfälliga lagen trädde i kraft sommaren 2016.

En återgång till utlänningslagen innebär också att Sveriges migrationslagstiftning blir mer generös igen. Detta skulle sannolikt leda till ett ökat antal asylsökande och högre offentliga kostnader. Antalet anhöriginvandrare skulle sannolikt också öka.

Migrationsverkets regelbundna verksamhets- och utgiftsprognoser, som i nuläget sträcker sig till 2023, bygger på antagandet att den tillfälliga lagen gäller under hela prognosperioden. Prognoserna från maj och juli 2020 utgår också från detta antagande men innehåller även alternativa beräkningar utifrån en återgång till den ordinarie utlänningslagen från och med sommaren 2021.¹¹ Detta möjliggör bedömningar av nollalternativets konsekvenser (nedan kallat ”scenario 1”) jämfört med ett scenario där den tillfälliga lagen fortsatt gäller (”scenario 2”).

Konsekvensskillnader mellan scenario 1 och scenario 2 enligt Migrationsverkets prognos från juli 2020 redovisas nedan för antalet asylsökande, antalet uppehållstillstånd till personer som sökt asyl, antalet kommunmottagna nyanlända, antalet anhöriga och antalet ansökningar om svenskt medborgarskap. Dessutom redovisas de huvudsakliga ekonomiska konsekvenserna av de olika scenarierna.

Antal asylsökande

För scenario 1 (dvs. en återgång till utlänningslagen sommaren 2021) bedömer Migrationsverket att antalet asylsökande i Sverige skulle hamna inom ett intervall av 13 000–31 000 personer år 2021, 16 000–40 000 år 2022 och 20 000–40 000 år 2023. Ett mer exakt, men också

¹¹ Migrationsverket 2020b; Migrationsverket 2020c.

mer osäkert, planeringsantagande för nollalternativet är 20 000 asylsökande 2021, 27 000 år 2022 och 28 000 år 2023.

Jämfört med planeringsantagandet i prognosen, som bygger på scenario 2 (dvs. att den tillfälliga lagen i sin nuvarande utformning fortsätter gälla), innebär scenario 1 cirka 2 000 fler asylsökande 2021, 6 000 fler år 2022 och 7 000 fler år 2023, se tabell 15.3 nedan.

Antalet ensamkommande barn förväntas också hamna något högre i scenario 1 jämfört med scenario 2.

Tabell 15.3 Prognos över antalet asylsökande för scenario 1 (återgång till utlänningslagen) och scenario 2 (tillfällig lag fortsätter gälla)

År	Scenario 1			Scenario 2		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Antal asylsökande (intervall)	13 000– 31 000	16 000– 40 000	20 000– 40 000	12 000– 26 000	16 000– 28 000	16 000– 28 000
Antal asylsökande (planeringsantagande)	20 000	27 000	28 000	18 000	21 000	21 000
Varav ensamkommande barn	1 000	1 700	1 700	800	1 000	1 000

Källa: Migrationsverket 2020c bilagor 3 och 9.

Migrationsverkets bedömning av konsekvenserna av de olika scenarion utgår från samma förutsättningar när det gäller omvärldsfaktorer, dvs. principen ”allt annat lika”, med en återgång till utlänningslagen den 20 juli 2021 som enda skillnad mellan scenario 1 och 2. Skillnaden mellan scenario 1 och 2 förklaras av Migrationsverket med att en återgång till permanenta uppehållstillstånd i scenario 1 gör det mer attraktivt att söka asyl i Sverige och att Sveriges andel av det totala antalet asylsökande i EU/EES därmed bedöms öka.

Antal uppehållstillstånd till personer som sökt asyl

Bifallsandelarna i sakprövade förstagångsärenden inom asyl bedöms öka med två procentenheter om Sverige återgår till utlänningslagen, jämfört med en situation då den tillfälliga lagen fortsätter gälla. Anledningen är att utlänningslagen innehåller fler grunder för uppehållstillstånd jämfört med den tillfälliga lagen, såsom särskilt och synnerligen ömmande omständigheter och övriga skyddsbehövande.

Nollalternativet (scenario 1) antas i Migrationsverkets prognos resultera i 5 600 beviljade asylansökningar 2021, 7 400 år 2022 och 8 300 år 2023. Den tillfälliga lagen skulle resultera i 4 900 beviljade ansökningar år 2021, 5 600 år 2022 och 5 300 år 2023.¹²

Skillnaden på sammanlagt 5 500 beviljade uppehållstillstånd 2021–2023 beror enligt Migrationsverket inte bara på att utlänningslagen innehåller fler grunder för uppehållstillstånd än den tillfälliga lagen utan också på att en återgång till utlänningslagen skulle leda till ett ökat antal asylsökande.

Tabell 15.4 Prognos över antalet beviljade asylansökningar för scenario 1 (återgång till utlänningslagen) och scenario 2 (tillfällig lag fortsätter gälla)

År	Scenario 1			Scenario 2		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Antal beviljade asylansökningar	5 600	7 400	8 300	4 900	5 600	5 300

Källa: Migrationsverket 2020c bilagor 3 och 9.

Anhöriginvandring

Det totala antalet förstagångsansökningar om anhöriginvandring skulle minska från 45 000 år 2021 till 44 000 år 2022 och 41 000 år 2023 om utlänningslagen skulle gälla igen. Om den tillfälliga lagen skulle fortsätta gälla skulle antalet hamna på cirka 39 000 förstagångsansökningar per år under samma period. Antalet inkomna förlängningsärenden beräknas uppgå till 13 000 per år under 2021–2023 i både scenario 1 och scenario 2.

¹² Migrationsverket 2020c bilaga 9.

Bifallsandelarna i anknytningsärenden gällande anhöriga till före detta asylsökande beräknas öka med drygt fem procentenheter om den tillfälliga lagens begränsningar avseende anknytningsperson och försörjningskrav upphör att gälla vid en återgång till utlänningslagen.¹³

Antalet kommunmottagna nyanlända med uppehållstillstånd

En återgång till utlänningslagen från mitten av 2021 (scenario 1) medför enligt Migrationsverket ett högre kommunmottagande av nyanlända med uppehållstillstånd 2021–2023 jämfört med en situation där den tillfälliga lagen fortsätter gälla (scenario 2).¹⁴

Tabell 15.5 Prognos över antalet kommunmottagna för scenario 1 (återgång till utlänningslagen) och scenario 2 (tillfällig lag fortsätter gälla)

År	Scenario 1			Scenario 2		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Kvotflyktingar	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Före detta asylsökande	6 800	8 500	9 500	6 100	6 700	6 700
Anhöriga till f.d. asylsökande	6 900	5 100	5 100	6 800	2 900	2 900
Summa	18 700	18 600	19 600	17 900	14 600	14 600

Källa: Migrationsverket 2020c bilagor 3 och 9.

Kostnadsmässiga konsekvenser för utgiftsområde 8 Migration och utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering

De sammanlagda utgifterna på anslagen inom utgiftsområde 8 och utgiftsområde 13 skulle enligt Migrationsverket öka med sammanlagt cirka 2,2 miljarder kronor på tre års sikt (2021–2023) vid en återgång till utlänningslagen jämfört med om den tillfälliga lagens

¹³ Ett försörjningskrav fanns i utlänningslagen redan innan den tillfälliga lagens införande, men många grupper var undantagna varför endast ett fåtal sökande fick avslag på denna grund. Under tiden med den tillfälliga lagen har antalet avslag på grund av försörjningskravet ökat kraftigt. Från mitten av 2016 till och med 2019 uppgick antalet avslag på grund av försörjningskrav till cirka 24 000, varav cirka 3 700 avser etablerade anhöriga till före detta asylsökande. Ökningen av antalet avslag är därmed framför allt kopplad till nyetablerade relationer.

¹⁴ Beräkningarna avser påverkan på kommunmottagandet med underliggande antaganden om antal ansökningar om asyl och anknytning och antal beviljade uppehållstillstånd. Beräkningarna avser enbart etablerade anknytningar gällande anhöriga till före detta asylsökande och inte övriga nyetablerade anknytningar som inte ingår i kommunmottagandet.

bestämmelser skulle fortsätta gälla. De prognosticerade utgifterna för dessa scenarion visas nedan i tabell 15.6.

De största anslagsposterna inom utgiftsområde 8 är Migrationsverkets förvaltningsanslag (anslag 1:1) och anslaget för ersättningar till asylsökande, kommuner och regioner samt boendekostnader (1:2) i samband med asylmottagande. Utgifterna inom utgiftsområde 13 avser främst ersättningar som utbetalas i samband med att de som beviljas asyl samt deras anhöriga tas emot i en kommun. Beräkningarna utgår från tillgängliga medel 2020–2023 för Migrationsverket samt för Domstolsverket och migrationsdomstolarna.

Tabell 15.6 Anslagsprognos 2021–2023 (i miljoner kronor) för scenario 1 (återgång till utlänningslagen) och scenario 2 (tillfällig lag fortsätter gälla)

År	Scenario 1			Scenario 2		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Utgiftsområde 8	9 042	8 792	9 189	9 055	8 394	8 449
Utgiftsområde 13	5 920	5 748	5 787	5 858	5 424	5 053
Summa	14 962	14 540	14 976	14 913	13 818	13 502

Källa: Migrationsverket 2020c bilagor 3 och 9.

Medborgarskap

En återgång till utlänningslagen från mitten av 2021 skulle innebära att fler före detta asylsökande uppfyller kriterierna för svenskt medborgarskap än med ett system med tidsbegränsade uppehållstillstånd eftersom permanent uppehållstillstånd är ett krav för medborgarskapet.¹⁵ Innan utgången av 2023 beräknas det beröra cirka 40 000 fler individer än i scenario 2.

15.4 Allmänt om förslagets konsekvenser

Kommitténs övergripande bedömning: Kommitténs förslag bedöms få ungefär samma effekt på antalet asylsökande i Sverige som den tillfälliga lagen. Det innebär, efter att andra påverkansfaktorer exkluderas, att antalet asylsökande bedöms bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

¹⁵ Jfr lag (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Antalet uppehållstillstånd till personer som sökt asyl och antalet anhöriginvandrare bedöms hamna på en lägre nivå än vid en återgång till utlänningslagen.

De totala utgifterna i staten för t.ex. asylprövning, mottagande av asylsökande, kommunmottagande av nyanlända samt etablering och integration förväntas bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen. Inom vissa delområden, t.ex. prövning av ansökningar om förlängt uppehållstillstånd, bedöms dock kostnaderna öka.

Analysen av förslagets konsekvenser i detta avsnitt börjar med en översiktlig beskrivning av hur kommitténs förslag förhåller sig till utlänningslagen och den tillfälliga lagen samt med en kort diskussion kring vilka som berörs av förslagen och hur. Detta följs av en bedömning av förslagets kvantitativa konsekvenser, t.ex. när det gäller antalet asylsökande, antalet ansökningar om anhöriginvandring och antalet beviljade uppehållstillstånd till f.d. asylsökande och anhöriginvandrare (15.5).

Därefter går konsekvensanalysen in på vilka ekonomiska (15.6) och övriga konsekvenser (15.7) förslagen kan få. Många av dessa ekonomiska och övriga konsekvenser påverkas av den förmodade kvantitativa utvecklingen.

I den mån det är möjligt siffras de kvantitativa och ekonomiska konsekvenserna. Detta är i vissa fall möjligt för några år framöver. Migrationsverkets prognoser över antalet asylsökande och anhöriga, antalet personer som förväntas tas emot i kommunerna samt relaterade kostnader sträcker sig exempelvis tre till fyra år in i framtiden.¹⁶ Ju längre framåt i tiden konsekvensanalysen sträcker sig desto svårare blir det dock att konkretisera förväntade utvecklingar med siffror. I normalfallet kan därför endast grova trender eller kvalitativa bedömningar anges.

¹⁶ Migrationsverkets prognos från juli 2020, som många uppgifter som används i detta kapitel baseras på, innehåller antals- och kostnadsprognoser utifrån antagandet att den tillfälliga lagen fortsätter gälla hela prognosperioden ut. Prognosen innehåller också alternativa beräkningar för en återgång till utlänningslagen. Prognosen utgår från tillgängliga medel 2020–2023 för Migrationsverket, Domstolsverket och migrationsdomstolarna. Därutöver görs också en prognos utifrån behovet av medel. De prognosuppgifter som används i detta kapitel utgår från prognosen med tillgängliga medel.

*Kommitténs förslag i förhållande till utlänningslagen
och den tillfälliga lagen*

Vissa av kommitténs förslag innebär en skärpning eller åtstramning av de regler som gäller enligt utlänningslagen och även jämfört med vissa av reglerna i den tillfälliga lagen. Detta gäller exempelvis förslaget att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel för alla grupper utom kvotflyktingar och att vandels-, försörjnings-, språk- och samhällskunskapskrav ska införas för permanenta uppehållstillstånd. Andra förslag innebär en något mer generös utformning av regelverket än den tillfälliga lagen, exempelvis förslaget om att uppehållstillstånd ska kunna ges på grund av synnerligen ömmande omständigheter och förslaget att svenska och EES-medborgare ska undantas från försörjningskravet vid viss anhöriginvandring (etablerade förhållanden). Inget förslag är dock mer generöst än utlänningslagen.

Med vissa undantag bedöms kommitténs förslag få ungefär samma konsekvenser som om den tillfälliga lagen i sin nuvarande utformning skulle fortsätta gälla. En översiktlig jämförelse mellan utlänningslagen, den tillfälliga lagen och kommitténs förslag finns i bilaga 2.

Vilka berörs och hur?

Migrationen till Sverige påverkar många samhällsaktörer, t.ex. statliga myndigheter, kommuner och regioner, civilsamhällets organisationer, individer och hushåll samt företag. På kort sikt berörs flera statliga myndigheter som har olika uppdrag relaterade till asylprövning och prövning av ansökningar om anhöriginvandring. Därtill berörs kommunala och regionala verksamheter som t.ex. skola och hälso- och sjukvård. Efter beslut om uppehållstillstånd berörs många statliga, kommunala och civilsamhälleliga aktörer av arbetet med etablering och integration. Det handlar t.ex. om stöd och hjälp i samband med mottagandet av nyanlända i en kommun samt insatser för att främja etablering på arbetsmarknaden och integration i samhällslivet.

På längre sikt påverkar migrationen befolkningsutvecklingen. Befolkningen ökar (eller minskar) långsammare eller snabbare beroende på hur omfattande nettoinvandringen (invandring minus utvandring) är. Både en ökande och en minskande befolkning berör nästan hela samhället eftersom det innebär konsekvenser för arbets-

kraftsutbudet, tillväxt, sparande och konsumtion samt de offentliga finanserna.

15.5 Förslagets kvantitativa konsekvenser

Förslagets kvantitativa konsekvenser handlar bland annat om utvecklingen av antalet personer som söker asyl i Sverige, antalet personer som får uppehållstillstånd efter att ha ansökt om asyl, antalet ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning (anhöriginvandring) och antalet beviljade uppehållstillstånd inom ramen för anhöriginvandring. Denna kvantitativa utveckling påverkar även antalet nyanlända som tas emot i en kommun. Vissa kvantitativa konsekvenser kan även uppstå när det gäller anhöriga till kvotflyktingar, arbetskraftsinvandrare, ansökningar om ställning som varaktigt bosatt, ansökningar om svenskt medborgarskap samt återvändande.

15.5.1 Antal asylsökande

Kommitténs bedömning: Antalet asylsökande bedöms bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

Till följd av förslaget att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd och krav för permanenta uppehållstillstånd bedöms antalet f.d. asylsökande som har tidsbegränsade uppehållstillstånd och som ansöker om förlängt uppehållstillstånd öka över tid.

Antal förstagångsärenden

Förslagets samlade kvantitativa effekt antas bli att antalet asylsökande i Sverige fortsätter utvecklas som om den tillfälliga lagen skulle fortsätta gälla. Under tiden då den tillfälliga lagen var i kraft sjönk antalet asylsökande från 28 939 år 2016 till 25 666 år 2017, 21 502 år 2018 och 21 958 år 2019. Det innebär en nivå som är betydligt lägre än genomsnittet för åren innan, då utlänningslagen gällde, se tabell 15.1 ovan.

I sin prognos från juli 2020 anger Migrationsverket att antalet asylsökande kommer att hamna på mellan 18 000 och 21 000 personer per år under perioden 2021–2023 om den tillfälliga lagen fort-

sätter gälla. Om den tillfälliga lagen inte förlängs efter sommaren 2021 och Sverige återgår till utlänningslagen kommer antalet asylsökande enligt Migrationsverket hamna på cirka 20 000–28 000 personer per år.¹⁷ Eftersom kommitténs förslag bedöms ligga relativt nära den tillfälliga lagen och om andra påverkansfaktorer exkluderas är det sannolikt att det lägre scenariot inträffar.

Att kommitténs förslag i sig skulle leda till några dramatiska svängningar vad gäller antalet asylsökande, som t.ex. under perioden 2014–2016, får anses osannolikt. Vissa avvikelser från det förväntade utfallet kan dock förekomma om kommitténs förslag får signaleffekter utöver förslagets faktiska innebörd. Antalet asylsökande skulle exempelvis kunna minska jämfört med det förväntade utfallet om det huvudsakliga budskapet av kommitténs förslag blir att Sverige håller fast vid en restriktiv linje i asyl- och migrationspolitiken, väljer att behålla restriktioner som ursprungligen var tänkta att vara av tillfällig karaktär, eller inför nya restriktioner eller krav som t.ex. vandels-, försörjnings-, språk- och samhällskunskapskrav för permanenta uppehållstillstånd. Om budskapet i stället blir att Sverige inför lättnader skulle antalen kunna öka. Vilka signaleffekter som kan uppstå beror inte bara på kommitténs faktiska förslag utan också på hur förslagen tolkas och kommuniceras.

Antal förlängningsärenden

Till följd av förslagen bedöms antalet ansökningar om förlängt uppehållstillstånd öka över tid. Den tillfälliga lagen introducerade tidsbegränsade uppehållstillstånd och kommitténs förslag innebär att tidsbegränsade tillstånd blir huvudregel även framöver. Antalet människor som befinner sig i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd och som kan förväntas ansöka om förlängt tillstånd kommer därmed att öka.¹⁸

Ökningstakten bedöms dock avta på längre sikt eftersom en del individer med tidsbegränsade uppehållstillstånd successivt kommer att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd. Hur många som kommer att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd och efter hur många år med tidsbegränsade tillstånd de gör det är

¹⁷ Migrationsverket 2020c bilagor 3 och 9.

¹⁸ De allra flesta prövningar av förlängningsärenden brukar resultera i att uppehållstillstånd fortsatt beviljas.

svårt att förutspå då det inte tidigare har ställts krav gällande språk, samhällskunskap och egen försörjning för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Då det ofta tar relativt lång tid för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden och skaffa egna inkomster bedöms andelen personer som kommer att uppfylla kraven vid första möjliga tillfälle vara liten.

Som exempel kan nämnas att det i 17 § tillfälliga lagen har funnits en bestämmelse om en möjlighet till permanent uppehållstillstånd vid egen försörjning. Enligt Migrationsverket beviljades 46 personer permanent uppehållstillstånd enligt bestämmelsen 2017. 2018 var det 105 personer och 2019 var det 367 personer. Även om antalen har ökat något i takt med att fler skyddsbehövande med tidsbegränsade tillstånd har blivit aktuella för förlängning visar statistiken att relativt få individer hittills har kunnat använda sig av denna möjlighet till övergång till permanent uppehållstillstånd. Ett sannolikt scenario är således att endast en minoritet av alla skyddsbehövande kommer att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd vid första möjliga tillfälle, dvs. efter tre år för flyktingar och 13 månader plus två år för alternativt skyddsbehövande. Ju mer tid som går desto fler kommer dock att uppfylla kraven.

Enligt Migrationsverkets prognos förväntas antalet förlängningsärenden öka från 28 000 år 2020 till 48 000 år 2021 och sedan uppgå till 44 000 år 2022 och 48 000 år 2023.¹⁹ Denna prognos utgår ifrån att den tillfälliga lagen, som introducerade tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel, antas fortsätta gälla hela prognosperioden ut. Med en återgång till utlänningslagen skulle antalet förlängningsansökningar i stället öka från 28 000 i år till 42 000 år 2021 och sedan minska till 26 000 år 2022 och 8 000 år 2023.²⁰

Med kommitténs förslag bedöms utvecklingen hamna närmare trenden med den tillfälliga lagen än trenden med en återgång till utlänningslagen. Utvecklingen kommer dock att påverkas av kommitténs förslag på krav för permanent uppehållstillstånd.

¹⁹ Migrationsverket 2020c bilaga 3.

²⁰ Migrationsverket 2020c bilaga 9.

15.5.2 Antal beviljade uppehållstillstånd till personer som sökt asyl

Kommitténs bedömning: *Antalet* beviljade uppehållstillstånd (förstagångstillstånd) till personer som sökt asyl bedöms bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen. *Andelen* asylsökande som får uppehållstillstånd (förstagångstillstånd) påverkas marginellt uppåt av kommitténs förslag jämfört med om den tillfälliga lagen skulle fortsätta gälla.

Grundprövning

I föregående avsnittet bedömdes antalet asylsökande bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen. I förlängningen innebär det att även antalet asylsökande som får uppehållstillstånd blir lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

Andelen personer som beviljas uppehållstillstånd efter att ha ansökt om asyl påverkas endast marginellt av kommitténs förslag. Migrationsverket har bedömt att en återgång till utlänningslagen, som innehåller fler grunder för uppehållstillstånd än den tillfälliga lagen, skulle medföra att bifallsandelen ökar med två procentenheter jämfört med en situation där den tillfälliga lagen fortsätter gälla. Kommittén föreslår dock att bestämmelsen om övrigt skyddsbehov tas bort. Detta innebär att ingen återgång sker till utlänningslagen vad gäller denna typ av skydd. Den humanitära grunden för uppehållstillstånd som kommittén föreslår är mer generös än den tillfälliga lagen men snävare än föreskriften om synnerligen ömmande och särskilt ömmande omständigheter i utlänningslagen. Sammanlagt förväntas därmed bifallsandelen öka med mindre än två procentenheter.

Bifallsandelarna för Migrationsverkets beslut i asylärenden bedöms i Migrationsverkets prognos från juli 2020 fortsätta vara relativt låga. Bedömningen baseras på antaganden om sammansättningen av inkomna ärenden, vilket även påverkar i vilken ordning som ärendena avgörs.²¹ Omkring en fjärdedel av de avgjorda ärendena antas resultera i ett bifall i första instans under 2020 och framåt. Tabell 15.7 visar utfallet för 2018 och 2019 och prognosen för av-

²¹ Migrationsverket 2020c s. 8.

gjorda förstagångsärenden och beviljade ansökningar 2020–2023 utifrån antagandet att den tillfälliga lagen fortsätter gälla.

Tabell 15.7 Migrationsverkets prognos över avgjorda förstagångsansökningar om asyl vid Migrationsverket och beviljade ansökningar

	Utfall 2018	Utfall 2019	Prognos 2020	Prognos 2021	Räkne- exempel* 2022	Räkne- exempel* 2023
Avgjorda förstagångs- ansökningar	35 512	24 569	18 000	20 000	22 000	21 000
Beviljade förstagångs- ansökningar	11 217	6 540	4 300	4 900	5 600	5 300
Bifallsandel	31,6 %	26,6 %	23,9 %	24,5 %	25,5 %	25,2 %

* Prognosen bygger på en simulering av ett sammanhängande scenario. Osäkerheten ökar med tiden och från och med tredje året är beräkningarna inte att betrakta som prognos utan som räkneexempel. Kvotflyktingar och ansökningar om uppehållstillstånd enligt gymnasielagen ingår inte.

Källa: Migrationsverket 2020c bilaga 3.

Överprövning

Antalet asylsökande bedöms till följd av kommitténs förslag bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen samtidigt som bifalls- respektive avslagsandelarna vid grundprövningen av Migrationsverket bedöms endast marginellt påverkas av kommitténs förslag. Detta innebär att antalet avslagsbeslut som överklagas till migrationsdomstolarna bedöms bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

Om andelen asylsökande som beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter ökar något till följd av kommitténs förslag på en mer generös utformning av denna humanitära grund för uppehållstillstånd än i den tillfälliga lagen, vilket är sannolikt, kan andelen avslagsbeslut som överklagas minska i motsvarande mån. Denna effekt bedöms dock som begränsad och osäker.

Den av kommittén föreslagna ordningen med skillnader mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande i frågan om uppehållstillståndens längd kan medföra att personer som av Migrationsverket beviljats alternativt skydd överklagar beslutet för att i stället få flyktingstatus. Detta förekom redan under tiden med den tillfälliga lagen och i viss mån även med utlänningslagen. Kommitténs förslag bedöms innebära att andelen överklaganden som rör statusfrågan blir

högre än vid en återgång till utlänningslagen men varken högre eller lägre än med den tillfälliga lagen.

Förslaget att krav ska införas för permanent uppehållstillstånd och att avslag på en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna överklagas kan leda till ett ökat antal överklaganden till migrationsdomstolarna. Detta gäller både jämfört med utlänningslagen och den tillfälliga lagen. Kraven, men också systemet med ett särskilt ansökningsförfarande för permanent uppehållstillstånd, är nya i svensk migrationslagstiftning.

Samlad bedömning för grundprövning och överprövning

Med den av kommittén föreslagna ordningen bedöms det totala antalet asylrelaterade uppehållstillstånd som beviljas efter grund- och överprövning bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

15.5.3 Kvotflyktingar och anhöriga till kvotflyktingar

Kommitténs bedömning: Kommittén lämnar inga förslag som bedöms påverka antalet kvotflyktingar som tas emot i Sverige.

Den befintliga ordningen för vidarebosättning av kvotflyktingar till Sverige påverkas inte av kommitténs förslag. Kvotflyktingar föreslås även fortsättningsvis få permanenta uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället. Förslagen påverkar inte heller antalet kvotflyktingar som Sverige tar emot.

Under tiden med utlänningslagen var kvotflyktingar undantagna från försörjningskravet för anhöriginvandring, men detta undantag fördes inte över till den tillfälliga lagen. Kommitténs förslag betyder att kvotflyktingar även fortsättningsvis inte ges något generellt undantag från försörjningskravet utan behandlas som andra flyktingar när det gäller anhöriginvandring. Det innebär att undantag från försörjningskravet endast medges om ansökan om familjeåterförening görs inom tre månader efter det att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som kvotflykting.

Vid vidarebosättning av kvotflyktingar försöker Migrationsverket att hålla ihop familjer och att undvika familjesplittring. Det kan dock uppstå situationer då en nära anhörig vill komma i efterhand. Om tidsfristen på tre månader för undantag från försörjningskravet överskrids kan kravet i sådana fall utgöra ett hinder. När en kvotflykting beviljas uppehållstillstånd tar det ibland tid innan resan till Sverige kan genomföras. Tremånadersfristen för undantag från försörjningskravet kan således ha börjat löpa eller gått ut när kvotflyktingen anländer till Sverige. Kvotflyktingar kan därmed ha svårare än andra flyktingar att hinna ge in en ansökan om familjeåterförening i tid.²² Förslagets kvantitativa effekt på antalet personer som får uppehållstillstånd som anhöriga till kvotflyktingar bedöms dock vara liten. Effekten är samma som om den tillfälliga lagen skulle fortsätta gälla.

15.5.4 Anhöriginvandring

Kommitténs bedömning: Antalet personer som beviljas uppehållstillstånd (förstagångstillstånd) på grund av anknytning bedöms bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

Till följd av förslaget att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd och krav för permanent uppehållstillstånd bedöms antalet personer som har tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av anknytning och som ansöker om förlängt uppehållstillstånd öka över tid.

Antal ansökningar om uppehållstillstånd

Kommitténs förslag om regler för anhöriginvandring till anknytningspersoner som beviljats uppehållstillstånd i Sverige efter att ha ansökt om asyl, inklusive försörjningskraven för anhöriginvandringen, motsvarar i stort sett reglerna i den tillfälliga lagen så som den är utformad i dag. Antalet personer som för första gången ansöker om uppehållstillstånd som anhöriga till personer som fått asyl i Sverige bedöms därför hamna på liknande nivåer som om den tillfälliga lagen

²² Prop. 2018/19:128 s. 46.

skulle fortsätta gälla men bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

Kommitténs förslag på undantag från försörjningskravet vid vissa anknytningar till personer som är medborgare i Sverige, EES, Schweiz och Förenade kungariket kan medföra att antalet anhöriga som för första gången ansöker om uppehållstillstånd ökar något jämfört med den tillfälliga lagen. Det handlar dock om en begränsad krets personer eftersom undantaget endast gäller anknytningspersonens make, maka eller sambo och endast vid etablerade förhållanden. Antalet förväntas bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

Till följd av förslaget att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd och krav för permanenta uppehållstillstånd bedöms antalet personer som har tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av anknytning och som ansöker om förlängt uppehållstillstånd att öka över tid.

Antal beviljade uppehållstillstånd

Generellt påverkas storleken på anhöriginvandringen inte bara av hur regelverket utformas utan också av hur många personer som tidigare fått uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl och andra skäl. En minskning av antalet asylsökande leder exempelvis i allmänhet till att antalet anhöriginvandrare också minskar, och vice versa. Minsknings- eller ökning-er sker ofta med några års fördröjning vilket bland annat beror på eftersläpningar vad gäller avarbetningen av asyl- och anknytningsärenden vid Migrationsverket och domstolarna.

Den nuvarande nivån på anhöriginvandringen till Sverige påverkas till viss del fortfarande av det stora asylmottagandet 2014–2015, bl.a. på grund av långa handläggningstider. Från 2018 till 2019 minskade anhöriginvandringen trots att regelverket för anhöriginvandring blev mer generöst snarare än mer restriktivt då alternativt skyddsbehövande fick rätt till familjeåterförening igen när den tillfälliga lagen förlängdes i juli 2019.

2019 beviljades 31 785 uppehållstillstånd på grund av anknytning. Denna siffra inkluderar anhöriga till f.d. asylsökande (7 350), anhöriga till övriga personer bosatta i Sverige (15 577), barn som föddes i Sverige till utländska föräldrar (8 796) och adoptioner (62).²³ Året

²³ Migrationsverket, *Beviljade uppehållstillstånd anknytning 2019*.

innan beviljades 44 842 nya uppehållstillstånd på grund av anknytning, inklusive 16 627 anhöriga till f.d. asylsökande.²⁴

Migrationsverket bedömer att antalet beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning kommer att fortsätta minska och sedan stabiliseras på en lägre nivå än 2019 om den tillfälliga lagen fortsätter gälla. När det gäller anhöriga till f.d. asylsökande beräknas antalet inresta anhöriga uppgå till 6 800 år 2021 och 2 900 per år under 2022–2023. Med en återgång till utlänningslagen skulle antalen i stället hamna på 6 900 år 2021 och 5 100 per år 2022–2023. Då kommitténs förslag avseende denna grupp i stort sett motsvarar den tillfälliga lagen bedöms det lägre scenariot som mer sannolikt.

Antalet uppehållstillstånd som beviljas anhöriga till övriga personer som är bosatta i Sverige kan däremot komma att öka något jämfört med tillfälliga lagen eftersom makar, makor och sambos till personer som är medborgare i Sverige, EES, Schweiz och Förenade kungariket i vissa fall kommer att undantas från försörjningskravet. Det handlar dock om en begränsad krets personer och antalet bedöms bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

Förslagets samlade effekt bedöms leda till att det totala antalet uppehållstillstånd (förstagångstillstånd) som beviljas inom ramen för anhöriginvandring till Sverige blir lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

15.5.5 Antalet nyanlända som tas emot i en kommun

Kommitténs bedömning: Antalet asylsökande som beviljas uppehållstillstånd och tas emot i en kommun samt deras anhöriga bedöms bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

Asylsökande som beviljas uppehållstillstånd skrivs ut från Migrationsverkets mottagningssystem och tas emot i en kommun.

Enligt Migrationsverket kommer kommunerna att ta emot cirka 17 900 nyanlända år 2021 och 14 600 per år under 2022 och 2023 om den tillfälliga lagen fortsätter gälla. Vid en återgång till utlänningslagen skulle mottagandet uppgå till 18 700 personer 2021, 18 600 personer 2022 och 19 600 personer 2023.²⁵ I Migrationsverkets prognos

²⁴ Migrationsverket, *Beviljade uppehållstillstånd anknytning 2018*.

²⁵ Migrationsverket 2020c bilagor 3 och 9.

ingår förutom f.d. asylsökande även kvotflyktingar (cirka 5 000 individer årligen) och anhöriga till f.d. asylsökande.²⁶ Såväl anvisade personer ingår som de som bosätter sig på egen hand.

Till följd av kommitténs förslag avseende möjligheten att beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter kan mottagandet av nyanlända komma att öka något jämfört med den tillfälliga lagen eftersom bifallsandelen i asylärenden kan förväntas öka något. Ökningen bedöms dock bli mindre än två procentenheter av bifallsandelen och när det gäller kommunmottagandet berörs endast mottagandet av f.d. asylsökande av ökningen, inte kvotflyktingar eller anhöriga. Förslagets effekt på kommunmottagandet bedöms därför bli marginell.

Totalt sett bedöms kommitténs förslag leda till att antalet nyanlända som tas emot i en kommun fortsätter utvecklas som om den tillfälliga lagen skulle fortsätta gälla.

15.5.6 Arbetskraftsinvandring

Kommitténs bedömning: Antalet arbetskraftsinvandrare m.fl. som får permanent uppehållstillstånd kan komma att minska något jämfört med utlänningslagen och den tillfälliga lagen.

Kommitténs förslag att det ska uppställas krav för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd och att dessa krav ska gälla alla utläningar som ansöker om permanent uppehållstillstånd, inte bara utläningar som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande och inom ramen för anhörginvandring, kan påverka arbetskraftsinvandringen till Sverige. Grupper som t.ex. arbetstagare, personer som har ett EU-blåkort, ICT-tillstånd, ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, och personer med uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå, kommer till följd av kommitténs förslag behöva uppfylla samma krav som andra utläningar för att kunna få permanent uppehållstillstånd, dvs. vandelskrav, försörjningskrav, språkrav och krav på samhällskunskap. Jämfört med utlännings-

²⁶ 2019 mottogs 7 568 anhöriga till f.d. asylsökande i en kommun och 2020 förväntas 3 600 bösättas. För resten av prognosperioden räknar Migrationsverket med 6 800 anhöriga 2021 och 2 900 per år under 2022–2023, jfr Migrationsverket 2020c bilaga 3.

lagen och den tillfälliga lagen innebär det att det blir svårare för dessa grupper att få permanent uppehållstillstånd.

Med tanke på att många länder på senare tid har arbetat för att bli mer attraktiva för utländska arbetstagare, särskild högkvalificerade, kan Sveriges relativa attraktionskraft för vissa internationellt eftertraktade grupper som exempelvis högkvalificerade, personer med kvalifikationer för bristyrken, eller forskare, tänkas minska något till följd av förslagen.²⁷ För grupper som arbetar inom engelskspråkiga miljöer (t.ex. forskning, IT eller teknologi) kan exempelvis språkkravet uppfattas som ett hinder vad gäller möjligheterna att få permanent uppehållstillstånd.

Exakt hur många individer som i praktiken kommer att påverkas av förslagen på krav för permanent uppehållstillstånd är svårt att uppskatta, bl.a. eftersom en stor andel av arbetskraftsinvandringen är tillfällig och frågan om permanent uppehållstillstånd inte blir aktuell för alla. Att kraven leder till en viss minskning är dock mer sannolikt än att de skulle leda till en ökning.

Tredjelandsmedborgare som beviljas uppehållstillstånd på grund av att de har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning, t.ex. egna företagare, påverkas också av kommitténs förslag i detta avseende.

15.5.7 Ansökningar om ställning som varaktigt bosatt

Kommitténs bedömning: Antalet ansökningar om ställning som varaktigt bosatt bedöms bli oförändrat jämfört med en återgång till utlänningslagen.

Införandet av en ordning där tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregel skulle i teorin kunna bidra till en ökning av antalet ansökningar om ställning som varaktigt bosatt (VABO). Kommittén föreslår dock att flyktingar och alternativt skyddsbehövande kan få permanent uppehållstillstånd efter tre år respektive 13 månader plus två år om de uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd.

²⁷ Enligt Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) påverkas ett lands relativa attraktivitet för högkvalificerade utländska arbetstagare bland annat av hur lätt eller svårt det är att byta från tidsbegränsade till permanenta uppehållstillstånd, se OECD and Bertelsmann Stiftung 2019 s. 6.

Permanent uppehållstillstånd kan därmed sökas och beviljas tidigare än VABO. Personer som ansöker om VABO måste dessutom uppfylla de krav som också ställs upp för permanent uppehållstillstånd och försörjningskravet för ställning som VABO är strängare än kommitténs förslag på försörjningskrav för permanent uppehållstillstånd. Förslagen bedöms därför innebära att antalet VABO-ansökningar minskar jämfört med ett scenario där den tillfälliga lagen fortsätter gälla men varken ökar eller minskar jämfört med en återgång till utlänningslagen.

15.5.8 Medborgarskap

Kommitténs bedömning: Antalet personer som ansöker om svenskt medborgarskap bedöms minska jämfört med en återgång till utlänningslagen.

Antalet ansökningar om svenskt medborgarskap påverkas till viss del av utvecklingen av antalet asylsökande som kommer till Sverige, antalet beviljade uppehållstillstånd till f.d. asylsökande och antalet anhöriginvandrare. Då kommitténs förslag innebär att dessa antal kommer att hamna på en lägre nivå än vid en återgång till utlänningslagen innebär det också att antalet ansökningar om svenskt medborgarskap minskar jämfört med en återgång till utlänningslagen.

Utöver kedjeeffekten av antalet asylsökande och beviljade uppehållstillstånd påverkas antalet ansökningar om svenskt medborgarskap också av kommitténs förslag om tidsbegränsade uppehållstillstånd och krav för permanenta uppehållstillstånd. Tid med tidsbegränsade uppehållstillstånd som leder till permanent uppehållstillstånd tillgodoräknas vid beräkningen av hemvisttiden som krävs för svenskt medborgarskap men för personer som inte uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd vid första eller andra förlängningen av ett tidsbegränsat tillstånd tar det längre tid till permanent uppehållstillstånd, och därmed även till medborgarskapet, jämfört med en återgång till utlänningslagen.

Vid en återgång till utlänningslagen skulle därmed fler medborgarskapsärenden komma in till Migrationsverket.

15.5.9 Återvändande och utvandring

Kommitténs bedömning: *Antalet* asylsökande som ska återvända bedöms bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen. *Andelen* asylsökande som ska återvända bedöms bli något högre än vid en återgång till utlänningslagen.

Till följd av att antalet asylsökande förväntas bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen bedöms också antalet asylsökande som får avslag och ska återvända till hemlandet hamna på en lägre nivå än vid en återgång till utlänningslagen.

Däremot kan andelen som ska återvända komma att öka något vilket beror på att kommittén föreslår att en möjlighet att beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter återinförs. Kommitténs förslag är i denna del mer generöst än den tillfälliga lagen men mindre generöst än utlänningslagen. Som angivits ovan kan förslaget leda till en viss ökning (mindre än två procentenheter) av bifallsandelen i asylärenden jämfört med den tillfälliga lagen. När en något större andel asylsökande får uppehållstillstånd avlastas återvändandesystemet eftersom relativt färre personer av- eller utvisas. Den humanitära grundens kvantitativa effekt för återvändandet bedöms visserligen vara liten, men det är sannolikt att återvändandesystemet avlastas framför allt från ärenden som – om ingen möjlighet till uppehållstillstånd funnits – hade varit svåra att verkställa, t.ex. ärenden där sjukdomar förekommer.

Utvandring

Jämfört med utlänningslagen kan kommitténs förslag innebära att fler asylsökande som får uppehållstillstånd lämnar Sverige igen. Individer som finner det svårt att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd och endast får upprepade korta tillstånd kan i vissa fall tänkas försöka få uppehållstillstånd i något annat land där tillståndstiderna är längre eller där det är lättare att få permanent uppehållstillstånd. Denna möjliga konsekvens är dock osäker och kan inte kvantifieras eftersom Sverige inte har haft krav för permanenta uppehållstillstånd tidigare. Tidsbegränsade uppehållstillstånd för skydds-

behövande har visserligen varit huvudregel redan under tiden med den tillfälliga lagen men denna lag annonserades just som tillfällig.²⁸

15.6 Förslagens ekonomiska konsekvenser

Kommitténs förslag väntas få ekonomiska konsekvenser inom flera områden, exempelvis kostnader för mottagandet av asylsökande, asylprövning och överprövning, kommunmottagande och etablering, men även kostnader för utbildning och välfärdsförmåner såsom socialförsäkring och pensioner.

Den kraftiga ökningen av antalet asylsökande i Sverige under 2015 gav upphov till kraftigt ökade statliga utgifter för migration (utgiftsområde 8) och nyanländas etablering (utgiftsområde 13). Under 2016 och 2017 uppgick de samlade utgifterna för de anslag som disponeras av Migrationsverket, Domstolsverket och migrationsdomstolarna samt Kriminalvården till över 50 miljarder kronor per år. Sedan dess har dessa utgifter successivt minskat till strax under 24 miljarder kronor 2019. Enligt Migrationsverkets prognos från juli 2020 beräknas de samlade utgifterna fortsätta minska till cirka 18 miljarder kronor år 2020 och därefter till cirka 14–15 miljarder kronor per år under perioden 2022–2023, med en fortsatt något minskande trend, om den tillfälliga lagen fortsätter gälla. Med en återgång till utlänningslagen skulle de samlade utgifterna också minska jämfört med 2019–2020 men inte lika mycket. Utgifterna skulle i så fall hamna på cirka 15 miljarder kronor per år under 2021–2023.²⁹

Då kommitténs förslag i många avseenden motsvarar den tillfälliga lagen bedöms utgiftsminskningen i stort sett följa trenden som prognosticeras för scenariot med den tillfälliga lagen.

15.6.1 Statliga kostnader

Kommitténs bedömning: Till följd av att kommitténs förslag bedöms leda till att antalet asylsökande, asylsökande som beviljas uppehållstillstånd, anhöriga och nyanlända blir lägre än vid en återgång till utlänningslagen bedöms även de samlade statliga

²⁸ Jfr kapitel 4 om hur komparativa för- och nackdelar mellan olika destinationsländer kan påverka migrationsflöden.

²⁹ Migrationsverket 2020c bilagor 3 och 9. Se avsnitt 15.3 för detaljer.

kostnaderna för migration och nyanländas etablering bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

Vissa statliga kostnader bedöms öka över tid till följd av övergången till en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd och krav för permanent uppehållstillstånd.

Generellt om kostnaderna för Migrationsverket och andra myndigheter

Migrationsverkets och andra myndigheters kostnader påverkas av antalet ärenden som de har i uppdrag att handlägga och pröva, ärendenas beskaffenhet och myndighetens effektivitet i handläggningen. Givet samma effektivitet innebär en ökning av antalet ärenden och/eller komplexiteten i ärendena att kostnaderna ökar. En minskning av antalet ärenden och/eller komplexiteten i ärendena innebär i stället minskade kostnader. Avsnitten nedan redogör för hur kommitténs förslag bedöms påverka de kostnader som uppstår.

Generellt bedöms förslagen leda till att antalet förstagångsärenden blir lägre än vid en återgång till utlänningslagen. Därmed blir även kostnaderna lägre än vid en återgång till utlänningslagen. Det finns dock undantag, exempelvis vad gäller ansökningar om förlängt uppehållstillstånd, som bedöms öka över tid både vad gäller asylärenden och anknytningsärenden. Inom vissa områden ökar också ärendenas komplexitet jämfört med en återgång till utlänningslagen, t.ex. vad gäller prövningen av ansökningar om permanent uppehållstillstånd där de sökande till följd av förslagen som huvudregel måste uppfylla krav gällande vandel, egen försörjning, språk- och samhällskunskap.

Kostnader för asylprövning

Utifrån Migrationsverkets beräkning av styckkostnaden för att avgöra ett asylärende (förstagångsärende) kostar asylprövningen vid Migrationsverket sammanlagt mellan 579 och 1 014 miljoner kronor per år om antalet asylsökande hamnar på 16 000–28 000 personer per

år och beräkningen baseras på den prognosticerade styckkostnaden för "normalärenden" 2021.³⁰

Kostnaden påverkas av sammansättningen av gruppen asylsökande. Om många sökande är ensamkommande barn ökar kostnaderna eftersom prövningsprocessen är mer komplex.³¹ Om många ärenden avgörs enligt Dublinförordningen eller i snabbprocesser (t.ex. uppenbart ogrundade ansökningar) minskar kostnaderna.³² Kommitténs förslag bedöms inte påverka sammansättningen av gruppen asylsökande och kostnaderna för prövningen av ärendena bedöms inte påverkas i denna del.

Antalet förlängningsärenden och därmed också kostnaderna för prövningen av dessa bedöms öka över tid till följd av kommitténs förslag att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel. Förslaget innebär att det uppstår en ackumulativ kostnadseffekt av återkommande förlängningsansökningar. Enligt Migrationsverket skulle en förlängning av den tillfälliga lagen innebära att antalet avgjorda förlängningsärenden (f.d. asylsökande samt deras anhöriga och personer med uppehållstillstånd enligt gymnasielagen) under 2021–2023 ökar med sammanlagt 64 000 ärenden jämfört med en återgång till utlänningslagen och permanenta uppehållstillstånd som huvudregel. Detta betyder en kostnadsökning med mellan 320 och 454 miljoner kronor sammanlagt under perioden 2021–2023.³³

Kommitténs förslag att vandels-, försörjnings-, språk- och samhällskunskapskrav ska införas för permanent uppehållstillstånd kan öka kostnaderna ytterligare eftersom kraven ökar prövningens komplexitet och därmed kan påverka styckkostnaderna för förlängningsärenden. Hur stor denna ytterligare kostnadsökning kan bli är inte möjligt att prognosticera eftersom en ordning med krav för perma-

³⁰ För 2021 beräknar Migrationsverket att det i genomsnitt kommer att kosta 36 200 kronor att avgöra ett "normalt" asylärende vid förstagångsansökan. Ärenden som rör ensamkommande barn kostar enligt Migrationsverket 51 000 kronor per ärende. Ärenden som avgörs i enlighet med Dublinförordningen kostar 29 800 kronor. Prövningen av ett förlängningsärende beräknas kosta cirka 7 100 kronor per ärende. För perioden 2022–2023 beräknas dessa styckkostnader bli något lägre. Prövningen av en ansökan om anhöriginvandring beräknas kosta 10 100 kronor år 2021 vid första ansökan och 5 000 vid förlängning, jfr Migrationsverket 2020c bilaga 7.

³¹ Vid ärenden som rör ensamkommande barn kan t.ex. en medicinsk åldersbedömning behöva göras.

³² Vid Dublinärenden görs t.ex. ingen asylprövning i sak och vid uppenbart ogrundade ansökningar görs en förenklad prövning. Detta minskar kostnaderna jämfört med normalärenden.

³³ Kostnadsökningen har beräknats utifrån Migrationsverkets prognos över styckkostnaden per avgjort ärende 2021. Ett förlängningsärende gällande asyl beräknas av Migrationsverket kosta 7 100 kronor och ett förlängningsärende gällande anknytning beräknas kosta 5 000 kronor; jfr Migrationsverket 2020c bilaga 7.

nenta uppehållstillstånd inte har funnits tidigare och för att kommitténs förslag i denna del inte är tillräckligt precist för att basera en kostnadsbedömning på.

Kostnaderna för överprövning av avslagsbeslut kan minska jämfört med en återgång till utlänningslagen eftersom antalet avslagsbeslut som överklagas förväntas bli lägre på grund av ett lägre antal asylsökande än vid en återgång till utlänningslagen och till följd av kommitténs förslag om utformning av den humanitära grunden för uppehållstillstånd, som beräknas leda till en något ökande bifallsandel i asylprövningen jämfört med den tillfälliga lagen. Effekten av utformningen av den humanitära grunden bedöms dock som begränsad.

Både för Migrationsverket och för domstolarna uppstår kostnader som en konsekvens av kommitténs förslag att alternativt skyddsbehövande ska beviljas kortare tidsbegränsade uppehållstillstånd än flyktingar. Den föreslagna ordningen innebär att personer som av Migrationsverket beviljats alternativt skydd kan överklaga statusfrågan i syfte att i stället få flyktingstatus, och därmed ett uppehållstillstånd med längre giltighetstid. Incitament att överklaga statusen fanns redan med den tillfälliga lagen, vilket innebär att kommitténs förslag inte bedöms få några nya effekter i detta sammanhang jämfört med ett scenario där den tillfälliga lagen fortsätter gälla. Däremot uppstår kostnadseffekter jämfört med en återgång till utlänningslagen.

Införandet av en ordning med krav för permanenta uppehållstillstånd och vissa undantag från kraven kan medföra att beslut att inte bevilja permanent uppehållstillstånd överklagas. Detta kan öka arbetsbördan och kostnaderna för domstolarna både i förhållande till en återgång till utlänningslagen och till ett scenario med den tillfälliga lagen. Det är inte möjligt att kvantifiera denna effekt eftersom en ordning med krav för permanenta uppehållstillstånd inte har funnits tidigare.

Ytterligare kostnader som uppstår i samband med asylprövning och överprövning är kostnader för offentliga biträden.³⁴ Kommitténs förslag bedöms inte påverka styckkostnaden för offentliga biträden men totalkostnaden bedöms minska jämfört med en återgång till utlänningslagen eftersom antalet nya ärenden bedöms bli lägre än i ett scenario med en återgång till utlänningslagen.

³⁴ Anslag 1:5 och 1:6 inom utgiftsområde 8. Jfr Migrationsverket 2020c bilagor 3 och 9.

Kostnader för prövning av anhörigärenden

Som angivits ovan bedöms kommitténs förslag innebära att antalet förstagångsärenden rörande anhöriginvandring blir lägre än vid en återgång till utlänningslagen men något högre än i ett scenario med den tillfälliga lagen. Därmed bedöms även totalkostnaderna för prövningen av ärendena bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen men något högre än i ett scenario med den tillfälliga lagen. Varken antalen eller kostnaderna som förväntas uppstå kan jämföras med tidigare år eftersom tiden med den tillfälliga lagen fortfarande påverkades av situationen innan den tillfälliga lagen trädde i kraft.

Kostnaderna för prövningen av förlängningsansökningar kan komma att öka över tid på grund av kommitténs förslag på övergång till tidsbegränsade uppehållstillstånd och krav för permanent uppehållstillstånd som huvudregel.

För 2021–2023 beräknas Migrationsverkets styckkostnader för att avgöra ett anknytningsärende uppgå till mellan 9 500 och 10 100 kronor för ett förstagångsärende och 5 000 kronor för ett förlängningsärende.³⁵ Det innebär, allt annat lika, att om mellan 39 000 och 48 000 personer för första gången ansöker om anhöriginvandring under ett år, vilket är Migrationsverkets prognos för 2021–2023 utifrån ett scenario med den tillfälliga lagen, och alla ansökningar avgörs samma år, så uppstår en årlig totalkostnad på cirka 455 miljoner kronor 2021, 456 miljoner kronor 2022 och 394 miljoner kronor 2023.³⁶ Migrationsverkets prognos på cirka 13 000 förlängningsansökningar per år (i ett scenario med den tillfälliga lagen) innebär en kostnad på 65–78 miljoner kronor per år under 2021–2023. Men en återgång till utlänningslagen skulle kostnaderna för förstagångsärendena öka eftersom antalet ansökningar skulle bli högre. Kostnaderna för förlängningsärenden skulle vara samma som med den tillfälliga lagen.³⁷

Kostnader i medborgarskapsprocessen

Som angivits ovan bedöms kommitténs förslag innebära att antalet ansökningar om svenskt medborgarskap blir lägre än vid en återgång till utlänningslagen. Detta innebär att även kostnaderna för pröv-

³⁵ Migrationsverket 2020c bilaga 7.

³⁶ Detta är en hypotetisk beräkning eftersom det normalt sett inte förekommer att alla ansökningar avgörs samma år som de inkommer.

³⁷ Migrationsverket 2020c bilagor 3 och 9.

ningen av medborgarskapsärenden förväntas minska jämfört med en återgång till utlänningslagen. En exakt prognos kan inte ges eftersom kommitténs förslag om krav för permanent uppehållstillstånd, som bedöms påverka antalet ansökningar om svenskt medborgarskap, inte är precis nog utformat och för att en ordning med krav för permanenta uppehållstillstånd inte har funnits tidigare i svensk lagstiftning. Styckkostnaden för att avgöra ett medborgarskapsärende uppskattas av Migrationsverket bli mellan 1 700 och 1 900 kronor under perioden 2021–2023.³⁸

Kostnader för mottagningssystemet för asylsökande

Kommitténs förslag bedöms innebära att antalet personer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem för asylsökande minskar jämfört med en återgång till utlänningslagen. Utvecklingen bedöms bli ungefär samma som om den tillfälliga lagen skulle fortsätta gälla.

Enligt Migrationsverkets prognos från juli 2020, som utgår från antagandet att den tillfälliga lagen fortsätter gälla, beräknas det totala antalet inskrivna minska från cirka 32 600 i slutet av 2020 till 22 800 i slutet av 2021 för att sedan öka till 24 300 i slutet av 2022 och 26 400 i slutet av 2023.³⁹ Vid en återgång till utlänningslagen skulle antalet inskrivna i stället minska till 23 900 i slutet av 2021 för att sedan öka till 28 800 i slutet av 2022 och 33 800 i slutet av 2023.⁴⁰ Kommitténs förslag innebär att beräkningen utifrån antagandet att den tillfälliga lagen fortsätter gälla är mer sannolik.

Kostnadsmässigt innebär detta att mottagningssystemets kostnader, som innehåller ersättningar till asylsökande, kommuner och regioner samt boenden för asylsökande, kan beräknas uppgå till 3 030 miljoner kronor 2021, 2 520 miljoner kronor 2022 och 2 670 miljoner kronor 2023 om den tillfälliga lagen skulle fortsätta gälla. Vid en återgång till utlänningslagen skulle kostnaderna hamna på 3 000 miljoner kronor 2021, 2 760 miljoner kronor 2022 och 3 180 miljoner kronor 2023.⁴¹ Sammanlagt innebär det att kostnaderna under perio-

³⁸ Migrationsverket 2020c bilaga 7.

³⁹ Personer på Migrationsverkets förvar ingår inte.

⁴⁰ Migrationsverket 2020c bilagor 3 och 9.

⁴¹ A.a.

den 2021–2023 kan bli 720 miljoner kronor lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

Kostnader för kommunmottagande och nyanländas etablering

Ersättningar som staten genom Migrationsverket betalar ut till kommunerna för mottagandet av nyanlända beräknas av Migrationsverket uppgå till sammanlagt 7 950 miljoner kronor under 2020 för att sedan minska till 5 858 miljoner kronor 2021, 5 424 miljoner kronor 2022 och 5 053 miljoner kronor 2023 i ett scenario där den tillfälliga lagen fortsätter gälla.⁴²

De största posterna inom anslaget för kommunersättningar vid mottagande av nyanlända är schablonersättningen för mottagandet av nyanlända och ersättningar för ensamkommande barn och unga. Utifrån antagandet att den tillfälliga lagen fortsätter gälla prognosticerar Migrationsverket att kostnaderna för schablonersättningen successivt minskar från 3 860 miljoner kronor 2020 till 2 470 miljoner kronor 2023 och att ersättningarna för ensamkommande barn och unga minskar från 2 750 miljoner kronor 2020 till 1 300 miljoner kronor 2023.⁴³ Även vid en återgång till utlänningslagen skulle dessa utgifter minska, enligt Migrationsverket, med inte i samma omfattning.⁴⁴ Kommitténs förslag innebär att kostnaderna för kommunersättningar vid mottagande av nyanlända blir lägre än vid en återgång till utlänningslagen, vilket innebär att prognosen för scenariot med den tillfälliga lagen är mer sannolik än prognosen för en återgång till utlänningslagen.

Den som är nyanländ i Sverige, omfattas av etableringslagen och är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen kan få etableringsersättning.⁴⁵ Ersättningen och dess storlek beslutas av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan betalar ut ersättningen när den nyanlända har en etableringsplan hos Arbetsförmedlingen. Kommitténs förslag innebär att antalet asylsökande som beviljas uppehållstillstånd och tas emot i en kommun bedöms minska jämfört

⁴² Anslag 1:2 inom utgiftsområde 13, se Migrationsverket 2020c bilaga 3.

⁴³ Utöver dessa anslagsposter uppstår kostnader inom anslag 1:2 i utgiftsområde 13 för bidrag till kommuner med högt flyktingmottagande, ersättningar för initialt ekonomiskt bistånd, resor vid vidarebosättning av kvotflyktingar, hyreskostnader, ersättningar för ekonomiskt bistånd m.m., ersättningar för vissa särskilda kostnader samt ersättningar för stöd och service och hälso- och sjukvård. Jfr Migrationsverket 2020c bilaga 3.

⁴⁴ Jfr Migrationsverket 2020c bilaga 9.

⁴⁵ Anslag 1:14 inom utgiftsområde 14.

med en återgång till utlänningslagen. Detta betyder att även antalet deltagare i etableringsprogrammet och därmed kostnaderna för etableringsersättning kommer att bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

Utvecklingen av antalet nyanlända påverkar också statens utgifter för arbetsmarknadsrelaterade insatser som t.ex. bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd,⁴⁶ arbetsmarknadspolitiska program och insatser⁴⁷ samt nystartsjobb, etableringsjobb och stöd för yrkesintroduktionsanställningar.⁴⁸ Utöver dessa utgifter påverkas Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans förvaltningskostnader.⁴⁹ Även dessa utgifter bedöms minska till följd av förslagen, jämfört med en återgång till utlänningslagen.

Samma effekt bedöms uppstå när det gäller anslaget för etableringsåtgärder inom utgiftsområde 13. Detta anslag avser åtgärder som ska främja nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Anslaget får även användas till utgifter som rör uppföljning och utvärdering av integrationen.⁵⁰

Inom utgiftsområde 13 finns dessutom ett anslag för hemutrustningslån till nyanlända invandrare. Anslaget får användas för utgifter för lån till nyanlända invandrare för inköp av hemutrustning. Även när det gäller hemutrustningslånet bedöms utgifterna bli lägre till följd av kommitténs förslag, jämfört med en återgång till utlänningslagen.⁵¹

Som angivits ovan i avsnitt 15.5.8 förlänger den av kommittén föreslagna ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd och krav för permanent uppehållstillstånd tiden tills dess att personer med uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov och deras anhöriga kan bli svenska medborgare. Jämfört med en återgång till utlänningslagen förlängs därmed också tiden för statlig kostnadsersättning för vissa kommunala åtgärder.

⁴⁶ Anslag 1:2 inom utgiftsområde 14.

⁴⁷ Anslag 1:3 inom utgiftsområde 14.

⁴⁸ Anslag 1:12 inom utgiftsområde 14.

⁴⁹ Anslag 1:1 inom utgiftsområde 14.

⁵⁰ Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 13.

⁵¹ I den mån en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd leder till att nyanländas integration på arbetsmarknaden försvåras eller fördröjs (se avsnitt 15.7.2) kan dock återbetalningen av lånet påverkas. Återbetalningen påverkas också negativt om tidsbegränsade tillstånd inte förlängs och berörda individer lämnar Sverige.

Kostnader för självmant återvändande och verkställighet

Migrationsverkets kostnader för återvändande bedöms i Migrationsverkets prognos från juli 2020 uppgå till 67 miljoner kronor under 2021, 58 miljoner kronor 2022 och 49 miljoner kronor 2023 om den tillfälliga lagen fortsätter gälla. Med en återgång till utlänningslagen skulle kostnaderna bli något högre på grund av ett högre antal asylärenden och därmed också ett högre antal avslag som leder till återvändande, jämfört med den tillfälliga lagen. Kriminalvårdens kostnader för verkställda utresor bedöms enligt prognosen uppgå till 261 miljoner kronor per år under perioden 2021–2023, vilket gäller för båda scenarion.⁵²

Med kommitténs förslag bedöms det lägre scenariot som mer sannolikt. Kostnaderna kan dock minska ytterligare något till följd av kommitténs förslag om en humanitär grund för uppehållstillstånd. Förslaget innebär att andelen asylsökande som får avslag och som blir aktuella för återvändande kan bli något lägre än i ett scenario där den tillfälliga lagen fortsätter gälla.

Övriga kostnader

Kommitténs förslag påverkar även andra myndigheter än Migrationsverket, domstolarna och Kriminalvården. När tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregel innebär det att t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och Pensionsmyndigheten kommer att behöva kontrollera om den enskilde har rätt till vissa förmåner. Jämfört med en återgång till utlänningslagen och till följd av att kommittén förslår att tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregel kan denna prövning framöver komma att behöva göras vid flera tillfällen. Detta gäller även kommunala myndigheter samt hälso- och sjukvården. När tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregel behöver hälso- och sjukvården göra överväganden vad gäller behandlingsåtgärder som sträcker sig längre än patientens uppehållstillstånd.⁵³ Tidsbegränsade uppehållstillstånd kan också medföra att Skatteverket oftare behöver kontrollera om individer ska fortsätta vara folkbokförda. Kommittén bedömer dock att de merkostnader som uppstår till följd av kommitténs förslag och

⁵² Migrationsverket 2020c bilagor 3 och 9.

⁵³ Se bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting 2019 s. 6.

jämfört med en återgång till utlänningslagen är marginella och kan hanteras inom ramen för respektive myndighets anslag.

Kommitténs förslag om språk- och samhällskunskapskrav för permanenta uppehållstillstånd innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får ansvar för den närmare utformningen av kraven. Kommittén föreslår att kraven kopplas till befintlig undervisning i Svenska för invandrare (sfi) respektive samhällsorientering. Redan i dag är kommunerna skyldiga att erbjuda kurser i sfi till vissa nyanlända. Kommunerna är också skyldiga att tillhandahålla samhällsorientering till vissa nyanlända även om målgruppen inte är identisk med den för sfi. Redan i dag uppstår därmed kostnader för språkkurser och samhällsorientering. Dessa kostnader bedöms öka till följd av förslagen eftersom målgruppen för de kurser och prov som behövs för att deltagarna ska kunna klara kraven för permanent uppehållstillstånd blir större än personkretsen som omfattas av kommunernas nuvarande uppdrag gällande sfi och samhällsorientering.

Kommittén anser att utformningen av hur kraven ska tillämpas och eventuella förändringar vad gäller nuvarande språkkurser och prov främst bör medföra en engångskostnad. Vissa följdskostnader kan dock tillkomma för administration, uppföljningar, utvärderingar, vidareutveckling samt kvalitetssäkring av kurser och prov.

Det kontinuerliga genomförandet av kurserna och proven med en större målgrupp än i dag kan innebära en regelbunden merkostnad jämfört med dagens ordning. Kommittén har inte gjort någon uppskattning av denna kostnad men den påverkas bland annat av antalet deltagare i kurserna och proven. Det är rimligt att utgå ifrån att en majoritet av alla personer som beviljas uppehållstillstånd (förstängångstillstånd) som skyddsbehövande och deras anhöriga samt personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder kommer att vilja delta i kurserna och proven för att kunna klara kraven för permanent uppehållstillstånd när de kan ansöka om det. Utöver dessa grupper kan även anhöriga till övriga personer (ej skyddsbehövande) samt arbetskraftsinvandrare, forskare och egna företagare, som planerar att vistas i Sverige under längre tid, tänkas vilja delta i kurserna och proven för att klara kraven för permanent uppehållstillstånd. När ett system med krav för permanent uppehållstillstånd införs till följd av kom-

mitténs förslag måste det också finnas möjlighet för alla som vill uppfylla kraven att delta i ändamålsenliga kurser och prov.

Det kan övervägas om kostnaderna som kurserna och proven innebär ska finansieras, åtminstone delvis, genom deltagaravgifter. Kommittén har dock inte berört frågan om kursernas och provens finansiering och hur kostnadsbördan bör fördelas mellan t.ex. staten, kommunerna och/eller berörda individer. Förslagets ekonomiska konsekvenser är svåra att bedöma innan kursernas slutliga utformning är fastlagd.

15.6.2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner

Kommitténs bedömning: Kostnader för kommuner och regioner som uppstår till följd av migrationen bedöms på sikt minska eftersom kommitténs förslag bedöms leda till ett lägre antal nyanlända än vid en återgång till utlänningslagen.

Vissa nya kostnader kan komma att uppstå till följd av kommitténs förslag att språk- och samhällskunskapskrav ska införas för permanenta uppehållstillstånd.

Kostnader för kommuner och regioner

Utöver utgifter som ersätts av staten och som beskrivits ovan uppstår migrations- och integrationsrelaterade kostnader i kommunerna även när det gäller allmän kommunal verksamhet, som behöver utvecklas eller förändras på grund av befolkningstillskottet som kommunmottagande av nyanlända medför, som vid annan inflyttning till kommunen. Det kan exempelvis handla om ett tillskott av barn och unga, som kan medföra ökande kostnader för t.ex. barnomsorg, skola och fritidshem. Det kan också handla om ett tillskott av personer som står utanför arbetsmarknaden och behöver ekonomiskt stöd. Det höga mottagandet i kommunerna till följd av flyktingsituationen 2014–2015 har i delar av Sverige inneburit utmaningar för dessa kommunala verksamheter. Kommitténs förslag bedöms på sikt leda till att utmaningarna minskar på grund av ett minskande antal nyanlända jämfört med en återgång till utlänningslagen.

Samtidigt innebär kommitténs förslag också nya uppgifter att ta i beaktande. Som nämnts i avsnittet 15.6.1 ovan kan de språkkurser och kurser i samhällskunskap som behövs för att personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd ska kunna klara kraven för permanent uppehållstillstånd medföra att kommunerna måste utöka vissa verksamheter inom den kommunala vuxenutbildningen och avseende samhällsorienteringen för nyanlända. Vilka kostnader som kan tänkas uppstå går inte att beräkna innan kursinnehållet är slutligt bestämt.

När en person får svenskt medborgarskap utgår inte längre statlig kostnadsersättning till kommunerna på utgiftsområde 13. All ersättning enligt förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar upphör vid medborgarskap. Som påpekats ovan förlänger den av kommittén föreslagna ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd och krav för permanent uppehållstillstånd tiden tills dess att personer med uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov och deras anhöriga kan bli svenska medborgare. Därmed förlängs också tiden för statlig kostnadsersättning för vissa kommunala åtgärder. Det kan exempelvis handla om åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Kommitténs förslag om en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd och förslaget rörande längden på uppehållstillstånden innebär att det kan förekomma att anhöriga till exempelvis flyktingar och alternativt skyddsbehövande beviljas tillstånd som är kortare än ett år. Detta kan initialt medföra oklarheter vad gäller folkbokföring, rätten att uppbära socialförsäkringsförmåner och andra välfärdsförmåner samt tillgång till vård och utbildning.⁵⁴ Vissa oklarheter kan också uppkomma när nyanlända med tidsbegränsade uppehållstillstånd ansöker om förlängt tillstånd och Migrationsverket inte hinner besluta i frågan om förlängt tillstånd innan det tidigare tillståndet går ut. Vidare kan det med ett regelverk där tidsbegränsade

⁵⁴ Jfr Sveriges Kommuner och Regioner 2020. Skatteverket har dock i ett ställningstagande från 2017 bedömt att en person med uppehållstillstånd som är kortare än ett år kan folkbokföras om det utifrån personens avsikt med vistelsen och med hänsyn till personens anställnings- eller studieförhållanden och övriga omständigheter kan antas att personens vistelse i Sverige kommer att uppgå till minst ett år. Detta gäller bl.a. anhöriga till skyddsbehövande. Eftersom en förutsättning i dessa anknytningssituationer är att flyktingen eller den alternativt skyddsbehövande bedöms ha välgrundade förutsättningar att beviljas ett permanent uppehållstillstånd, kan det antas att flyktingen eller den alternativt skyddsbehövande kommer att visas i landet under minst ett år. Det kan på samma sätt antas att även en familjemedlem som har beviljats uppehållstillstånd på anknytning till denna person kommer att vistas i landet under minst ett år. Om det inte framkommer några omständigheter som tyder på motsatsen kan familjemedlemmen folkbokföras. Jfr Skatteverket 2017.

uppehållstillstånd blir huvudregel förekomma att personer som är folkbokförda i Sverige får avslag på ansökan om förlängt uppehållstillstånd eller inte söker förlängt tillstånd.

Intäkter och tillväxteffekter för kommuner och regioner

Mottagandet av asylsökande och kommunmottagandet av nyanlända kan under vissa förutsättningar också generera intäkter för kommuner. Detta sker t.ex. när kommunala lägenheter som annars skulle stå tomma hyrs ut som asylboenden till Migrationsverket. Även kommunbosättning av nyanlända kan generera intäkter för en kommun när oanvänt bostadsbestånd kommer till användning. I många delar av Sverige präglas dock bostadssituationen i dag inte av ett för stort utbud av bostäder utan av bostadsbrist.

I bredare bemärkelse kan mottagandet av asylsökande och nyanlända generera tillväxteffekter och hjälpa kommuner och regioner att upprätthålla infrastruktur och samhällsservice, exempelvis vad gäller förskolor, skolor och kollektivtrafik. Positiva effekter uppstår även när nyanlända bidrar till att fylla lediga tjänster inom verksamheter med arbetskraftsbrist, t.ex. vård, omsorg och hemtjänst, och genererar skatteintäkter. När en person i stället för att t.ex. vara beroende av ekonomiskt stöd kan anställas uppstår positiva effekter när försörjningen inte längre belastar kommunen eller när statliga subventioner utgår inom ramen för t.ex. introduktionsjobb, nystartsjobb, yrkesintroduktion eller extratjänster.

Utöver det lägre antalet asylsökande och nyanlända som kommitténs förslag bedöms innebära jämfört med en återgång till utlänningslagen, påverkar kommitténs förslag inte intäkterna som asyl- och flyktingmottagande kan generera för kommunerna eftersom dessa huvudsakligen styrs av faktorer som kommittén inte har haft i uppdrag att beröra i sitt arbete, t.ex. ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och regionerna, bostadsmarknaden och etableringsfrämjande åtgärder.

15.6.3 Konsekvenser för pensionssystemet

Kommitténs bedömning: Migrationens inverkan på pensionssystemet bedöms på sikt att minska eftersom antalet nyanlända bedöms bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

Inkomst- och premiepension är avgiftsbaserade system som ligger vid sidan om statsbudgeten. Pensionsavgifter bidrar dels till finansieringen av inkomstpensionen, dels ger de pensionsrätter i både inkomst- och premiepensionen. Utgifterna för grundskyddet (garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd) och efterlevandepensioner belastar däremot statsbudgeten och finansieras med skattemedel.

Under perioden som en person är asylsökande påverkas normalt inte pensionssystemet eftersom asylsökande normalt sett varken är sysselsatta eller kan ta del av grundskyddet i form av garantipension, bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. Ekonomiska effekter inom pensionssystemet uppstår först när asylsökande börjar tjäna in pensionsrätter i det inkomstbaserade systemet, eller senare, när de som beviljats uppehållstillstånd tjänar in pensionsrätter eller tar del av grundskyddet.

Den asylrelaterade invandringens effekter på den allmänna inkomstgrundade pensionen och grundskyddet beror framför allt på hur snabbt de nyanlända integreras på arbetsmarknaden och vilka inkomster de har.⁵⁵ Generellt sett begränsas dock migrationens inverkan på pensionssystemet till följd av kommitténs förslag eftersom antalet nyanlända förväntas bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

Allmän inkomstgrundad pension

2016 publicerade Pensionsmyndigheten en rapport om ”asylinvandringens” påverkan på de allmänna inkomstgrundade pensionerna och de pensionsrelaterade grundtrygghetsförmånerna.⁵⁶ Asylinvandringens effekter på dessa system beräknades och prognosticerades för en hypotetisk engångsinvandring år 2015 av 100 000 personer. Beräkningen kan ses som en modell som visar att migrationen förbättrar

⁵⁵ Arbetsmarknadsintegrationen berörs närmare i avsnitt 15.7.2.

⁵⁶ Pensionsmyndigheten 2016.

inkomstpensionssystemets resultat via ökade avgiftsinkomster och lägre pensionsutbetalningar. Systemets stabilitet förstärks därmed successivt samtidigt som en omföring sker från pensionärerna till en högre betalningsförmåga inom pensionssystemet.

Kommitténs förslag bedöms inte påverka denna princip, men om antalet nyanlända minskar till följd av förslagen, jämfört med en återgång till utlänningslagen, avtar också migrationens inverkan på pensionssystemet.

Garantipension, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och efterlevandepensioner

En ökad andel invandrare i befolkningen beräknas också leda till att statens utgifter för garantipension, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och efterlevandepensioner ökar.⁵⁷ Orsaken till detta är att invandrarna i genomsnitt har lägre medelinkomster, sysselsättningsgrad och antal år med inkomst i Sverige än befolkningen i övrigt. Detta beror i sin tur på att en del av invandrarna kommer till Sverige i högre ålder, vilket innebär att de har färre år med arbetsinkomster innan de når pensionsålder, och att det tar relativt lång tid för många nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden.

Till följd av att kommitténs förslag bedöms leda till ett lägre antal nyanlända än vid en återgång till utlänningslagen bedöms också migrationens effekter på den offentliga sektorns utgifter för garantipension, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och efterlevandepensioner begränsas jämfört med en återgång till utlänningslagen.

15.6.4 Allmänna offentligfinansiella konsekvenser på längre sikt

Kommitténs bedömning: Migrationens långsiktiga offentligfinansiella effekter påverkas endast marginellt av kommitténs förslag men effekterna bedöms bli mindre än vid en återgång till utlänningslagen.

⁵⁷ Jfr Pensionsmyndigheten 2016. Efterlevandepensioner behandlas inte närmare i Pensionsmyndighetens rapport.

Det finns ett antal studier och rapporter som har försökt att analysera och mäta invandringens långsiktiga offentligfinansiella effekter såsom kostnader som uppstår till följd av invandringen, intäkter som invandringen genererar, eller omfördelningar av resurser från inrikes till utrikes födda i befolkningen.

När sådana effekter studeras är det inte alltid möjligt att särskilja vissa grupper av invandrare, t.ex. de grupper som direkt påverkas av kommitténs förslag. Personer som beviljas skydd och invandringen av anhöriga till dessa personer och andra personer står dock för en stor andel av den totala invandringen till Sverige. Detta gör att även övergripande studier kring invandringens ekonomiska effekter är av intresse inom ramen för denna konsekvensanalys samtidigt som det är svårt att sätta fingret på några exakta och säkra effekter som kommitténs förslag kan få i bredare och långsiktiga sammanhang.

Enligt flera studier är invandringens långsiktiga finansiella effekter för offentlig sektor i allmänhet små och om de är negativa eller positiva beror i stor utsträckning på hur snabbt och hur väl migranter och flyktingar integreras på arbetsmarknaden.⁵⁸ Åldersfördelningen inom gruppen spelar också en viktig roll eftersom yngre människor har en längre period i arbete och sysselsättning framför sig än äldre.

En studie från 2015 konstaterar att en åldrande befolkning innebär en utmaning för den framtida finansieringen av den offentliga sektorn och att invandring innebär en föryngring av Sveriges befolkning.⁵⁹ Sysselsättningsgraden bland utrikes födda är dock lägre än bland svenskfödda personer vilket också gör att skatteintäkter från gruppen utrikes födda är lägre än intäkterna som inrikes födda genererar. Studien visar också att invandringen medför en kostnad för samhället i sin helhet och att det finns en omfördelningseffekt från inrikes till utrikes födda. Denna omfördelning uppgick år 2013 till 26 miljarder kronor, vilket motsvarade 0,7 procent av Sveriges BNP.⁶⁰

Enligt samma studie har invandring också en rad ekonomiska effekter utöver effekter på de offentliga finanserna, exempelvis tillväxteffekter. Tillväxteffekter, invandringens samhällsnytta och dyna-

⁵⁸ Pensionsmyndigheten 2016 s. 9.

⁵⁹ Flood och Ruist 2015.

⁶⁰ Vad gäller möjliga åtgärder som kan begränsa eller motverka omfördelningen nämner studien en ökning av sysselsättningsgraden bland utrikes födda och ett uppskjutet pensionsuttag, se Flood och Ruist 2015 s. 99–100.

miska effekter som invandringen kan ge är dock svåra eller omöjliga att beräkna och många studier bortser från dessa.⁶¹

Pensionsmyndigheten skriver i en rapport från 2016 att den höga asylinvandringen år 2015 har ökat den offentliga sektorns utgifter men också bidragit till en ökad tillväxt. På några års sikt antas denna invandring öka arbetsutbudet och därmed påverka samhällsekonomin i stort. Invandringen kommer på sikt att ge en ökad sysselsättning men även en ökad arbetslöshet i absoluta tal. Pensionsmyndigheten menar vidare att den asylrelaterade invandringens effekter för samhällsekonomin på några års sikt beror på hur väl integrationen lyckas. En högre sysselsättningsgrad innebär högre tillväxt och lägre arbetslöshet, och vice versa.⁶²

I en annan studie⁶³ undersöks arbetsmarknadsintegrationen för flyktingar⁶⁴ som kommit till Sverige från olika ursprungsländer under olika delar av perioden 1982–2014. Deras arbetsmarknadsintegration mäts i huvudsak i termer av sysselsättning.⁶⁵ Enligt studien motsvarade omfördelningen till hela Sveriges ”flyktingbefolkning” år 2015 cirka 1,0 procent av BNP, dvs. 41,5 miljarder kronor. Den dominerande delen av underskottet uppkommer enligt studien på intäktsidan, det vill säga är en direkt effekt av flyktingars relativt låga sysselsättning och relativt låga löner.

Den beräknade omfördelningen till ”flyktingpopulationen” 2015 utgör enligt rapporten en nära nog exakt lika stor andel av Sveriges BNP 2015 som den gjorde 2007, trots att ”flyktingpopulationens”

⁶¹ Invandring kan exempelvis bidra till ökad konsumtion, ökad handel, ökad export, ökad specialisering på arbetsmarknaden samt motverka kompetensbrist och mer allmän arbetskraftsbrist.

⁶² Pensionsmyndigheten 2016 s. 10.

⁶³ Ruist 2018.

⁶⁴ Rapporten använder begreppet ”flykting” i en bred bemärkelse som avviker från begreppets juridiska definition. Samtliga invandrare med invandringsår före 1990 från något av länderna Irak, Iran, Chile, Ungern, Rumänien, Vietnam, Etiopien, Libanon, Somalia, Syrien och Afghanistan räknas i studien som flyktingar. Dessutom inbegriper begreppet inte bara flyktingar i strikt bemärkelse utan också alternativt skyddsbehövande och andra grupper som beviljats uppehållstillstånd efter att ha ansökt om asyl. Den breda definitionen gäller också relaterade begrepp som används i studien, t.ex. ”flyktinginvandring”, ”flyktingpopulation” och ”flykting-anhöriga”.

⁶⁵ Rapportförfattaren valde en egen definition av sysselsättning, som i studien definieras som en årsinkomst som överstiger 40 procent av medianinkomsten för 20–50 år gamla infödda män under motsvarande år. Ett alternativt sysselsättningsmått som regelbundet rapporteras av Statistiska centralbyrån specifikt för flyktingar baseras på den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS). Måttets ambition är att ge en indikator för huruvida en person har arbetat i minst en timme per vecka under november ett givet år. SCB använder statistiska sannolikhetsmodeller för att prediktera för vilka individer så har varit, respektive inte varit fallet. ESO-studien utgår ifrån att detta måtts relevans begränsas av dess generösa definition av sysselsättning, jfr Ruist 2018 s. 26.

andel av totalbefolkningen vuxit med nära två femtedelar från 5,1 till 7,0 procent. Omfördelningen till en genomsnittlig flykting har därmed sjunkit från cirka 70 000 kronor till cirka 60 000 under perioden 2007–2015.

Utifrån kostnads- och utgiftsberäkningarna gör studien en prognos av ”flyktinginvandringen, inklusive flyktinganhöriginvandringen”, långsiktiga offentligfinansiella effekter. Resultaten visar att ”flyktinginvandringen” är en offentligfinansiell kostnad på både kort och lång sikt. En ”genomsnittlig flykting” medför en offentligfinansiell nettokostnad under sina första cirka tio år i landet. Därefter är nettoomfördelningen nära noll eller svagt positiv under ungefär trettio år, varefter gruppen återigen medför en nettokostnad då stora delar av den uppnår pensionsålder. Osäkerheten i beräkningarna är stor, men indikerar att nettoomfördelningen via de offentliga finanserna till en genomsnittlig flykting under hela dennas livstid i Sverige uppgår till i genomsnitt 74 000 kronor per år.⁶⁶

Kommitténs förslag innebär, som nämnts ovan, att antalet asylsökande, skyddsbehövande och anhöriga kommer att ligga på en lägre nivå än vid en återgång till utlänningslagen. Detta innebär i sin tur att migrationens allmänna offentligfinansiella effekter blir mindre än vid en återgång till utlänningslagen. Det finns dock ingen anledning att utgå ifrån att kommitténs förslag kommer att påverka invandringens långsiktiga offentligfinansiella effekter, så som dessa beräknas i de studier som nämnts, mer än marginellt. Även om vissa offentligfinansiella effekter kan uppstå till följd av förslagen bedöms dessa vara för små för att ha nämnvärd påverkan på de offentliga finanserna i bred bemärkelse med tanke på storleksordningen av statens totala intäkter och utgifter som kalkylerna i de ovan nämnda studierna baseras på. Kalkylerna i den nämnda studien från 2018 bör inte ses som mer än grova indikationer på vilka storleksordningar av intäkter och utgifter som kan vara relevanta att studera när det gäller att uppskatta invandringens kostnader.

⁶⁶ Vissa bieffekter av invandring är dock svåra att uppskatta eller beräkna. Vad gäller arbetsmarknaden kan det enligt ESO-rapporten till exempel tänkas att en invandrare som kommer i sysselsättning antingen gör det på bekostnad av någon annan, eller möjliggör att det tillskapas ett bättre betalt jobb för någon annan i stället. Det är också svårt att kvantifiera andra dynamiska effekter av invandring, exempelvis utvecklingen av kostnader för försvaret eller infrastrukturen på grund av befolkningsökningen. Majoriteten av forskningsstudier i detta ämne bortser från dynamiska effekter eftersom det inte är möjligt att kvantifiera dessa med seriösa vetenskapliga metoder.

De offentligfinansiella effekterna av kommitténs förslag påverkas inte bara av antalet personer som tas emot och bosätts i Sverige till följd av förslagen utan också av hur snabbt dessa personer kommer in på arbetsmarknaden och vilka inkomster deras arbetsmarknadsdeltagande genererar för det offentliga. Detta påverkas av många andra faktorer utöver kommitténs förslag. Men om integrationen på arbetsmarknaden fördröjs och andelsmässigt fler nyanlända väljer att lämna Sverige igen till följd av kommitténs förslag på tidsbegränsade tillstånd och krav för permanent uppehållstillstånd kan negativa effekter uppstå, särskilt när nyanlända lämnar landet innan de kommer in på arbetsmarknaden och börjar generera skatteintäkter.

15.6.5 Konsekvenser inom biståndsområdet

Kommitténs bedömning: Systemet för biståndsavräkningen av mottagandekostnader påverkas inte. Kostnaderna som kan avräknas bedöms bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

En del av kostnaderna för mottagandet av asylsökande och skyddsbehövande från låg- och medelinkomstländer under deras första år i Sverige ingår i den svenska biståndsramen. Under vissa villkor kan dessa kostnader räknas som bistånd på humanitära grunder.⁶⁷ Möjligheten för biståndsavräkning ska spegla ett gemensamt ansvarstagande med låg- och medelinkomstländer, vilka är värdar för de flesta av världens flyktingar.

Ramarna för biståndsavräkningen sätts av OECD-DAC regelverket.⁶⁸ Att vissa kostnader för asyl- och flyktingmottagande kan anses som bistånd har varit accepterad praxis bland OECD-länderna sedan 1980-talet, men frågan om och i vilken omfattning biståndsmedel ska kunna användas för människor från låg- och medel-

⁶⁷ Biståndsavräkning är möjlig för personer som har en vistelsetid i mottagningssystemet på högst 365 dagar. Andra kriterier som måste vara uppfyllda är att personen ska komma från ett land som uppfyller OECD:s kriterier för officiellt statligt utvecklingsbistånd, att personen inte har fått sitt asylärende prövat tidigare, att personen inte ska ha ett asylärende som handläggs enligt Dublinförordningen, att personen inte har överklagat ett avslagsbeslut till Migrationsdomstolen och att personen inte har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut.

⁶⁸ OECD DAC står för Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee.

inkomstländer som har flytt till givarländer har varit omdiskuterad. Andelen av biståndet som olika givarländer avsätter för inhemskt asyl- och flyktingmottagande skiljer sig mellan olika givarländer.⁶⁹

Enligt Migrationsverket förväntas kostnaderna för omkring en tredjedel av alla personer som är inskrivna i det svenska mottagningssystemet för asylsökande kunna avräknas från biståndsbudgeten. Detta motsvarar en kostnad på 1 190 miljoner kronor 2020, 950 miljoner kronor 2021, 1 164 miljoner kronor 2022 och 1 119 miljoner kronor 2023 om den tillfälliga lagen fortsätter gälla.⁷⁰

Kommittén har inte haft i uppdrag att beröra frågan om biståndsavräkning av mottagandekostnader. Kommitténs förslag påverkar inte systemet för biståndsavräkning men kostnaderna som kan avräknas bedöms bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

15.7 Förslagets övriga konsekvenser

Utöver kvantitativa och ekonomiska konsekvenser bedöms förslagen även få övriga konsekvenser inom ett antal områden, exempelvis asylsökandes och nyanländas hälsa, integrationen på arbetsmarknaden och i samhällslivet och jämställdheten mellan könen. Dessa övriga konsekvenser redovisas i avsnitten nedan.

15.7.1 Konsekvenser för asylsökandes och nyanländas hälsa

Kommitténs bedömning: Det kan uppstå effekter på nyanländas hälsa. De effekter som bedöms uppstå är mer negativa än vid en återgång till utlänningslagen men i vissa avseenden mer positiva än med den tillfälliga lagen.

Andelen personer som uppger att de har bra hälsa är generellt lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda. Det är framför allt bland utrikes födda kvinnor som andelen som uppger att de har bra hälsa är lägre.⁷¹

⁶⁹ Knoll and Sherriff 2017.

⁷⁰ Migrationsverket 2020c bilaga 5.

⁷¹ Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 13 s. 20.

Olika aktörer har uttryckt en oro över att en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd kan leda till ökad ohälsa hos nyanlända skyddsbehövande. Inför förlängningen av den tillfälliga lagen menade Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor att en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd kunde inverka menligt på unga nyanländas såväl psykiska som fysiska hälsa.⁷² Röda Korset beskrev i en rapport att införandet av tidsbegränsade uppehållstillstånd 2016 orsakade en ökad oro och en försämrad psykisk hälsa hos personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige sedan den tillfälliga lagens införande. Även om de allra flesta tillstånden förlängs skapar tidsgränsen i tillståndet en osäkerhet. Psykologer och psykoterapeuter vid Svenska Röda Korsets behandlingscenter för krigsskadade och torterade har beskrivit att det är svårt att behandla de trauman som deras patienter varit med om innan dessa fått en trygghet i sin tillvaro. Så länge oron för utvisning finns kvar går det enligt psykologerna och psykoterapeuterna inte att fullt ut tillgodogöra sig en behandling. Skyddsbehövande som Röda Korset intervjuat har också beskrivit problem som oro och stress, sömnsvårigheter, nervositet, prestationsångest och svårigheter att planera livet.⁷³

Sveriges Kommuner och Regioner beskriver att en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd kan innebära att hälso- och sjukvården ibland tvingas göra svåra patientsäkerhetsmässiga överväganden, t.ex. vid behandlingsåtgärder som sträcker sig längre än patientens uppehållstillstånd.⁷⁴

I oktober 2017 gav Socialstyrelsen i uppdrag åt forskare på Karolinska Institutet att kartlägga förekomsten av självskadebeteende, suicidförsök och suicid bland ensamkommande asylsökande barn och unga under åren 2015–2017. Studien kom fram till att suicidtalet bland ensamkommande asylsökande barn och unga i Sverige under 2017 var mycket högre än motsvarande tal för den jämnåriga populationen. Forskarna relaterar problemet till utbredd psykisk ohälsa bland ensamkommande, som i sin tur kan ha sin orsak dels i premigrationsfaktorer (som t.ex. otrygg uppväxt i hemlandet med inslag av våld, barnarbete och misshandel), dels till migrationsfaktorer som långa handläggningstider, otrygg uppehållsrättslig status, avsaknad av

⁷² Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2019.

⁷³ Svenska Röda Korset 2018.

⁷⁴ Se bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting 2019 s. 6.

stabila boendesituationer och sociala trygghetsnät samt bristande vård. Forskarna nämner också post-migrationsfaktorer, t.ex. integrationssvårigheter och diskriminering.⁷⁵

Att tiden i asylprocessen innebär en besvärlig situation eftersom man inte vet om man kommer att få stanna eller inte, har även annan forskning visat. Asylprocessen kan ha en negativ inverkan på de asylsökandes hälsa och välbefinnande. De materiella villkoren, boendesituationen, den finansiella situationen och upplevelsen av ansöknings- och prövningsprocessen spelar också en roll för hälsan och välbefinnandet.⁷⁶

Kommitténs förslag berör inte väntetiderna i asylprocessen och deras effekter på annat sätt än att ett lägre antal asylsökande än vid en återgång till utlänningslagen, tillsammans med återinförandet av en mer långsiktig migrationsrättslig ordning, kan förbättra myndigheternas förutsättningar att förkorta väntetiderna i både grund- och överprövningsprocesserna. Även om förslagen i sig inte bedöms medföra några direkta konsekvenser för asylsökandes hälsa och välbefinnande i denna del kan förbättringar uppnås om väntetiderna kan förkortas till följd av förslagen.

Risken att tidsbegränsade uppehållstillstånd får negativa hälsoeffekter kvarstår men kommittén föreslår att det ska vara möjligt för skyddsbehövande personer att få permanenta uppehållstillstånd (tidigast efter cirka tre år med tidsbegränsade tillstånd) om vissa krav uppfylls. Kommittén föreslår dessutom att barn, personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension och personer med synnerliga skäl ska vara undantagna från kraven för permanent uppehållstillstånd.⁷⁷

Kommitténs förslag om att uppehållstillstånd kan beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter innebär, jämfört med den tillfälliga lagen, en förbättring för de personer som berörs även om förslaget är mer restriktiv än regleringen i utlänningslagen.

⁷⁵ Hagström m.fl. 2018.

⁷⁶ Esaiasson och Sohlberg 2018.

⁷⁷ Vandelskravet gäller dock för alla personer som har fyllt 15 år.

15.7.2 Konsekvenser för arbetsmarknadsintegration och etablering

Kommitténs bedömning: Jämfört med en återgång till utlänningslagen kan nyanländas etablering försvåras av en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Försörjnings-, språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd kan bidra till att motverka eventuella negativa effekter.

Konsekvenser av tidsbegränsade uppehållstillstånd

Kommitténs förslag på en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd och bl.a. försörjningskrav för permanent uppehållstillstånd ska skapa incitament för nyanlända att bl.a. snabbt integrera sig på arbetsmarknaden och skaffa sig egna inkomster.

Vid analysen av den föreslagna ordningens möjliga konsekvenser ska dock också beaktas att den ordning med tidsbegränsade tillstånd som infördes genom den tillfälliga lagen har kritiserats för att försvåra nyanländas etablering. Enligt flera rapporter har införandet av tidsbegränsade tillstånd 2016 gjort det svårare för flyktingar att känna trygghet, skaffa sig utbildning och etablera sig på arbetsmarknaden. Tidsbegränsade uppehållstillstånd kan också hindra arbetsgivare från att anställa nyanlända när arbetsgivare inte känner sig säkra på att kunna behålla sina anställda på längre sikt.⁷⁸

Inför förlängningen av den tillfälliga lagen sommaren 2019 påpekade Arbetsförmedlingen att en ordning med tidsbegränsade tillstånd riskerar att förlänga etableringsprocessen. Det kan exempelvis bli svårt att planera för långsiktiga etableringsinsatser, som t.ex. utbildning eller validering och komplettering av kvalifikationer. Den som har ett kort uppehållstillstånd söker i princip hellre arbete än påbörjar insatser som har ett längre perspektiv, enligt Arbetsförmedlingen. Konsekvensen av detta kan bli att nyanlända som har en för arbetsmarknaden åtråvärd kompetens konkurrerar ut den som har kortare utbildning i konkurrensen om enklare arbeten. På så sätt kan etableringen på arbetsmarknaden försämrats och kortsiktiga insatser premieras på så sätt att nyanlända stannar kvar i enklare och låg-

⁷⁸ Jfr t.ex. Svenska Röda Korset 2018 s. 29–30.

betalda jobb, vilket också påverkar den offentligfinansiella omfördelningen från svenskfödda till utlandsfödda personer.⁷⁹

Arbetsgivarverket menade att ett system med tidsbegränsade tillstånd inte främjar en långsiktig planering och engagemang för den enskilde och för potentiella arbetsgivare, vilket riskerar att försvåra etableringen på arbetsmarknaden.⁸⁰ Företagarna menade i ett remissyttrande över införandet av den tillfälliga lagen 2016 att det uppstår osäkerheter för arbetsgivare när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd går ut och den nyanlände måste söka ett nytt uppehållstillstånd. Företagarna anförde vidare att den tillfälliga lagen har gjort regelverket krångligare och mer svårbegripligt för arbetsgivare, vilket riskerar att försvåra och minska mindre företags möjligheter att anställa nyanlända.⁸¹

I en kunskapsöversikt från Arbetsförmedlingen betecknas tidsbegränsade uppehållstillstånd som en särskild utmaning, som tillsammans med den rådande bostadsbristen och individernas hälsa kan komplicera nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Samtidigt påpekas att nya initiativ och projekt inom integrationsområdet haft positiva effekter vad gäller nyanländas arbetsmarknadsetablering, t.ex. ökad handläggartäthet, intensifierad sök- och matchningshjälp, jobbcoachning, arbetspraktik och subventionerade arbeten.⁸²

Exakt hur den tillfälliga lagen kan ha påverkat arbetsmarknadsintegration för nyanlända är dock något oklart och möjligtvis för tidigt att mäta med befintliga registerdata. Det kan ligga flera år mellan tidpunkten då en asylansökan lämnas in och tidpunkten då en asylsökande som fått uppehållstillstånd och bosatts i en kommun avslutar etableringsfasen och kommer ut på arbetsmarknaden men den tillfälliga lagen har bara varit i kraft i drygt fyra år. Dessutom kan nya och utvidgade arbetsmarknadspolitiska initiativ, åtgärder och projekt inom arbetsmarknadsområdet ha motverkat eventuella negativa konsekvenser för etableringen. Någon officiell utvärdering av den tillfälliga lagens konsekvenser saknas. Enligt regeringen har nyanländas etablering på arbetsmarknaden successivt förbättrats sedan etableringsreformen infördes den 1 december 2010.⁸³

⁷⁹ Arbetsförmedlingen 2019 s. 2.

⁸⁰ Arbetsgivarverket 2019.

⁸¹ Företagarna 2016.

⁸² Arbetsförmedlingen 2017 s. 46–47.

⁸³ Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 13 s. 17.

Vissa möjliga negativa effekter av tidsbegränsade uppehållstillstånd kan tänkas avta när en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd införs som en långsiktig ordning i stället för som en tillfällig åtgärd. Det gäller exempelvis osäkerheten som arbetsgivare initialt kan ha upplevt kring tidsbegränsade uppehållstillstånd när dessa infördes genom den tillfälliga lagen. När ett system med tidsbegränsade uppehållstillstånd införs som en långsiktig ordning bör den på sikt inte längre upplevas som krånglig eller svårbegriplig.

Förslaget att införa ett försörjningskrav samt språk- och samhällskunskapskrav för permanenta uppehållstillstånd kan fungera som incitament för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden och delvis motverka några av de negativa effekterna av tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Sysselsättning och arbetsmarknadsdeltagande

För observationsperioden 1983–2015 visar ESO-studien ”Tid för integration” att flyktingars⁸⁴ sysselsättningsutveckling blivit sämre över de drygt tre decennier som studerats. Integrationen av flyktingar gick betydligt snabbare på 1980-talet än vad som varit fallet därefter. För de som anlände till Sverige 1982–1988 var sysselsättningen över 60 procent efter endast två–tre år för män och fem år för kvinnor. För de som anlant senare har det tagit sex–nio år för män och åtta–tolv år för kvinnor att nå motsvarande nivå.⁸⁵

Rapporten finner stora skillnader i flyktingars sysselsättningsutveckling beroende på ursprungsland. Sysselsättningen i de mest framgångsrika grupperna är vid enskilda tidpunkter mer än 40 procentenheter högre än i de minst framgångsrika, och skillnaden är ofta så stor som 20 procentenheter, också efter mer än 15 år i landet. Vilka grupper som integreras bättre respektive sämre är också stabilt över lång tid, trots stor variation över tid inom flera av ursprungsländerna av vilken typ av konflikter människor flytt ifrån. Vad som orsakar dessa bestående skillnader mellan ursprungsländer är enligt rapporten svårt att avgöra. Skillnader i formell utbildning ser ut att ha en på sin

⁸⁴ Som förklarats ovan används begreppet ”flykting” i ESO-studien i en bred bemärkelse som även inkluderar t.ex. alternativt skyddsbehövande.

⁸⁵ Skillnaden mellan 1980-talet och senare decennier rör emellertid bara hur snabbt integrationen går, inte dess slutpunkt. De som invandrat senare har landat på ungefär samma sysselsättningsnivåer på 15–20 års sikt, det vill säga i genomsnitt cirka 70–80 procent för män och 65–75 procent för kvinnor, jfr Ruist 2018 s. 8.

höjd begränsad förklaringskraft. Tänkbara förklaringar, som dock inte kan verifieras, är stabila skillnader i selektionen av flyktingar till Sverige, eller i kvalifikationer i befolkningen i ursprungslandet generellt, eller i graden av diskriminering mot olika grupper i Sverige.

Utifrån ett konsekvensanalytiskt perspektiv betyder detta att olika grupper kan orsaka kostnader i olika hög grad beroende på hur snabbt det går för dessa grupper att etablera sig på arbetsmarknaden. Vissa grupper kan vara i större behov av stöd i form av t.ex. utbildning och arbetsförmedling än andra. Kommitténs förslag bedöms dock inte påverka sammansättningen av flyktingpopulationen i Sverige vad gäller ursprungsländer eller nationaliteter.

Samband mellan antalet flyktingar och integrationstakten

ESO-rapporten finner också att integrationstakten varit stabil under den senaste tjugoårsperioden trots potentiellt försvårande makrofaktorer som att stora delar av de enklare jobben inom tillverkningsindustrin lämnat Sverige och att flyktingars andel av den totala befolkningen i förvärvsarbete är mer än tredubblats. Rapporten drar slutsatsen att ökningen av antalet flyktingar i Sverige inte ser ut att ha gjort integrationen på arbetsmarknaden nämnvärt svårare.

I ett konsekvensanalytiskt perspektiv är det intressant att rapporten prognosticerar att den framtida integrationen av de stora grupper flyktingar som invandrat de senaste åren kommer att gå i ungefär samma takt som den gjort de senaste tjugo åren. Mot bakgrund av den höga stabiliteten under lång tid får det ses som sannolikt att sysselsättningsutvecklingen för varje givet ursprungsland kommer att fortsätta vara relativt stabil. Därmed kan även offentliga kostnader som uppstår för individer som inte är sysselsatta anses förbli relativt stabila.⁸⁶

Utifrån denna analys bedöms förslagets kvantitativa konsekvenser (på antalet asylsökande, skyddsbehövande och anhöriga) i sig inte påverka etableringen på arbetsmarknaden. Som diskuterats ovan kan däremot övergången till ett system med tidsbegränsade uppehållstillstånd och krav för permanenta uppehållstillstånd få konsekvenser för etableringen.

⁸⁶ Även den temporära inskränkningen av rätten till familjeåterförening för personer med alternativt skydd, som också kan ha haft negativa effekter på sysselsättningen inom gruppen, kan utifrån ESO-studien inte bedömas.

Skillnader i sysselsättningen mellan män och kvinnor

Sysselsättningsgapen mellan manliga och kvinnliga nyanlända tenderar att vara stora under de första tio åren i Sverige. I vissa bemärkelser upplever män och kvinnor samma svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden men vissa faktorer påverkar kvinnor mer än män. Möjliga förklaringar till sysselsättningsgapet mellan könen kan vara att det finns skillnader i utbildningsnivå, arbetslivserfarenhet, språkkunskaper och ohälsa mellan män och kvinnor, att diskriminering förekommer på arbetsmarknaden,⁸⁷ och att många nyanlända är i barnafödande åldrar vid invandring och/eller kommer från länder med lågt kvinnligt förvärvsdeltagande. I den mån kvinnor tar större ansvar än män för små barn avspeglas detta därför på det totala sysselsättningsgapet mellan könen i högre grad bland nyanlända flyktingar än vad det gör i Sveriges hela förvärvsarbetande befolkning. Det finns också indikationer på att utrikes födda kvinnor har begränsade sociala nätverk som skulle kunna öka deras chanser att få jobb.⁸⁸ Dessutom finns det tecken på att utrikes födda kvinnor får sämre stöd från Arbetsförmedlingen med att etablera sig på arbetsmarknaden än vad män får.⁸⁹

Efter cirka tio år i Sverige tenderar emellertid sysselsättningsgapen mellan könen att börja krympa. Efter cirka tjugo år är i många fall så gott som hela gapet slutet. I vissa fall kan då kvinnors sysselsättning till och med överstiga mäns.

Kommitténs förslag bedöms i sig inte påverka detta. Arbetsförmedlingen har dock påpekat att kvinnor med tidsbegränsade uppehållstillstånd deltar i etableringsinsatser i lägre utsträckning än kvinnor med permanenta uppehållstillstånd.⁹⁰ Möjliga nackdelar med tidsbegränsade uppehållstillstånd utifrån ett integrations- och etableringsperspektiv verkar således drabba kvinnor hårdare än män.

⁸⁷ En rapport från Statskontoret kommer fram till att möjligheterna till arbete inte bara påverkas av faktisk arbetslivserfarenhet och utbildning utan också av okunskap hos arbetsgivarna i deras syn på utrikes föddas utbildning och arbetslivserfarenhet. Statskontoret lyfter vikten av att erkänna utbildningar och arbetslivserfarenhet från andra länder för att öka chanserna för utomeuropeiskt födda kvinnor att etablera sig i arbetskraften, att översätta utbildningar till motsvarande svenska utbildningar samt att erbjuda stöd i ansökningsprocesser, jfr Statskontoret 2018.

⁸⁸ Jansson 2020 s. 12.

⁸⁹ Larsson 2019.

⁹⁰ Wickström Östervall 2019 s. 10.

Åldersfördelningens betydelse för sysselsättningen

Migrationen av flyktingar och andra skyddsbehövande personer till Sverige domineras av yngre vuxna och deras barn. Till exempel var, av de som gavs uppehållstillstånd av skyddsskäl i Sverige 2013–2017, 49 procent 18–39 år gamla, 35 procent yngre än 18 år och endast 16 procent äldre än 39 år. Invandringen av flyktingar och andra skyddsbehövande ökar därmed andelen yngre i Sveriges befolkning. Om skyddsbehövande i övriga avseenden var helt lika den övriga befolkningen skulle den asylrelaterade invandringen därmed innebära ett tillskott av resurser till den offentliga sektorn genom att äldre-försörjningskvoten sänks. Denna positiva effekt motverkas dock av att flyktingar och andra skyddsbehövande i genomsnitt har lägre sysselsättning och inkomster, och därmed lägre skatteinbetalningar och högre bidragsmottagande, än icke-flyktingar i motsvarande ålder.

Kommitténs förslag bedöms inte påverka åldersfördelningen bland personer som ansöker om och beviljas asyl i Sverige eller deras anhöriga. Därmed påverkas inte heller åldersfördelningens effekter för sysselsättningen.

15.7.3 Konsekvenser för integrationen i samhällslivet

Kommitténs bedömning: Jämfört med en återgång till utlänningslagen kan vissa av kommitténs förslag försvåra nyanländas integration i samhällslivet. Förslaget att införa språkrav och krav på samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd kan bidra till att motverka de negativa effekterna.

Den svenska integrationspolitikens mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Nyanländas integration i samhällslivet är generellt svårare att mäta, utvärdera och bedöma än t.ex. etableringen på arbetsmarknaden, som kan studeras med hjälp av registerdata. Integrationen i samhällslivet är också svårare att definiera och sätta upp mätetal för. Det kan exempelvis handla om nyanländas deltagande i val, deltagande i föreningslivet, att ställa upp för förtroendeuppdrag, att delta i kultur- och idrottsrörelser, med mera.

Kommittén bedömer att förslaget att införa språkkrav och krav på samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd kan ge nyanlända incitament att lära sig svenska och skaffa sig kunskaper om hur det svenska samhället är organiserat och fungerar. Införandet av dessa krav kan således förväntas förbättra integrationen i samhällslivet.

Effekten av kraven är dock svår att bedöma på förhand eftersom det saknas forskning om orsakssamband mellan införande av språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd och bättre integration av nyanlända i samhällslivet. Viss forskning tyder på att integrationskrav har ett symboliskt snarare än ett faktiskt värde för integrationen.⁹¹ Kraven medför också en risk att integrationen försvåras för de individer som inte klarar kraven och inte kvalificerar sig för permanenta uppehållstillstånd. Bland dessa kan känslor av utanförskap uppstå eller förstärkas. Kommittén föreslår dock att barn, äldre personer och personer med synnerliga skäl kan undantas från kraven.⁹²

En annan aspekt är att en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd för f.d. asylsökande och deras anhöriga samt krav för permanent uppehållstillstånd i vissa fall kan förlänga kvalificeringsperioden för förvärv av svenskt medborgarskap. Så länge kraven för permanent uppehållstillstånd inte uppfylls kan svenskt medborgarskap inte förvärvas. Även om medborgarskapet inte har många faktiska fördelar för integrationen i samhällslivet jämfört med permanent uppehållstillstånd har medborgarskapet en symbolisk betydelse för känslan av tillhörighet. Integrationen i samhällslivet kan därmed försvåras av en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd och krav för permanent uppehållstillstånd som förlänger tiden till medborgarskapet.

Den av kommittén föreslagna ordningen för anhöriginvandring och försörjningskrav vid anhöriginvandring kan få olika effekter för nyanländas integration. Å ena sidan kan försörjningskravet fungera som incitament för nyanlända att skaffa sig egna inkomster och bra boendeförhållanden, vilket kan förbättra förutsättningarna för både de nyanlända och deras anhöriga att integrera sig i samhället. För anhöriga som beviljas uppehållstillstånd är förutsättningarna för integration bättre när anknytningspersonen redan har egna inkomster och ett rimligt boende. Å andra sidan kan försörjningskravet, när

⁹¹ Wallace Goodman and Wright 2015.

⁹² Vandelskravet gäller dock för alla som har fyllt 15 år.

ansökan om anhöriginvandring inte görs inom tre månader från tidpunkten för beviljandet av uppehållstillstånd för flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, leda till att anknytningspersoner inte kan återförenas med sina anhöriga eller att familjeåterförening fördröjs, vilket kan få negativa konsekvenser. Att inte få leva ihop med sin familj innebär emotionella och psykiska belastningar som också kan leda till integrationssvårigheter.⁹³ Internationell forskning visar att uppskjuten familjeåterförening ofta är behäftad med sämre etablering på arbetsmarknaden och lägre inkomster. Familjer har generellt sett fler sociala kontakter med det omgivande samhället än individer som är ofrivilligt separerade från sina anhöriga. Dessutom har barn bättre förutsättningar att ta till sig utbildning och att integreras ju yngre de är vid invandringstidpunkten.⁹⁴

15.7.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

Kommitténs bedömning: Kommitténs förslag kan påverka jämställdheten mellan könen på så sätt att de i vissa avseenden kan komma att påverka kvinnor på ett annat sätt än män. Jämställdheten mellan könen påverkas i vissa avseenden negativt jämfört med en återgång till utlänningslagen men positivt jämfört med den tillfälliga lagen.

Kommitténs förslag bedöms inte leda till en ändrad könsfördelning bland asylsökande i Sverige jämfört med den tillfälliga lagen. Förslagen kan leda till att andelen kvinnor bland alla personer som beviljas uppehållstillstånd i Sverige blir lägre än vid en återgång till utlänningslagen men ökar något jämfört med den tillfälliga lagen.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Det övergripande målet tar sikte på både samhälleliga strukturer, processer, villkor och möjligheter samt på den individuella friheten, kopplat till kön och makt. Utifrån det övergripande målet arbetar regeringen efter sex delmål: (1) en jämn fördelning av makt och inflytande;

⁹³ Svenska Röda Korset 2018 s. 40–41.

⁹⁴ OECD 2019 s. 167–208.

(2) ekonomisk jämställdhet; (3) jämställd utbildning; (4) jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet; (5) jämställd hälsa; och (6) att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.⁹⁵

Kommitténs förslag bedöms påverka jämställdheten mellan könen. Att nyanlända kvinnors arbetsmarknadsetablering tar längre tid än nyanlända mäns och att kvinnor i högre utsträckning arbetar deltid och har otrygga anställningar kan innebära att det kommer att ta längre tid för kvinnor att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd än för män. Till följd av samma faktum kan även försörjningskravet för anhöriginvandring slå hårdare mot anknytningspersoner som är kvinnor än mot anknytningspersoner som är män. Möjligheterna för kvinnor att återförenas med nära anhöriga som befinner sig utomlands kan då bli mer begränsade än mäns till följd av förslagen, jämfört med en återgång till utlänningslagen.

Kommitténs förslag på försörjningskrav vid anhöriginvandring medför också en risk att inlåsnings effekter kan uppstå för kvinnor när de omfattas av en annan persons försörjningsplikt. När t.ex. en utländsk kvinna ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man i Sverige och ett försörjningskrav måste uppfyllas måste mannen stå för kvinnans försörjning för att försörjningskravet ska anses vara uppfyllt. Detta gör att kvinnor kan hamna i en beroendeställning gentemot sina män eller att en redan existerande beroendeställning förstärks. Jämfört med den tillfälliga lagen bedöms problemet minska något till följd av kommitténs förslag eftersom ett undantag från försörjningskravet ska införas för vissa typer av anhöriginvandring till anknytningspersoner som är medborgare i Sverige, EES, Schweiz och Förenade kungariket. Samtidigt kan problemet antas öka jämfört med en återgång till utlänningslagen.

Kommitténs förslag om att fortsatt uppehållstillstånd i vissa fall kan beviljas även om ett förhållande har upphört bedöms få positiva effekter utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Jämfört med den tillfälliga lagen stärker förslaget kvinnors oberoende.

⁹⁵ Prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 13 s. 50.

Könsfördelningen bland asylsökande och nyanlända

Statistik från Migrationsverket visar att de flesta asylsökande som kommer till Sverige är män. Under perioden 2010–2019 var 65,4 procent av alla asylsökande män och endast 34,6 procent var kvinnor.⁹⁶

Av Migrationsverkets statistik framgår också att en majoritet av de personer som under tioårsperioden 2010–2019 beviljades uppehållstillstånd på någon grund i Sverige var män. Totalt beviljades 1 201 959 uppehållstillstånd under perioden varav 45,0 procent avsåg kvinnor eller flickor och 55,0 procent avsåg män eller pojkar.

Inom fyra av de fem huvudsakliga kategorierna bland uppehållstillstånden var andelen män större än andelen kvinnor. Inom kategorin ”asyl” var andelen kvinnor 37,8 procent. I kategorin ”arbetsmarknad” var andelen kvinnor 36,8 procent. Bland gäststuderande var andelen kvinnor 47,4 procent och inom kategorin ”EU/EES” var andelen kvinnor 46,0 procent. Endast i kategorin ”anknytning” avsåg en majoritet av de beviljade tillstånden kvinnor, 56,5 procent. Anknytning var dock den största kategorin under perioden 2010–2019 (utom år 2019 då ”arbetsmarknad” var den största kategorin), vilket betyder att anhöriginvandringen till viss del fungerade som en motvikt mot övervikten av män i de övriga kategorierna.

En slutsats som kan dras av detta är att könsfördelningen bland alla personer som får uppehållstillstånd i Sverige påverkas av hur stora olika ärendekategorier är. Lagstiftning som inskränker rätten till anhöriginvandring kan resultera i att den överlag ojämna könsfördelningen förstärks och att andelen män växer. Samtidigt kan resultatet av en restriktiv ordning för anhöriginvandringen bli att fler kvinnor och barn försöker ta sig till Sverige på osäkra och irreguljära vägar för att söka asyl, eller att kvinnor i högre utsträckning än män blir kvar i konfliktdrabbade områden.⁹⁷ Efter 2015 ökade andelen kvinnor bland de individer som sökte asyl, vilket kan tänkas hänga ihop med bl.a. den striktare ordningen för anhöriginvandring som infördes med den tillfälliga lagen.

⁹⁶ Se tabell 15.1.

⁹⁷ Enligt UNHCR kan effektiva och snabba möjligheter till familjeåterförening minska risken att individer använder sig av kriminella människosmugglingsnätverk och genomför farliga resor. Familjeåterförening bidrar också till en mer jämställd tillgång till skydd i säkra länder. Jfr UNHCR Representation for Northern Europe 2020c s. 5.

Bland kvotflyktingar som överförs till Sverige är könsfördelningen relativt jämn, med endast en svag tonvikt på män och pojkar jämfört med kvinnor och flickor. Ungefär hälften av dem som tas ut som kvotflyktingar är barn, varav den absoluta merparten ingår i familjekonstellationer.⁹⁸ Kvotflyktingssystemet bidrar därmed till en något jämnare könsfördelning bland de som beviljas uppehållstillstånd av skyddsskäl.

Kommitténs förslag bedöms inte leda till en ändrad könsfördelning bland asylsökande i Sverige jämfört med den tillfälliga lagen. Den ordning för anhöriginvandring till flyktingar och alternativt skyddsbehövande som föreslås är i stort sett lika som i den tillfälliga lagen vilket gör att förslaget inte heller kan förväntas påverka könsfördelningen i denna grupp, jämfört med den tillfälliga lagen. Kommitténs förslag att anknytningspersoner som är svenska medborgare, EES-medborgare eller medborgare i Schweiz eller Förenade kungariket kan undantas från försörjningskravet vid vissa typer av anhöriginvandring kan däremot bidra till att andelen kvinnor bland alla personer som får uppehållstillstånd ökar något.

15.7.5 Konsekvenser för barn

Kommitténs bedömning: Kommitténs förslag bedöms respektera barnkonventionen. Jämfört med en återgång till utlänningslagen kan vissa försämringar uppstå utifrån ett barnrättsperspektiv. Jämfört med den tillfälliga lagen innebär vissa förslag förbättringar.

I frågan om uppehållstillstånd på humanitära grunder (synnerligen ömmande omständigheter) är kommitténs förslag mer generöst än den tillfälliga lagen men mer restriktivt än utlänningslagen. Jämfört med den tillfälliga lagen kan andelsmässigt fler barn, inklusive ensamkommande barn, komma att beviljas uppehållstillstånd, vilket kan anses positivt utifrån ett barnrättsperspektiv.

Den ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som föreslås kan anses vara mindre gynnsam för barn än en ordning med permanenta uppehållstillstånd. Enligt FN är kontinuitet viktig för barns

⁹⁸ Migrationsverket 2019d s. 82.

uppväxt⁹⁹ och en osäker och utsatt migrationsstatus inverkar negativt på barns välmående.¹⁰⁰ Även om tidsbegränsade uppehållstillstånd hittills oftast har förlängts kan de upplevas som mer bräckliga och osäkra än permanenta uppehållstillstånd. Barn kan också uppfatta effekten av tidsbegränsade uppehållstillstånd på annat sätt än vuxna. Tider som uppfattas som korta av en vuxen kan uppfattas som långa av ett barn. Försenade eller utdragna beslutsprocesser kan också få ogynnsamma följder för barn som utvecklas och bl.a. påverka deras möjligheter att ta till sig utbildning.¹⁰¹

De regler för anhöriginvandring som föreslås gör det i princip möjligt för barn att återförenas med sina föräldrar. Barn som är anknytningspersoner ska enligt förslagen undantas från försörjningskravet vid anhöriginvandring. I vissa andra fall kan försörjningskravet emellertid utgöra ett hinder, på samma sätt som om den tillfälliga lagen skulle fortsätta gälla. För barn till anknytningspersoner i Sverige som är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande föreslås ett försörjningskrav om ansökan inte görs inom tre månader efter det att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd. När denna tidsfrist på tre månader inte hålls riskerar barn till flyktingar och alternativt skyddsbehövande att inte kunna återförenas med en förälder i Sverige om föräldern inte har tillräcklig egen försörjning eller bostad av tillräcklig storlek och standard. Som nämnts ovan tar det ofta flera år för nyanlända skyddsbehövande att genomgå etableringsprocessen och skaffa arbete, inkomster och en rimlig bostad. Som konsekvens kan det hända att anhöriga, inklusive barn, i vissa fall blir kvar i konfliktdrabbade områden eller så måste de ta de risker och kostnader som en resa till Sverige utan uppehållstillstånd eller visum i praktiken medför, för att återförenas med en person i Sverige.

Till följd av förslagen kan det också hända att en skyddsbehövande persons egen försörjning endast räcker för att uppfylla försörjningskravet för att kunna återförenas med vissa, men inte alla, anhöriga i kärnfamiljen. I praktiken kan anknytningspersoner som har en större kärnfamilj känna sig tvungna att prioritera bland flera barn eller välja mellan en återförening med en maka, make eller partner eller en återförening med ett eller flera barn. I denna fråga bedöms förslagen få samma effekter som den tillfälliga lagen.

⁹⁹ UNHCR Regional Representation for Northern Europe 2020c s. 5.

¹⁰⁰ FN:s kommitté för skydd av migrantarbeters och deras familjers rättigheter och FN:s kommitté för barnets rättigheter 2017, punkt C 15 respektive C 18.

¹⁰¹ FN:s kommitté för barnets rättigheter 2013 punkt 93.

I den mån barn blir kvar utanför Sverige kan de i vissa fall hinna bli vuxna i väntan på att anknytningspersonen i Sverige uppfyller försörjningskravet. I sådana fall kan de förlora rätten till anhöriginvandring, oavsett försörjningskravet. När barns återförening med anhöriga i Sverige fördröjs kan det också innebära att skolgången i Sverige fördröjs, vilket kan påverka förutsättningarna för vidare utbildning och arbete.

Det av kommittén föreslagna undantaget från försörjningskravet vid vissa typer av anhöriginvandring till anknytningspersoner som är svenska medborgare, EES-medborgare eller medborgare i Schweiz eller Förenade kungariket gäller inte anhöriga som är barn. Om medborgare i dessa länder vill förenas med barn som är medborgare i andra länder måste försörjningskravet uppfyllas om barnen ska få uppehållstillstånd i Sverige. Det gäller exempelvis barn som den anhörige fått i ett tidigare förhållande. Den stora majoriteten av de anknytningspersoner som berörs borde dock rimligen vara svenska medborgare och då är det troligt att barnen också är det vilket innebär att försörjningskravet inte är aktuellt.

15.7.6 Konsekvenser för skolor, utbildningssystemet och samhällsorientering

Kommitténs bedömning: Kommitténs förslag bedöms leda till en minskning av antalet elever som är asylsökande och antalet nyinvandrade elever jämfört med en återgång till utlänningslagen.

Kommitténs förslag på språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd kan leda till att antalet deltagare i språkkurser inom vuxenutbildningen och kurser i samhällsorientering ökar.

Under de senaste åren har det stora antalet f.d. asylsökande som fått uppehållstillstånd i Sverige inneburit att antalet barn i förskolor, grundskolor och gymnasieskolor har ökat. Det är inte bara barn som har kommit till Sverige som asylsökande utan också anhöriginvandringen och barn som av asylsökande eller nyanlända har fötts i Sverige som har bidragit till denna ökning. Mottagandet ledde också till en kraftig ökning av inskrivna i Svenska för invandrare (sfi) och i den kommunala vuxenutbildningen.

Statistik från Skolverket visar att antalet nyinvandrade elever nästan fördubblats mellan läsåret 2009/2010 då cirka 33 531 nyinvandrade barn gick i en grundskola i Sverige och läsåret 2018/2019 då det var över 70 000 nyinvandrade barn.¹⁰² I dessa siffror ingår inte bara elever som fått uppehållstillstånd av skyddsskäl eller som anhöriga utan alla elever som definieras som nyinvandrade.¹⁰³

Relevant är dessutom utvecklingen av antalet elever i grundskolor med okänd bakgrund. I denna grupp ingår bl.a. asylsökande elever och andra elever som inte är folkbokförda. Antalet elever med okänd bakgrund var 3 329 läsåret 2009/2010. Som en följd av det stora asylmottanandet 2014 och 2015 växte antalet till 13 615 läsåret 2015/2016 och 23 566 läsåret 2016/2017 och minskade sedan igen. Läsåret 2018/2019 var det 10 972 elever.

Även vid gymnasieskolorna växte antalet nyinvandrade elever, från 14 236 läsåret 2012/2013 till 31 418 läsåret 2018/2019.¹⁰⁴ Antalet elever som saknar svenskt personnummer steg samtidigt från knappt 3 000 läsåret 2012/2013 till nästan 24 000 läsåret 2016/2017 och minskade sedan igen till 12 730 läsåret 2018/2019.

Storleksordningen av de senaste årens asyl- och anhöriginvandring betyder att antalet nyinvandrade barn även fortsättningsvis kan förväntas vara relativt högt. Ökningstakten kommer dock sannolikt att mattas av och på längre sikt kan antalen komma att minska. Minskningen av antalet asylsökande i Sverige avspeglas redan i statistiken över barn med okänd bakgrund eller utan personnummer, som visar en tydligt minskande trend sedan läsåret 2016/2017.

Kommitténs förslag förväntas leda till färre asylsökande, f.d. asylsökande som beviljats uppehållstillstånd och anhöriga, jämfört med en återgång till utlänningslagen. Kommitténs förslag innebär därmed sannolikt att antalet elever som är asylsökande kommer att bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen. På längre sikt påverkas även antalet nyinvandrade elever. Även antalet studerande i sfi och i den kommunala vuxenutbildningen bedöms minska till följd av förslagen, jämfört med en återgång till utlänningslagen.

¹⁰² Av totalt 30 249 nyinvandrade barn i grundskolan läsåret 2009/2010 var 15 673 pojkar och 14 576 var flickor. Av totalt 70 274 nyinvandrade barn läsåret 2018/2019 var 37 014 pojkar och 33 260 var flickor. Källa: Skolverket.

¹⁰³ Definitionen av "nyinvandrad elev" är: Eleven är född utomlands, båda föräldrarna är födda utomlands och eleven har kommit till Sverige under de senaste fyra åren. Enbart folkbokförda elever ingår.

¹⁰⁴ För tidigare läsår saknas jämförande data.

Förutom effekter på antalet elever kan kommitténs förslag även få andra konsekvenser. En aspekt är att i den mån som upprepade tidsbegränsade uppehållstillstånd, krav för permanent uppehållstillstånd och försörjningskrav för anhöriginvandring påverkar nyanländas hälsa och välbefinnande kan även deras möjligheter att ta till sig undervisning påverkas och behovet av stödinsatser öka.

Kommitténs förslag på språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd kan leda till fler deltagare i språkkurser inom vuxenutbildningen och kurser i samhällsorientering, beroende på hur kraven utformas. Någon kvantifiering kan inte göras eftersom förslaget inte är tillräckligt detaljerat.

15.7.7 Konsekvenser för civilsamhället och privatpersoner

Kommitténs bedömning: Kommitténs förslag om krav för permanent uppehållstillstånd kan leda till en ökad efterfrågan för stödinsatser från civilsamhället för nyanlända som har tidsbegränsade uppehållstillstånd och som vill uppnå kraven för permanent uppehållstillstånd.

Civilsamhället bidrar på många sätt både till mottagandet av asylsökande och till etableringen och integrationen i samhället av de som beviljats skydd.¹⁰⁵ Särskilt tydligt blev civilsamhällets engagemang under flyktingsituationen hösten 2015, då en mängd insatser gjordes som syftade till att hjälpa asylsökande och nyanlända.¹⁰⁶

Vanliga insatser var språkcaféer eller läxläsning för unga eller vuxna, verksamhet för att skapa mötesplatser mellan unga nyanlända och unga som redan verkar i det svenska samhället, och mottagande vid järnvägsstationer och liknande i form av hjälp till ankommande med kläder, förnödenheter och transporter. Nästan lika många insatser handlade om att hjälpa asylsökande till fritidsaktiviteter och praktikplatser. Insatser som syftade till att hjälpa asylsökande med utbildning eller arbete samt att ge rådgivning och juridisk hjälp var också omfattande. Andra insatser var samordning av volontärer från

¹⁰⁵ Begreppet "det civila samhället" kan definieras som "en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen". Inom det civila samhället verkar bl.a. ideella föreningar, stiftelser och registrerade trossamfund, men även nätverk, upprop och andra aktörer, se prop. 2009/10:55 s. 1.

¹⁰⁶ SOU 2017:12 s. 275–288.

olika organisationer, medverkan i kommunal frivillig resursgrupp eller annan typ av krisgrupp, insatser för att förmedla kunskaper om det svenska språket eller samhället till asylsökande m.fl., tolktjänster och insatser för att skapa arbetstillfällen för nyanlända. Därtill gjordes insatser avseende akuta och mer långsiktiga boendelösningar för ankommande samt inom området vård och omsorg. Civilsamhälleliga insatser var i många fall samordnade med kommunerna men skedde också i kontakt med andra myndigheter, t.ex. länsstyrelser och Migrationsverket.¹⁰⁷ Civilsamhället och kommuner har möjlighet att söka statsbidrag för s.k. tidiga insatser för asylsökande, t.ex. svenska och samhällsinformation.

Civilsamhället, privathushåll och individer har också spelat en viktig roll i mottagandet av ensamkommande asylsökande barn och ungdomar, t.ex. genom att ställa upp som familjehem eller gode män. Insatser av detta slag ökade till följd av det stora antalet ensamkommande asylsökande 2015, och fortsatte efter det. Många individer fortsatte sitt engagemang som familjehem eller stödpersoner för ensamkommande även när dessa fyllde 18 år. Ur engagemanget 2015 växte ett antal nya nätverk och föreningar fram som utöver stödet till asylsökande också engagerar sig politiskt för sin målgrupp.

Kommitténs förslag bedöms innebära att civilsamhällets insatser för asylsökande och nyanlända kommer att vara viktiga även framöver, exempelvis när det gäller integration, etablering och hälsa. Kommitténs förslag om krav för permanent uppehållstillstånd kan leda till en ökad efterfrågan för stödinsatser från civilsamhället för nyanlända som har tidsbegränsade uppehållstillstånd och vill uppnå kraven för permanent uppehållstillstånd, exempelvis avseende språkinläring och att hitta egen försörjning.

15.7.8 Konsekvenser för bostadsmarknaden, boendeförhållanden och trångboddhet

Kommitténs bedömning: Till följd av kommitténs förslag kan bristen på bostäder för nyanlända och trångboddheten på sikt komma att minska något eftersom antalet nyanlända antas bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen.

¹⁰⁷ SOU 2017:12 s. 278–279; Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015.

Bostadsbrist i kommunerna

Under senare år har det ofta varit svårt att finna boende för de personer som beviljats skydd i Sverige samt deras anhöriga. Boverket meddelade i mars 2019 att bostadssituationen för nyanlända är mycket ansträngd. I Boverkets 2019 års bostadsmarknadsenkät bedömde 221 kommuner att de har ett underskott på bostäder för nyanlända personer. Det är endast en liten minskning jämfört med året innan, då 225 kommuner gjorde denna bedömning, men en tydlig minskning jämfört med året 2016 då 272 rapporterade ett underskott. En orsak till underskottet på bostäder för nyanlända är att det har kommit många nyanlända till kommunerna på kort tid.

De flesta kommuner (191) angav 2019 att en generell brist på hyresbostäder ligger bakom underskottet. Andra angav att det saknades stora lägenheter till hushåll med fler än två barn och/eller små bostäder till ensamhushåll. En del kommuner menade att det saknades hyresrätter med lägre standard som är billigare för resurs-svagare grupper. Ett annat problem som rapporterades var att många (främst privata) hyresvärdar inte erkänner etableringsersättning som inkomst, vilket försvårar för nyanlända i etableringsprogrammet att få förstahandskontrakt.

En vanlig förklaring till nyanländas svårigheter på bostadsmarknaden är enligt Boverket att nyanlända saknar kötid i bostadskön och nätverk, kontakter och referenser. Några kommuner förklarade i Boverkets enkät att det saknas bostadssociala krav på byggherrar att tillhandahålla en viss andel bostäder till utsatta grupper. På grund av svårigheter att få förstahandskontrakt tvingas många att flytta runt. Bostadsbristen kan också leda till trångboddhet och att människor utnyttjas på den ”svarta” bostadsmarknaden.

Boverket menar att bostadsbristen kan leda till att kommunerna inte kan dra fördel av de möjligheter som ett ökat antal nyanlända ger. Eftersom merparten av de nyanlända är i arbetsför ålder kan det innebära möjligheter till tillväxt och utveckling, exempelvis för kommuner med en åldrande befolkning, men bristen på bostäder kan leda till att dessa möjligheter går förlorade. Bostadsbristen kan också leda till sämre trygghet för barn och familjer och försämra deras möjligheter till integration.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Boverket 2019.

Enligt Boverket finns det ett direkt samband mellan antalet nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga som bosätts i kommunerna och utvecklingen på bostadsmarknaden. Samtidigt har problem för denna typ av hushåll i många kommuner funnits långt innan den stora ökningen av antalet nyanlända efter flyktingsituationen 2014–2015. Ökningen av antalet nyanlända efter 2014–2015 har därmed inte orsakat men förvärrat problemet.

Trots att kommitténs förslag bedöms leda till en utveckling av antalet asylsökande och nyanlända i nivån med effekten av den tillfälliga lagen, dvs. en minskning jämfört med en återgång till utlänningslagen, kommer svårigheter för nyanlända på bostadsmarknaden sannolikt att bestå under många år framöver och endast långsamt minska. Att problemen inte kan antas försvinna beror på faktorer som kommittén inte har haft i uppdrag att beröra i sitt arbete, t.ex. att det finns strukturella problem och att det saknas en marknadsmekanism som gör att det i tillräckligt stor omfattning byggs enklare bostäder med låga hyror som passar gruppen nyanlända.

Utifrån den ansträngda boendesituationen kan kommitténs förslag rörande försörjningskravet för anhöriginvandring medföra att anknytningspersoner även fortsättningsvis kan finna det svårt att uppfylla bostadskravet, på samma sätt som om den tillfälliga lagen skulle fortsätta gälla.

Trångboddhet

Trångboddhet är vanligare bland utrikes födda än bland inrikes födda. Bland inrikes födda var cirka två procent av befolkningen 16 år och äldre trångbodda 2018 och bland utrikes födda var andelen trångbodda cirka 16 procent.

Andelen trångbodda bland utrikes födda har ökat under senare år. Ökningen har framför allt skett bland personer födda utanför Europa. Av dessa personer var 22 procent av befolkningen över 16 år trångbodda 2018.¹⁰⁹

Kommitténs förslag bedöms inte på kort sikt påverka denna situation. På lång sikt kan en utveckling av antalet nyanlända som är i linje med effekterna av den tillfälliga lagen leda till att problemet

¹⁰⁹ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 13 s. 22.

minskar. Trångboddheten beror dock i stor utsträckning på faktorer som kommittén inte har haft i uppdrag att beröra i sitt arbete.

15.7.9 Konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

Kommitténs bedömning: Kommitténs förslag om vandels-, försörjnings-, språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd förväntas uppmuntra till skötsamhet och bidra till att integrationen förbättras och utanförskap motverkas.

Mycket tyder på att personer som befinner sig i socioekonomisk utsatthet löper större risk såväl att begå brott som att utsättas för brottslighet. Faktorer som lägre arbetsmarknadsdeltagande, lägre inkomst, sämre skolresultat och osäkra boendeförhållanden är faktorer som påverkar individers benägenhet att begå brott.

Personer som är födda utomlands är oftare registrerade för brott än svenskfödda personer.¹¹⁰ Detta kan relateras till socioekonomiska förhållanden inom gruppen. Arbetsmarknadsdeltagandet är lägre under de första åren i Sverige, gruppens inkomster är lägre, gruppen bor i större utsträckning i socialt utsatta områden och drabbas oproportionerligt av bostadsbrist.

Därtill finns vissa demografiska kännetecken inom gruppen utrikes födda som påverkar statistiken. Jämfört med den inrikes födda befolkningen är invandrare yngre och andelen män är större än andelen kvinnor. Brottbenägenheten är generellt större bland unga personer och bland män. Bland de personer som lagfördes för ett brott under 2019 var 84 procent män, 46 procent under 30 år och 80 procent under 50 år.¹¹¹

Jämfört med en återgång till utlänningslagen kan det till följd av kommitténs förslag bli vanligare att nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga lever i Sverige med tidsbegränsade tillstånd under en längre tid, även om antalet nyanlända förväntas bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen. Därtill kan i vissa fall, som beskrivits ovan, etableringen på arbetsmarknaden samt integrationen i sam-

¹¹⁰ Brottsförebyggande rådet 2005.

¹¹¹ Brottsförebyggande rådet 2020 s. 15.

hållslivet fördröjas. Dessa faktorer kan påverka de ovan nämnda socioekonomiska förhållandena inom gruppen utrikes födda.

Kommittén föreslår att ett vandelskrav ska gälla för permanent uppehållstillstånd. Vandelskravet kan tänkas uppmuntra till sköt-samhet och ett hederligt levnadssätt. Kommittén förslår om försörjnings-, språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehålls-tillstånd förväntas bidra till att integrationen förbättras och utanför-skap motverkas.

15.7.10 Konsekvenser för företag

Kommitténs bedömning: Jämfört med en återgång till utlän-ningslagen kan kommitténs förslag få vissa negativa effekter på företagens kompetensförsörjning och nyanländas egna företag-ande. Samtidigt förväntas vissa positiva effekter uppstå jämfört med den tillfälliga lagen.

Företags möjligheter att hitta arbetskraft påverkas av invandring. Arbetskraftsinvandringen har en mer direkt koppling till företagets behov av arbetskraft än invandringen av skyddsbehövande och deras anhöriga, men även denna är i grunden en tillgång för företag. Därtill har statligt subventionerade arbeten för nyanlända gynnat företag som använt sig av dessa arbetsmarknadspolitiska instrument efter-som en del av lönen ersätts av staten. Om antalet nyanlända till följd av kommitténs förslag minskar i linje med effekterna av den tillfälliga lagen minskar generellt också företagets tillgång till potentiell arbets-kraft, vilket kan öka företagets behov att rekrytera arbetskraft utom-lands genom arbetskraftsinvandring och bidra till arbetskraftsbrist i vissa yrken och branscher.

Kommitténs förslag att införa ett försörjningskrav för permanent uppehållstillstånd och att bibehålla försörjningskravet för anhörig-invandring till skyddsbehövande (med ett undantag på tre månader) syftar bl.a. till att uppmuntra nyanlända till arbetsmarknadsdeltag-ande och egen försörjning. Det finns emellertid vissa bieffekter såsom risken att ett för ensidigt fokus på en skyndsam etablering på arbetsmarknaden medför att kvalificerad arbetskraft kanaliseras till mindre kvalificerade arbeten i syfte att erhålla permanent uppehålls-

tillstånd.¹¹² Försörjningskrav kan således medföra att arbete premieras över utbildning, vidareutbildning, validering och kvalificering, vilket på längre sikt kan påverka vissa företags kompetensförsörjning negativt. Samtidigt kan kravet också medföra att en del individer vidareutbildar sig för att få bättre, mer välbetalda arbeten.

Ett system med tidsbegränsade uppehållstillstånd som behöver förlängas kan, som beskrivits ovan, också göra regelverket mer krångligt och svårbegripligt för arbetsgivare och i praktiken innebära att mindre företags möjligheter och vilja att anställa nyanlända minskar.¹¹³ Kommitténs uppfattning är dock att om ett system med tidsbegränsade tillstånd införs som en långsiktig ordning bör det på sikt inte längre upplevas som krångligt eller svårbegripligt.

Företagens kompetensförsörjning kan påverkas positivt av kommitténs förslag att anknytningspersoner som är medborgare i Sverige, EES, Schweiz och Förenade kungariket ska undantas från försörjningskravet vid vissa typer av anhöriginvandring. Förslaget kan t.ex. göra det lättare för svenskar som arbetar utomlands att flytta hem med sin utländska partner och arbeta eller bedriva näringsverksamhet i Sverige.

Kommitténs förslag att det ska uppställas krav för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd och att dessa krav ska gälla alla utlänningar som ansöker om permanent uppehållstillstånd, inte bara utlänningar som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande, innebär att även arbetskraftsinvandringen till Sverige påverkas av förslagen. Grupper som t.ex. arbetstagare, personer som har ett av Sverige utfärdat EU-blåkort, ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, och personer med uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå, kommer till följd av kommitténs förslag behöva uppfylla bl.a. språkravet och kravet på samhällskunskap för att kunna få permanent uppehållstillstånd efter tiden med tidsbegränsade tillstånd. Detta kan göra att Sveriges relativa attraktionskraft vad gäller t.ex. högkvalificerade arbetstagare som arbetar i engelskspråkiga miljöer minskar något jämfört med andra länder som attraherar arbetskraft och påverka företagens möjligheter att hitta högkvalificerade arbetstagare utomlands.

¹¹² Företagarna 2016.

¹¹³ A.a.

Jämfört med en återgång till utlänningslagen innebär kommitténs förslag en risk att nyanländas möjligheter att själva starta företag påverkas negativt. En ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär vissa osäkerheter för denna grupp, även om de flesta tidsbegränsade tillstånd brukar förlängas. Dessa osäkerheter kan i vissa fall tänkas innebära att nyanlända avstår från den långsiktiga planering och investering som eget företagande ofta innebär. Försörjningskrav för permanent uppehållstillstånd och för anhöriginvandring uppmuntrar mer till egen försörjning genom anställning än genom eget företagande eftersom det kan vara lättare att uppvisa ett anställningskontrakt med en fast lön än att visa att ett eget företag kommer att generera de inkomster som krävs.

15.7.11 Miljömässiga konsekvenser

Kommitténs bedömning: Kommitténs förslag bedöms inte ha några miljömässiga konsekvenser.

Kommitténs förslag bedöms inte ha några miljömässiga konsekvenser.

15.7.12 Konsekvenser för den gemensamma europeiska asyl- och migrationspolitiken och internationellt samarbete kring kvotflyktingar

Kommitténs bedömning: Kommitténs förslag kan komma att påverka Sveriges inställning i EU-förhandlingarna gällande flera rättsakter jämfört med en återgång till utlänningslagen.

Kommitténs förslag syftar till att Sverige får ett långsiktigt regelverk igen. I många avseenden kommer regelverket motsvara miniminivån enligt vad som föreskrivs av nuvarande EU-lagstiftning inom områdena asyl och anhöriginvandring. I övriga delar ligger förslagen nära miniminivån. Kapitel 5 visar att förslagen innebär att Sverige får ett regelverk som i vissa bemärkelser är striktare än genomsnittet av EU-medlemsstaterna. Detta kan få konsekvenser för vidareutvecklingen av det gemensamma europeiska asylsystemet eftersom det

påverkas av hur enskilda medlemsstater ställer sig i frågor som berörs av den gemensamma politiken.

Sedan 2016 pågår förhandlingar i EU gällande ett nytt gemensamt asylsystem och ett flertal rättsakter. Det nya förslag för en reformerad gemensam europeisk asyl- och migrationspolitik som EU-kommissionen aviserat kan väntas aktualisera frågan på nytt.¹¹⁴ Sveriges inställning i EU-förhandlingarna styrs av de ståndpunkter som regeringen förankrar i riksdagen i enlighet med kap. 10 i regeringsformen samt kap. 10 i riksdagsordningen. I EU driver Sverige att alla medlemsstater solidariskt ska dela på ansvaret att ta emot människor i behov av skydd.¹¹⁵ EU ska ha ett effektivt och rättssäkert gemensamt asylsystem som leder till en jämnare fördelning av asylsökande inom EU och minskar sekundära förflyttningar. Systemet måste vara effektivt, rättssäkert, långsiktigt hållbart, humant och medge beslut av hög kvalitet som värnar asyldrätten. Förhandlingarna om det gemensamma asylsystemet bör enligt regeringens linje slutföras så snart som möjligt. Sverige har också drivit att vidarebosättning som laglig väg för skyddsbehövande måste öka.¹¹⁶

Sverige har därtill argumenterat att det är nödvändigt för EU att fortsatt fokusera på ett bättre återvändande och att EU bör verka för långsiktiga migrationsdialoger med prioriterade tredjeländer för att motverka grundorsaker till ofrivillig migration samt stärka ursprungs- och transitländers egen kapacitet att hantera alla aspekter av migration inklusive bekämpning av människosmuggling.¹¹⁷

Kommitténs förslag kan påverka Sveriges inställning i EU-förhandlingarna gällande flera rättsakter. I den riksdagsförankrade ståndpunkten för en ny skyddsgrundsförordning anges att regeringen förordar ett regelverk som möjliggör att permanenta uppehållstillstånd får beviljas till skyddsbehövande. I första hand ska enligt regeringen ett permanent uppehållstillstånd kunna beviljas vid det första beviljandetillfället, i andra hand i samband med förlängning. När det gäller tillståndens längd har regeringen angett att regelverkets harmonisering behöver öka men att längden ska ge förutsättningar för en reell möjlighet till integration.¹¹⁸

¹¹⁴ Europeiska Kommissionen 2020.

¹¹⁵ Justitiedepartementet 2018a.

¹¹⁶ Justitiedepartementet 2019 s. 3.

¹¹⁷ Justitiedepartementet 2020 s. 3.

¹¹⁸ Justitiedepartementet 2018b s. 23.

Sverige har också drivit att tillståndslängden enligt skyddsgrundsförordningen ska regleras på ett sätt som möjliggör att flyktingar och alternativt skyddsbehövande likabehandlas.¹¹⁹ En sådan likabehandling har bl.a. också förordats av EU-kommissionen och UNHCR.¹²⁰ Som framgår av kapitel 5 tillämpar flera EU-medlemsstater samma tillståndslängd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

En ändrad nationell lagstiftning i dessa frågor jämfört med utlänningslagen kan komma att påverka förutsättningarna att fortsätta driva de nuvarande ståndpunkterna. Det är upp till regeringen att i enlighet med regeringsformen säkerställa att EU-förhandlingarna sker i enlighet med det mandat som riksdagen har givit och vid behov söka ändringar i mandatet.

När det gäller vidarebosättning av kvotflyktingar och behovet av att styra om så att relativt sett fler skyddsbehövande kan komma till Sverige på säkra och lagliga vägar har Sverige redan drivit linjen att vidarebosättning som laglig väg för skyddsbehövande måste öka. I FN-sammanhang har Sverige argumenterat för att kvotflyktingssystemet ska förstärkas och att fler länder bör ta emot kvotflyktingar. Denna inriktning behöver sannolikt inte ändras till följd av kommitténs förslag.

15.8 Förslagets finansiering

Kommitténs bedömning: Kommittén bedömer att de ökade kostnaderna i asylsystemet och mottagandet av nyanlända som enskilda förslag medför inte kommer att överstiga den kostnadsminskning som ett minskat antal asylsökande jämfört med en återgång till utlänningslagen innebär för kommunerna och staten. Ytterligare finansiering bedöms därmed inte behövas.

Kommitténs förslag bedöms innebära att statens utgifter inom utgiftsområde 8 kommer att fortsätta minska och sedan stabiliseras jämfört med en tillbakagång till utlänningslagen. Den förväntade

¹¹⁹ Justitiedepartementet 2018b s. 24.

¹²⁰ UNHCR har argumenterat att det inte finns skäl att anta att skyddsbehovet för den ena gruppen är större eller mer långvarigt än för den andra. Alternativt skyddsbehövande har i praktiken samma humanitära behov som flyktingar och vanligtvis kan de inte återvända till sina hemländer tidigare än flyktingar. Jfr UNHCR Regional Representation for Northern Europe 2020c s. 4.

minskningen beror på att antalet asylsökande, antalet personer som beviljas uppehållstillstånd efter att ha ansökt om asyl och antalet anhöriginvandrare bedöms minska jämfört ett scenario där Sverige går tillbaka till utlänningslagen.

Kommitténs förslag kan innebära merkostnader för Migrationsverket och migrationsdomstolarna vad gäller förlängningsärenden (asyl och anhöriginvandring). Som beskrivits ovan kommer antalet förlängningsärenden att öka när tidsbegränsade uppehållstillstånd förblir huvudregel när den tillfälliga lagen upphör.

Det föreslagna införandet av krav för permanent uppehållstillstånd kan göra delar av Migrationsverkets prövningsverksamhet mer komplicerad och därmed mer kostnadskrävande. För prövningen i frågan om språkravet och kravet på samhällskunskap är uppfyllda behöver sannolikt nya rutiner tas fram vilket kan medföra initiala kostnader och kostnader för uppföljning av rutinerna.

Förslaget att införa språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd innebär ett nytt åtagande som medför ökade kostnader. I och med att kommittén inte i detalj specificerar hur systemet för detta ska se ut är det inte möjligt att uppskatta kostnaderna för detta och vilka aktörer som kommer att vara ansvariga. Kommittén förespråkar dock att befintliga system används, vilket även bedöms mest kostnadseffektivt.

På längre sikt bedöms även utgifterna inom utgiftsområde 13 (Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering) och utgifterna inom utgiftsområde 14 (Arbetsmarknad och arbetsliv) minska jämfört med en återgång till utlänningslagen. Minskningen inom dessa utgiftsområden förväntas dock ske betydligt långsammare än minskningen inom utgiftsområde 8 därför att utgifterna för t.ex. etableringsinsatser och arbetsmarknadsinsatser inom områdena 13 och 14 är mer långsiktiga.

Kommittén bedömer att de ökade kostnaderna i asylsystemet och mottagandet av nyanlända som enskilda förslag medför inte kommer att överstiga den kostnadsminskning som ett minskat antal asylsökande jämfört med en återgång till utlänningslagen innebär för kommunerna och staten. Ytterligare finansiering bedöms därmed inte behövas.

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Kommitténs förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 20 juli 2021.

Kommitténs bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

Lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen) ska gälla till och med den 19 juli 2021. De författningsändringar som kommittén föreslår är avsedda att ersätta den tillfälliga lagen och ska därför träda i kraft den 20 juli 2021.

De föreslagna förändringarna i utlänningslagen innebär ett systemskifte på så sätt att tidsbegränsade i stället för permanenta uppehållstillstånd blir huvudregel när uppehållstillstånd beviljas. Tidsbegränsade uppehållstillstånd har dock varit huvudregeln även enligt den tillfälliga lagen och Migrationsverket och migrationsdomstolarna har därigenom fått viss vana och skapat rutiner för att hantera situationen. De förändringar som föreslås bygger vidare på och liknar den tillfälliga lagen. De bedömningar som ska göras när det gäller frågor om uppehållstillstånd kommer därför inte att skilja sig nämnvärt jämfört med vad som gäller enligt den tillfälliga lagen. Kommittén bedömer mot den bakgrunden att några särskilda övergångsbestämmelser inte behövs. De föreslagna författningsändringarna ska därför tillämpas vid prövning från och med den dag då bestämmelserna träder i kraft.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

2 kap.

1 a §

Paragrafen reglerar Migrationsverkets möjlighet att utfärda främlingspass. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

Paragrafen ändras på så sätt att skyddskategorin övriga skyddsbehövande tas bort i andra stycket vilket är en följd av att skyddskategorin utmönstras ur utlänningslagen. Några övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga. Migrationsverket har enligt paragrafens tredje stycke möjlighet att utfärda främlingspass om det finns särskilda skäl.

4 kap.

2 c §

I bestämmelsen regleras uteslutning från att anses som alternativt skyddsbehövande och övrig skyddsbehövande. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

Paragrafen ändras på så sätt att skyddskategorin övriga skyddsbehövande tas bort i första stycket vilket är en följd av att skyddskategorin utmönstras ur utlänningslagen. Några övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga. Migrationsverket har enligt bestämmelserna i 7 kap. möjlighet att återkalla uppehållstillstånd.

3 a §

Paragrafen reglerar statusförklaringar. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

Paragrafens andra stycke innehåller en bestämmelse om statusförklaring för skyddskategorin övriga skyddsbehövande. När skyddskategorin nu utmönstras ur utlänningslagen genom att 2 a § tas bort ska även andra stycket i 3 a § som en följd av detta tas bort ur lagen.

I paragrafens tredje stycke finns en upplysningsbestämmelse som hänvisar till lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Den lagen upphör att gälla den 20 juli 2021 vilket innebär att tredje stycket ska tas bort.

5 a §

Paragrafen reglerar när en utlänning upphör att vara skyddsbehövande. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

Paragrafen ändras på så sätt att skyddskategorin övriga skyddsbehövande tas bort i första stycket vilket är en följd av att skyddskategorin utmönstras ur utlänningslagen. Några övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

5 c §

Paragrafen reglerar när en alternativ- eller en övrig skyddsstatusförklaring ska återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

Som en följd av att skyddskategorin övriga skyddsbehövande utmönstras ur utlänningslagen tas bestämmelsens andra stycke bort. Några övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

5 kap.

1 §

Bestämmelsen reglerar skyddsbehövandes rätt till uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Med hänsyn till att skyddskategorin övriga skyddsbehövande utmönstras ur utlänningslagen ska första stycket ändras på så sätt att den kategorin tas bort.

I tredje stycket regleras uppehållstillståndens längd för flyktingar. Huvudregeln är att en flykting ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som gäller i tre år. Om uppehållstillståndet förlängs ska varje förlängning gälla i två år om inte ett permanent uppehållstillstånd kan beviljas. Ett permanent uppehållstillstånd ska endast kunna beviljas efter ansökan och i samband med att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut och under förutsättning att flyktingen också uppfyller de särskilda krav som finns i 7 §.

I fjärde stycket regleras uppehållstillståndens längd för alternativt skyddsbehövande. För denna kategori är huvudregeln att ett första uppehållstillstånd ska gälla i tretton månader. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska det gälla i två år. Varje tillstånd som där- efter beviljas ska gälla i två år om det inte finns förutsättningar att bevilja ett permanent uppehållstillstånd. Precis som för flyktingar ska ett sådant tillstånd endast kunna beviljas efter ansökan och i samband med att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut och under förutsättning att den alternativt skyddsbehövande också uppfyller de särskilda krav som finns i 7 §. En alternativt skyddsbehövande som tidigare haft tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon annan grund får tillgodoräkna sig denna tid vid bestämmandet av tidpunkten för när en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan göras.

Precis som i nuvarande reglering ska huvudregeln om uppehållstillståndstidernas längd kunna frångås och kortare tillstånd ges om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det. Ett tillstånd som beviljas enligt bestämmelsen ska dock inte gälla för kortare tid än ett år.

2 §

Paragrafen reglerar uppehållstillstånd för utlänningar som tagits emot för vidarebosättning. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.2.

Med hänsyn till att tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer att vara huvudregel vid beviljandet av ett första uppehållstillstånd enligt utlänningslagen, förtydligas att vidarebosatta ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd redan vid första beslutstillfället. Vidarebosatta

ska vidare vara undantagna från de krav som annars är en förutsättning för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

3 §

Paragrafen reglerar den anhöriginvandring som styrs av unionsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

För att ha rätt till anhöriginvandring enligt första stycket 1–2 krävs att anknytningspersonen är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Anknytningspersonen ska anses vara bosatt i Sverige om han eller hon är bosatt här utan att behöva tillstånd (jfr prop. 1988/89:86 s.147). Detta gäller naturligtvis svenska medborgare, men även medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge är undantagna från kravet på uppehållstillstånd. Med uppehållstillstånd för bosättning avses i regel ett permanent uppehållstillstånd. Punkterna ska läsas tillsammans med tredje stycket av vilket det följer att rätt till anhöriginvandring även gäller för den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl enligt 5 kap. 1 §, synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 §, eller på grund av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 §, och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. När det gäller rekvisitet ”välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd” krävs en bedömning i varje enskilt fall. När det gäller utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl har Migrationsöverdomstolen i MIG 2018:19 uttalat att det får bedömas utifrån hur troligt det är att skyddsbehovet kvarstår när nuvarande tillstånd löper ut. Här måste både de individuella skyddsskälen och aktuell landinformation beaktas. Även möjligheten att få uppehållstillstånd på grund av arbete eller att kvalificera sig som varaktigt bosatt kan innebära att anknytningspersonen har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd. Begreppet *varaktigt* uppehållstillstånd överensstämmer med ordalydelsen i familjeåterföreningsdirektivet och markerar i detta sammanhang att det inte ska göras någon bedömning av anknytningspersonens utsikter att uppfylla de krav som enligt 7 § krävs för ett *permanent* uppehållstillstånd.

I första stycket 4 och 5 görs redaktionella ändringar med anledning av att kategorin övriga skyddsbehövande utmönstras ur utlänningslagen. Någon förändring i sak görs inte. Föräldrar till ett ensamkommande barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande har rätt till anhöriginvandring även om barnet beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I fjärde stycket regleras tillståndstidens längd i de fall uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 kap. 1 § eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Tillstånden i dessa fall ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för den person som det återopas anknytning till.

I femte stycket regleras tillståndstidens längd för de fall anknytningspersonen är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning. Som framgår ovan avses med bosatt att bo här utan att behöva tillstånd, och med uppehållstillstånd för bosättning avses ett permanent uppehållstillstånd. Upphållstillstånden i dessa fall ska gälla i två år.

Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Även vid förlängningar av uppehållstillstånden herefter ska tillståndstiden bestämmas till två år. Tillståndet får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Efter minst tre år med tidsbegränsade uppehållstillstånd ska det finnas en möjlighet att beviljas ett permanent uppehållstillstånd om även kraven för ett sådant i 5 kap. 7 § är uppfyllda. För att beviljas ett permanent uppehållstillstånd ska krävas en särskild ansökan och ett sådant tillstånd ska endast kunna beviljas i samband med att ett tidigare beviljat tidsbegränsat tillstånd löper ut. Det aktuella stycket reglerar endast tillståndstidens längd och är inte en självständig grund för uppehållstillstånd. Bestämmelsen i 5 kap. 7 § utgör inte heller en självständig grund för uppehållstillstånd utan reglerar enbart de särskilda kraven för ett permanent uppehållstillstånd. Det krävs därför att även förutsättningarna för uppehållstillstånd i nu aktuell bestämmelse är uppfyllda för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

De tillståndstider som angetts ovan gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid.

I paragrafens sista stycke finns en upplysningsbestämmelse som hänvisar till lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Den lagen upphör att gälla den 20 juli 2021 vilket innebär att tredje stycket ska tas bort.

När det gäller de kategorier av utlänningar som kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen görs ingen förändring.

3 a §

Paragrafen reglerar den anhöriginvandring som inte styrs av unionsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Möjligheten till uppehållstillstånd enligt första stycket 1 för den som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, s.k. snabba anknytningar, tas bort för de fall där anknytningspersonen har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 §. Detta framgår av det nya fjärde stycket.

Möjligheten till uppehållstillstånd enligt första stycket 2 ändras på så sätt att det krävs att anknytningsperson är bosatt i Sverige, har beviljats uppehållstillstånd för bosättning, eller har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 §, och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd här. Med *bosatt* avses i likhet med 5 kap. 3 § att anknytningspersonen är bosatt här utan att behöva tillstånd. Med *uppehållstillstånd för bosättning* avses precis som hittills ett permanent uppehållstillstånd (jfr MIG 2008:1). Vad som avses med uttrycket ”välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd” framgår av kommentaren till 3 §.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till barn enligt första stycket 3 och 4 avser utlänningar som är föräldrar till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige (p. 3) och utlänningar som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett i Sverige bosatt barn (p. 4). Precis som vid snabba anknytningar ska uppehållstillstånd inte beviljas i de fall där anknytningspersonen har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 §. Detta framgår av det nya fjärde stycket.

Uppehållstillstånd ska inte heller beviljas enligt tredje stycket 2 för den som är anhörig till en utlänning som är flykting eller alternativt skyddsbehövande i de fall där anknytningspersonen har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 kap. 1 § eller enligt 12 kap. 18 §.

I femte stycket regleras tillståndstidens längd i de fall uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning enligt första stycket 2 när anknytningspersonen har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 kap. 1 § eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Tillstånden ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för den person som det återopas anknytning till.

Uppehållstillstånd i övrigt som beviljas enligt första eller tredje stycket ska gälla i två år. Det gäller framför allt situationer där anknytningspersonen är bosatt i Sverige eller har ett uppehållstillstånd för bosättning, dvs. normalt ett permanent uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd som gäller i två år ska också beviljas i de fall där det inte finns någon egentlig anknytningsperson, t.ex. för en utlänning som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd (första stycket 5) eller på grund av att sökanden på annat sätt har en särskild anknytning till Sverige (tredje stycket 3).

Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Efter minst tre år med uppehållstillstånd ska det finnas en möjlighet att beviljas ett permanent uppehållstillstånd om kraven för ett sådant i 5 kap. 7 § är uppfyllda (se kommentaren till 3 §). Det aktuella stycket reglerar endast tillståndstidens längd och utgör inte en självständig grund för uppehållstillstånd. Bestämmelsen i 5 kap. 7 § utgör inte heller en självständig grund för uppehållstillstånd utan reglerar enbart de särskilda kraven för ett permanent uppehållstillstånd. Det krävs därför att även förutsättningarna för uppehållstillstånd i nu aktuell bestämmelse är uppfyllda för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

När det gäller de kategorier av utlänningar som kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen görs ingen förändring.

I paragrafens sista stycke finns en upplysningsbestämmelse som hänvisar till lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Den lagen upphör att gälla den 20 juli 2021 vilket innebär att tredje stycket ska tas bort.

3 b §

Paragrafen reglerar försörjningskravet vid anhöriginvandring. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.1.

Bestämmelser om krav på försörjning finns i familjeåterföreningsdirektivet (artiklarna 7.1, 9.2 och 12.1). Jämfört med nuvarande reglering i utlänningslagen utökas kravet på så sätt att anknytningspersonen inte bara ska kunna försörja sig själv utan även den person eller de personer som denne vill återförenas med. Regleringen följer 9 § i den tillfälliga lagen. Undantag från bestämmelsen får endast göras i fall som anges i 3 c–3 e §§. Något försörjningskrav ska inte ställas när en utlänning ansöker om förlängt uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Huruvida försörjningskravet är uppfyllt prövas när frågan om uppehållstillstånd avgörs. Någon prövning av om försörjningskravet är uppfyllt ska inte göras under tiden uppehållstillståndet gäller (jfr prop. 2009/10:77 s. 27).

I 5 kap. 27 § finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela verkställighetsföreskrifter om försörjningskravet enligt första stycket.

I paragrafens sista stycke finns en upplysningsbestämmelse som hänvisar till lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Den lagen upphör att gälla den 20 juli 2021 vilket innebär att tredje stycket ska tas bort.

3 c §

I paragrafen finns bestämmelser om undantag från huvudregeln om försörjningskrav i 3 b §. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2.

Undantaget när anknytningspersonen är ett barn finns i nuvarande reglering i utlänningslagen. De förarbetsuttalanden som gjordes i anslutning till den bestämmelsen är därför fortfarande aktuella (se prop. 2009/10:77 s. 21 och 32).

Undantaget från försörjningskravet när anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz skärps jämfört med nuvarande reglering i utlänningslagen på så sätt att det för undantag även ska krävas att sökanden är anknytningspersonens make, maka eller sambo och sökanden och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att

förhållandet är väl etablerat. Bestämmelsen är utformad efter förebild från nuvarande 5 kap. 8 § utlänningslagen om undantag från regleringen om uppskjuten invandringsprövning. Där framgår vad som avses med ett väl etablerat förhållande (jfr prop. 2014/15:32 s. 33 f. och 37). Uttrycket väl etablerat förhållande återfinns även 10 § tillfälliga lagen som reglerar undantag från försörjningskravet i den lagen. Försörjningskravet ska, under ovan nämnda förutsättningar, inte heller gälla om den person som utlänningen åberopar anknytning till är medborgare i Förenade kungariket.

När anknytningspersonen är en flykting får ett försörjningskrav endast ställas upp om ansökan om familjeåterförening lämnas in senare än tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats eller om familjeåterförening är möjlig i ett tredje land, dvs. ett land utanför EU, med vilket anknytningspersonen eller familjemedlemmen har särskild anknytning. Försörjningskrav får också ställas upp när det gäller flyktingar vars familjeband inte har etablerats före inresan. Undantagen som föreslås i denna del följer regleringen i familjeåterföreningsdirektivet med det tillägget att undantagen även ska gälla för alternativt skyddsbehövande.

3 d §

Paragrafen överensstämmer med 10 § andra stycket i den tillfälliga lagen. Bestämmelsen innebär att något försörjningskrav inte ska ställas i ärenden där den sökande är ett barn som har fötts i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är förälder till barnet, när föräldern har uppehållstillstånd och bor tillsammans med barnet i Sverige.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2.

3 e §

Paragrafen ger möjlighet att helt eller delvis medge undantag från försörjningskravet i 3 b §. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2.

Enligt bestämmelsen får undantag från försörjningskravet medges om det finns synnerliga skäl. De omständigheter som kan utgöra skäl för undantag hänför sig till situationer när det inte framstår som lämpligt eller rimligt att ställa upp ett försörjningskrav. Det kan t.ex. gälla personer som är äldre och har lämnat arbetsmarknaden och har

svårt att påverka sin inkomst. Även personer med funktionsnedsättning och som saknar försörjningsförmåga bör undantas. Det kan vidare finnas skäl att medge undantag från försörjningskraven med hänsyn till att anknytningspersonen är arbetsoförmögen på grund av sjukdom som inte endast är tillfällig eller på grund av annan varaktig fysisk eller psykisk funktionsnedsättning. I de fall en anknytningsperson är delvis arbetsoförmögen kan det finnas skäl att delvis efterge försörjningskravet.

6 §

Paragrafen reglerar uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Bestämmelsen överensstämmer med den reglering som infördes i 2005 års utlänningslag. De överväganden som gjordes i samband med införandet av lagen¹ och den praxis som har vuxit fram ska ge vägledning även i framtiden.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt bestämmelsen ska enligt tredje stycket vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Om tillståndet efter detta förlängs ska tillståndstiden bestämmas till två år. Därefter får förlängning av tillståndet göras med två år i taget. Efter minst tre år med uppehållstillstånd kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas om kraven för ett sådant tillstånd är uppfyllda. För att beviljas ett permanent uppehållstillstånd ska krävas en särskild ansökan och ett sådant tillstånd ska endast kunna beviljas i samband med att ett tidigare tidsbegränsat tillstånd löper ut. En utlänningsperson med uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter som tidigare haft tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon annan grund får tillgodoräkna sig denna tid vid bestämmandet av tidpunkten för när en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan prövas. Det aktuella stycket reglerar endast tillståndstidens längd och är inte en självständig grund för uppehållstillstånd. Bestämmelsen i 5 kap. 7 § utgör inte heller en självständig grund för uppehållstillstånd utan reglerar enbart de särskilda kraven för ett permanent uppehållstillstånd. Det krävs därför att även förutsättningarna för uppehållstillstånd i första stycket är uppfyllda för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

¹ Prop. 2004/05:170 s. 185 ff. och 279 ff.

I paragrafens nuvarande sista stycke finns en upplysningsbestämmelse som hänvisar till lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Den lagen upphör att gälla den 20 juli 2021 vilket innebär att tredje stycket ska tas bort.

7 §

Bestämmelsen infördes den 1 juli 1995 för att utöka möjligheterna att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd under en prøvotid när det rådde tveksamhet kring en sökandes skötsamhet och hederlighet. Nu föreslås att 5 kap. 1 § ändras på så sätt att tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregel samtidigt som det införs ett vandelskrav för att en utlänning ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd. De föreslagna förändringarna gör att den nuvarande bestämmelsen inte längre behövs. Den ska därför tas bort.

I den nya lydelsen av bestämmelsen föreslås att olika krav ska vara uppfyllda för att ett permanent uppehållstillstånd ska beviljas. Det bör anmärkas att bestämmelsen inte utgör en självständig grund för uppehållstillstånd utan enbart reglerar de särskilda krav som ställs upp för att bevilja någon ett permanent uppehållstillstånd. Det krävs därför att även förutsättningarna för uppehållstillstånd i någon annan bestämmelse är uppfyllda för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Kraven gäller generellt för alla som ansöker om permanent uppehållstillstånd förutom de utlänningar som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning). För dem införs ett särskilt undantag i 5 kap. 2 §. Kraven för permanent uppehållstillstånd kommer, förutom undantaget för vidarebosatta, att träffa alla de bestämmelser i utlänningslagen enligt vilka ett permanent uppehållstillstånd kan beviljas. Det gäller t.ex. utlänningar som har uppehållstillstånd för arbete eller studier och som efter viss tid med uppehållstillstånd i Sverige får beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 §.

De krav som det är frågan om avser kunskaper i svenska och samhällskunskap samt krav på försörjning och vandel.

Försörjningskravet bör kopplas till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Sökanden ska ha en lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till denna nivå.

Förbehållsbeloppet vid utmätning av lön består av den del av lönen som inte får tas i anspråk genom utmätning. Förbehållsbeloppet bestäms med ledning av s.k. normalbelopp, som anses innefatta alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnad. Den kostnaden beräknas särskilt och läggs till normalbeloppet.

Vandelskravet i tredje punkten är utformat i enlighet med det vandelskrav som finns i nuvarande 7 §. Det innebär att vägledning kan hämtas från tidigare förarbetsuttalanden och praxis.

Den närmare utformningen av kraven och hur de ska kontrolleras bör inte regleras i lag. I 5 kap. 24 § föreslås därför ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1.

7 a §

I paragrafen anges uttömmande de undantag som ska kunna göras från kraven för permanent uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

Från de krav som anges i 7 § 1 och 2, dvs. kraven på kunskaper i svenska och samhällskunskap samt försörjningskravet, undantas barn och sökanden som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension. Med barn avses i enlighet med 1 kap. 2 § utlänningslagen en person som är under 18 år. När det gäller åldern för rätt att uppbära allmän pension eller garantipension ska den sammanfalla med den riktålder som beräknas. Det innebär att åldern för när man tidigast kan ta ut allmän pension, eller få garantipension och bostadstillägg, kommer att kopplas till medellivslängdens utveckling. Riktåldern ska beräknas första gången 2020 och sedan tillämpas sex år senare. Det finns dock inga konkreta lagförslag lagda ännu kring tillämpningen av riktåldern. Bedömningen av om en sökande är ett barn eller har rätt att uppbära pension och därmed är undantagen från kraven, bestäms av förhållandena vid tidpunkten för prövningen av ansökan (jfr RÅ 1988 ref. 132).

Undantag från kraven på kunskaper i svenska och samhällskunskap samt försörjningskravet, ska också göras om det finns synnerliga skäl. Det innebär att det endast i undantagsfall ska beviljas ett permanent

uppehållstillstånd trots att kraven inte är uppfyllda. Undantag ska vara möjligt i situationer när det inte framstår som rimligt för en enskild att nå kraven. Bedömningen måste anpassas till vilket krav det är fråga om. Det kan finnas goda skäl att t.ex. äldre personer och personer med funktionsnedsättning inte ska behöva uppfylla försörjningskravet. Personer som söker skydd i Sverige kan ha genomgått traumatiska upplevelser som gör att förmågan att tillgodogöra sig undervisning försämrats och att det inte krävas att de uppfyller kunskapskraven. En annan aspekt som kan vägas in är hur länge den enskilde vistats i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd. En person som under mycket lång tid vistats här utan att ha kunnat nå de föreskrivna kraven ska kunna undantas på grund av synnerliga skäl. Någon bestämd tidsgräns bör inte anges utan det blir frågan om bedömningar i enskilda fall. Det kan vara så att det finns olika faktorer som samverkar och som vid en samlad bedömning gör att undantag ska medges.

Vandelskravet i 7 § 3 ska uppfyllas av alla som ansöker om permanent uppehållstillstånd förutom sökanden som vid tidpunkten för prövningen av ansökan inte har fyllt femton år. Ett hederligt levnads-sätt kan krävas av alla över 15 år och det ska inte finnas någon ventil som möjliggör ett permanent uppehållstillstånd utan att vandelskravet är uppfyllt.

11 §

I paragrafens andra stycke finns en upplysningsbestämmelse som hänvisar till lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Den lagen upphör att gälla den 20 juli 2021 vilket innebär att tredje stycket ska tas bort.

15 a §

I paragrafen görs en redaktionell ändring med anledning av att skyddskategorin övriga skyddsbehövande utmönstras ur utlänningslagen.

16 §

I bestämmelsen regleras den uppskjutna invandringsprövningen vid anhöriginvandring. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.2.

I paragrafens första stycke görs en följdändring på grund av att bestämmelsen om uppskjuten invandringsprövning i 5 kap. 8 § utmönstras ur utlänningslagen. Hänvisningen i bestämmelsen ska i stället göras till 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket.

Precis som tidigare ska det krävas att ett förhållande består för att ett nytt uppehållstillstånd på grund av anknytning till make, maka eller sambo eller vid snabba anknytningar, ska kunna beviljas. Bestämmelser om tillståndstidens längd, förlängning samt möjligheter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd återfinns i 3 och 3 a §§ i kombination med de krav för permanent uppehållstillstånd som framgår av 7 §.

I andra stycket regleras möjligheten till förlängt uppehållstillstånd trots att förhållandet har upphört. Har det anknytningsgrundande förhållandet upphört får uppehållstillstånd ändå ges om utlänningen har särskild anknytning till Sverige, förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller om andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd. De förarbetsuttalanden som gjorts och den praxis som har vuxit fram ska ge vägledning även i framtiden. Tillståndstidens längd ska vara 13 månader.

I paragrafens andra stycke finns en bestämmelse som hänvisar till lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Den lagen upphör att gälla den 20 juli 2021 vilket innebär att tredje stycket ska tas bort.

17 a §

Enligt utlänningslagen får uppehållstillstånd vägras för anknytningspersonens make/maka eller sambo om någon av makarna eller samborna är under 18 år. Detta ändras på så sätt att åldersgränsen för att kunna vägra uppehållstillstånd bestäms till 21 år. Detta följer regleringen i familjeåterföreningsdirektivet som anger 21 år som högsta

ålder som kan krävas innan en make/maka eller sambo kan återförenas med anknytningspersonen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.3.

18 §

Paragrafen reglerar när en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord.

I andra stycket 1 görs en redaktionell ändring med hänsyn till att skyddskategorin övriga skyddsbehövande utmönstras ur utlänningslagen.

I andra stycket 3 regleras, såvitt gäller förlängning av uppehållstillstånd vid anhöriginvandring, undantag från huvudregeln att uppehållstillstånd ska vara ordnat före inresan. Med hänsyn till att huvudregeln föreslås vara att tidsbegränsade uppehållstillstånd, och inte som hittills permanenta tillstånd, ska vara huvudregeln vid anhöriginvandring anpassas hänvisningen i bestämmelsen till detta.

24 §

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om utformning och kontroll av språk- och samhällskunskapskraven enligt 7 § samt om försörjningsförmågan enligt samma paragraf.

5 a kap.

2 §

I paragrafen regleras kravet på att kunna försörja sig och sin familj för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.2.

Kravet på att kunna försörja sig och sin familj kompletteras med att även de krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap samt vandel som ska tillämpas på den som ansöker om permanent uppehållstillstånd, ska gälla för den som ansöker om ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Det innebär även att vandelskravet i 3 § ersätts och därmed kan tas bort. För beskrivning av kraven för permanent

uppehållstillstånd, se avsnitt 7.4. Möjligheten att kräva att tredje-landsmedborgare följer villkor för integrering i enlighet med nationell lagstiftning följer av artikel 5.2 och artikel 15.3 i direktivet om varaktigt bosatta.

4 §

I paragrafen anges vilka grupper av utlänningar som inte ska beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige. En sådan grupp är övriga skyddsbehövande. Bestämmelsen anpassas till att denna kategori utmönstras ur utlänningslagen.

9 kap.

8 §

I paragrafen görs en redaktionell ändring med anledning av att skyddskategorin övriga skyddsbehövande utmönstras ur utlänningslagen.

12 kap.

3 §

I paragrafen görs en redaktionell ändring med anledning av att skyddskategorin övriga skyddsbehövande utmönstras ur utlänningslagen.

8 a §

I paragrafen görs en redaktionell ändring med anledning av att skyddskategorin övriga skyddsbehövande utmönstras ur utlänningslagen.

16 b §

I paragrafen görs en redaktionell ändring med anledning av att skyddskategorin övriga skyddsbehövande utmönstras ur utlänningslagen.

18 §

I paragrafen regleras vilka åtgärder som Migrationsverket får vidta om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft kommer fram nya omständigheter. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.2.

Bestämmelsen anpassas till att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel när uppehållstillstånd beviljas enligt utlänningslagen. Om det finns ett verkställighetshinder enligt bestämmelsens första stycke får Migrationsverket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. För det fall att verkställighetshindret har sin grund i att sökanden har flyktingskäl, dvs. hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 2 § utlänningslagen, ska tillståndstiden bestämmas till 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. Tidslängden på tre år överensstämmer med den kortaste tidslängden som, enligt artikel 24.1 i skyddsgrundsdirektivet, kan bestämmas för en flykting. Vilken längd på tillståndet som ska gälla i övrigt får avgöras utifrån en bedömning av situationen i varje enskilt fall. Tillståndstiden får dock inte vara längre än tretton månader. Någon möjlighet att i detta skede bevilja ett permanent uppehållstillstånd finns inte. Detta gäller oavsett om verkställighetshindret är bestående eller tillfälligt. Varje nytt uppehållstillstånd som därefter beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i högst ett år.

Om hindret mot verkställighet är bestående får utlänningen efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Ett verkställighetshinder kan vara bestående om t.ex. utlänningens hemland eller tidigare vistelseland meddelat att utlänningen inte kommer att tas emot där och fortsatta kontakter i frågan med det landet inte bedöms kunna nå framgång. Det får vidare förutsättas att hindret avser samtliga länder dit avvisning eller utvisning kan äga rum enligt avlägsnandebeslutet (jfr MIG 2011:10). För att det ska vara frågan om ett bestående verkställighetshinder bör vidare krävas att hindret inte kan avhjälpas av den enskilde. Ett permanent uppehållstillstånd ska endast kunna beviljas efter ansökan från utlänningen och i samband med att ett tidigare tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut. Vidare ska det för ett permanent uppehållstillstånd krävas att utlänningen även uppfyller kraven för ett

sådant tillstånd i 5 kap. 7 §. För att beviljas ett permanent uppehållstillstånd måste även förutsättningarna för uppehållstillstånd i bestämmelsens första stycke vara uppfyllda.

I paragrafens sista stycke hänvisas till lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Den lagen upphör att gälla den 20 juli 2021 vilket innebär att tredje stycket ska tas bort.

19 §

I paragrafen görs följdändringar med hänsyn till att skyddskategorin övriga skyddsbehövande utmönstras ur utlänningslagen och att lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige upphör att gälla den 20 juli 2021.

19 b §

I paragrafen görs följdändringar med hänsyn till att skyddskategorin övriga skyddsbehövande utmönstras ur utlänningslagen och att lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige upphör att gälla den 20 juli 2021.

13 kap.

17 §

I paragrafen görs en redaktionell ändring med anledning av att skyddskategorin övriga skyddsbehövande utmönstras ur utlänningslagen.

14 kap.

3 §

I paragrafen regleras vilka av Migrationsverkets beslut som kan överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

I en ny strecksats klargörs att verkets beslut om avslag på en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna överklagas. Prövningen är begränsad till om de särskilda kraven för ett permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § är uppfyllda.

16 kap.

11 §

I paragrafen görs en redaktionell ändring med anledning av att skyddskategorin övriga skyddsbehövande utmönstras ur utlänningslagen.

18 kap.

1 §

I paragrafen görs en redaktionell ändring med anledning av att skyddskategorin övriga skyddsbehövande utmönstras ur utlänningslagen.

17.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

6 §

Paragrafen reglerar möjligheten för statslösa barn, som fötts i Sverige, att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.

I andra stycket, som är nytt, införs ett undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd för vissa barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslösa om de har haft hemvist här i landet de senaste fem åren eller under sammanlagt tio år. Genom undantaget tillgodoses Sveriges åtaganden enligt den europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20) och FN:s konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) även när vissa grupper som tidigare beviljades permanenta uppehållstillstånd numera som huvudregel beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. Undantaget gäller barn som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716) på grund av skyddsbehov, synnerligen

ömmande omständigheter eller verkställighetshinder eller som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt samma lag på grund av anknytning till en person med ett sådant uppehållstillstånd. Undantaget gäller även barn som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen), eller som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt samma lag. Även fortsättningsvis krävs att övriga förutsättningar för förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan i bestämmelsen ska vara uppfyllda.

8 §

Paragrafen ger vissa personer mellan 18 och 21 år en möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.

I andra stycket, som är nytt, införs ett undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslösa om de har haft hemvist här i landet de senaste fem åren eller under sammanlagt tio år. Genom undantaget tillgodoses Sveriges åtaganden enligt den europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20) och FN:s konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) även när vissa grupper som tidigare beviljades permanenta uppehållstillstånd numera som huvudregel beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. Undantaget gäller utlänningar som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder eller som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en sådan person. Undantaget gäller även utlänningar som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen), eller som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt samma lag. Även fortsättningsvis krävs att övriga förutsättningar för förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan i bestämmelsen ska vara uppfyllda.

17.3 Övriga lagförslag

I lagförslagen i avsnitt 1.2–1.5 och 1.7–1.8 har endast föreslagits följdändringar med anledning av att skyddskategorin övriga skyddsbehövande utmönstras ur utlänningslagen, eller på grund av att lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, upphör att gälla i samband med att förslagen i detta betänkande träder i kraft. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

Referenser

Offentligt tryck

Dir. 2019:70, *Språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap.*

Dir. 2020:8, *Åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.*

Ds 2020:2, *Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer.*

Faktapromemoria 2015/16:FPM122, 31 augusti 2016, *EU-gemensamt system för vidarebosättning.*

Faktapromemoria 2015/16:FPM130, 9 september 2016, *Skyddsgrundsförordningen.*

Lagrådets yttrande den 20 april 2016.

Prop. 1968:142, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående riktlinjer för utlänningspolitiken m. m.*

Prop. 1971:30, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*

Prop. 1975/76:18, *Regeringens proposition om ändring i utlänningslagen.*

Prop. 1983/84:144, *Regeringens proposition om invandrings- och flyktingpolitiken.*

Prop. 1988/89:86, *Regeringens proposition med förslag till utlänningslag m. m.*

Prop. 1993/94:94, *Mottagande av asylsökande m.m.*

Prop. 1993/94:151, *Rättssäkerhet vid beskattningen.*

Prop. 1996/97:25, *Svensk migrationspolitik i ett globalt perspektiv – en sammanfattning.*

- Prop. 1999/2000:43, *Uppehållstillstånd på grund av anknytning.*
- Prop. 1999/2000:147, *Lag om svenskt medborgarskap.*
- Prop. 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*
- Prop. 2005/06:72, *Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening.*
- Prop. 2005/06:77, *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.*
- Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.*
- Prop. 2009/10:55, *En politik för det civila samhället.*
- Prop. 2009/10:77, *Försörjningskrav vid anhöriginvandring.*
- Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2011/12:60, *Genomförande av återvändandedirektivet.*
- Prop. 2013/14:83, *Genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.*
- Prop. 2013/14:216, *Särskilt ömmande omständigheter.*
- Prop. 2013/14:217, *Enklare regler om uppehållstillstånd för vissa vårdnadshavare som sammanbor med barn i Sverige.*
- Prop. 2013/14:248, *Genomförandet av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.*
- Prop. 2015/16:174, *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*
- Prop. 2016/17:61, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet.*
- Prop. 2016/17:133, *Kompletteringar av den tillfälliga lagen för uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå.*
- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:279, *Stärkt rättssäkerhet i de allmänna förvaltningsdomstolarna.*
- Prop. 2018/19:128, *Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*

- Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*.
SOU 1972:84, *Flyktingskap*.
SOU 1990:79, *Utlänningsnämnd*.
SOU 1993:62, *Rättssäkerheten vid beskattningen*.
SOU 1999:16, *Ökad rättssäkerhet i asylärenden*.
SOU 1999:34, *Svenskt medborgarskap*.
SOU 2006:6, *Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt*.
SOU 2008:114, *Försörjningskrav vid anhöriginvandring*.
SOU 2013:29, *Det svenska medborgarskapet*.
SOU 2015:73, *Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet*.
SOU 2017:12, *Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015*.
SOU 2017:103, *Lagliga vägar för att söka asyl i EU*.

Övrig litteratur

- Andersson, H. och K. Jutvik (2019): "Påverkar nationell migrationspolitik flyktingflöden?" *Ekonomisk debatt* 47 (3).
- Arbetsförmedlingen (2017): *Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden*, Working Paper 2017:5.
- Arbetsförmedlingen (2019): *Utkast till lagrådsremiss Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, Remissyttrande, Dnr Af-2019/0007 6899, 2019-03-15.
- Arbetsgivarverket (2019): *Utkast till lagrådsremiss Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, Dnr 2019/0188, 2019-03-18.
- Ayalew Mengiste, T. och E. Olsson (2019): *Från Afrikas horn till Sverige – Smuggling, informella nätverk och diasporans engagemang*, Delegationen för Migrationsstudier, Delmi Rapport 2019:2, Stockholm.
- Barthel, F. and E. Neumayer (2015): "Spatial Dependence in Asylum Migration", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41(7).

- Bassermann, M.-A. (2019): *Overview of national protection statuses in Austria*, International Organization for Migration / European Migration Network, Vienna.
- Bertoli, S., Brücker, H. and F. Fernández-Huertas Moraga (2020): *Do Processing Times Affect the Distribution of Asylum Seekers across Europe?* IZA Discussion Paper No. 13018.
- Beyer, C. (1990): "Rättssäkerhet – en formsak", *Juridisk tidskrift* 1990/91, 389–402.
- Borevi, K. (2018): *Familj, medborgarskap, migration – Sveriges politik för anhörig-invandring i ett jämförande perspektiv*, Delegationen för Migrationsstudier, Delmi Rapport 2018:5, Stockholm.
- Boverket (2019): *Stort underskott på bostäder för nyanlända*, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/nyanlanda/>.
- Bratu, C., Dahlberg, M., Engdahl, M. och T. Nikolka (2018): *Spillover Effects of Stricter Immigration Policies*, IFAU Working Paper 2018:13.
- Brekke, J.-P. and G. Brochmann (2015): "Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation", *Journal of Refugee Studies* 28(2), 145–162.
- Brekke, J.-P. and A. Gustafsson Grønningsæter (2017): *Family reunification regulations in Norway and the EU*, Report 2017:06, Institute for Social Research, Oslo.
- Brottsförebyggande rådet (2005): *Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet*, Rapport 2005:17.
- Brottsförebyggande rådet (2020): *Kriminalstatistik 2019 – Personer lagförda för brott*.
- Bundesministerium des Innern, für Bauen und Heimat (2018): *Anträge auf Familiennachzug ab 1. August 2018 möglich*, Pressemitteilung, 2018-08-01.
- Böcker, A. and T. Havinga (1998): "Asylum Applications in the European Union: Patterns and Trends and the Effects of Policy Measures", *Journal of Refugee Studies* 11(3).

- Commission of the European Communities, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, COM (2008) 610 final, Brussels.
- Cornelius, W. A. (2001): "Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy", *Population and Development Review* 27(4).
- Cornelius, W. A. and I. Salehyan (2007): "Does border enforcement deter unauthorized immigration? The case of Mexican migration to the United States of America", *Regulation and Governance* 1(2).
- Crawley, H. and J. Hagen-Zanker (2019): "Deciding Where to go: Policies, People and Perceptions Shaping Destination Preferences". *International Migration* 57(1), 20–35.
- De Haas, H., Czaika, M., Flahaux, M.-L., Mahendra, E., Natter, K., Vezzoli, S. and M. Villares-Varela (2019): "International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects", *Population and Development Review* 45(4), 885–922.
- EASO – European Asylum Support Office (2020): *Asylum Trends and COVID-19*, EASO Special Report, 7 May 2020.
- ECRE/AIDA – European Council for Refugees and Exiles / Asylum Information Database (2017): *Content of Protection, Residence permits*.
- ECRE/AIDA – European Council for Refugees and Exiles / Asylum Information Database (2019a): *Country Report Austria, 2018 Update*.
- ECRE/AIDA – European Council for Refugees and Exiles / Asylum Information Database (2019b): *Country Report Belgium, 2018 Update*.
- ECRE/AIDA – European Council for Refugees and Exiles / Asylum Information Database (2019c): *Country Report France, 2018 Update*.
- ECRE/AIDA – European Council for Refugees and Exiles / Asylum Information Database (2019d): *Country Report Germany, 2018 Update*.

- ECRE/AIDA – European Council for Refugees and Exiles / Asylum Information Database (2019e): *Country Report Italy, 2018 Update*.
- ECRE/AIDA – European Council for Refugees and Exiles / Asylum Information Database (2019f): *Country Report Netherlands, 2018 Update*.
- EMN – European Migration Network (2010): *The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses*, Synthesis Report, Brussels.
- EMN – European Migration Network (2016): *Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe – what works?* National Report Italy.
- EMN – European Migration Network (2017a): *Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices*, Synthesis Report, Brussels.
- EMN – European Migration Network (2017b): *Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe – what works?* Synthesis Report, Brussels.
- EMN – European Migration Network (2018): *Safe Countries of Origin*, EMN Inform.
- EMN – European Migration Network (2019): *Annual Report on Migration and Asylum 2018*, Brussels.
- EMN – European Migration Network (2020a): *Ad-hoc query on Knowledge of language as condition for issuance residence permit*, Requested by SI EMN NCP on 10 March 2020.
- EMN – European Migration Network (2020b): *Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway*, Synthesis Report, Annex 1 – Overview of EU-harmonised statuses and implementation by Member States, Brussels.
- EMN – European Migration Network (2020c): *Special Annex to the 30th EMN Bulletin EU Member States & Norway: responses to COVID-19 in the migration and asylum area*, January–March 2020.
- EMN – European Migration Network (2020d): *Long-term resident status in the EU*, EMN Inform.

- Esaiasson, P. och J. Sohlberg (2018): *Asylsökandes möte med Sverige*, Delegationen för Migrationsstudier, Delmi Rapport 2018:8, Stockholm.
- ESI – European Stability Initiative (2013): *Saving visa-free travel – Visa, asylum and the EU roadmap policy*, Berlin/Brussels.
- Europaparlamentet (2018): *Resolution av den 11 december 2018 med rekommendationer till kommissionen om humanitära visum*, P8_TA(2018)0494.
- European Commission (2019): *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, COM (2019) 162 final.
- Europeiska Kommissionen (2016): *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett EU-gemensamt system för vidarebosättning och ändring av förordning (EU) nr 516/2014 om inrättande av asyl-, migrations- och integrationsfonden*, KOM (2016) 468 final.
- Europeiska Kommissionen (2020): *Kommissionens arbetsprogram 2020*, COM (2020) 37 final.
- Eurostat: *Decisions on applications and resettlement, metadata*.
- Eurostat: *First instance decisions on applications by citizenship, age and sex, Annual aggregated data (rounded)*, last update 15 October 2019.
- Eurostat: *Resettled persons by age, sex and citizenship, Annual data (rounded)*, last update 6 July 2020.
- Eurostat (2016): *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*, News release 44/2016.
- Eurostat (2019): *580 800 first-time asylum seekers registered in 2018, down by 11% compared with 2017*, News release 46/2019.
- Eurostat (2020): *612 700 first-time asylum seekers registered in 2019, up by 12% compared with 2018*, News release 48/2020.
- Federal Office for Migration and Refugees (2019): Issuing residence permits, www.bamf.de/EN/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/AusgangVerfahren/ErteilungVerlaengerungAT/erteilung-verlaengerung-at-node.html, hämtad 2019-05-16.

- Finnish Immigration Service (2017): *Family Reunification of Third Country Nationals in the EU – National report of Finland*, EMN focused study 3/2016.
- Finska Migrationsverket (2019): *Positivt beslut*, <https://migri.fi/sv/asyl-i-finland/positivt-beslut>, hämtad 2019-08-21.
- Flood, L. och J. Ruist (2015): *Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser*, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2015, SOU 2015:95.
- FN:s kommitté för barnets rättigheter (2005): *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 om behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet*.
- FN:s kommitté för barnets rättigheter (2013): *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*.
- FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och FN:s kommitté för barnets rättigheter (2017): *Gemensam allmän kommentar nr 4 (2017) av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och nr 22 (2017) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer*.
- Fratzke, S. and B. Salant (2017): *Tracing the Channels Refugees Use to Seek Protection in Europe*, Migration Policy Institute Europe, Brussels.
- Frontex (2019): *Risk Analysis for 2019*, Warsaw.
- Frontex (2020): *Risk Analysis for 2020*, Warsaw.
- Företagarna (2016): *Utkast till lagrådsremiss: Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, 2016-03-10.
- Grote, J. (2017): *Family Reunification of third-country nationals in Germany*, Focused study by the German National Contact Point for the European Migration Network, Federal Office for Migration and Refugees, Nuremberg.

- Grote, J., Bitterwolf, M. and T. Baraulina (2016): *Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Germany*. Focus Study by the German National Contact Point for the European Migration Network, Federal Office for Migration and Refugees, Nuremberg.
- Gustafsson Grønningsæter, A. och J.-P. Brekke (2017): *Family reunification regulation in Norway – a summary*, Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Hagen-Zanker, J. och R. Mallett (2020): *Understanding migrant decision-making: implications for policy*, MIDEQ Working Paper, London.
- Hagström, A., Hollander, A. och E. Mittendorfer-Rutz (2018): *Kartläggning av självskadebeteende, suicidförsök, suicid och annan dödlighet bland ensamkommande barn och unga*, Karolinska Institutet, Stockholm.
- Hainmueller, J., Hangartner, D. and D. Lawrence (2016): “When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugee”, *Science Advances* 2(8).
- Hatton, T. J., Richter, W. F. and R. Faini (2004): “Seeking Asylum in Europe”, *Economic Policy* 38, 5–62.
- Hatton, T. J. (2009): “The Rise and Fall of Asylum: What happened and why?”, *The Economic Journal* 119.
- Hatton, T. J. and A. Lim (2005): “Australian Asylum Policy: The Tampa Effect”, *Agenda* 12(2).
- Hatton, T. J. and J. G. Williamson (2005): *Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe*, NBER Working Paper 10680.
- Hayden, S. (2019): *Asylum for sale: Refugees say some U.N. workers demand bribes for resettlement*, NBC News, 6 April 2019.
- Holzer, T., Schneider, G. and T. Widmer (2000): “The Impact of Legislative Deterrence Measures on the Number of Asylum Applications in Switzerland (1986–1995)”, *International Migration Review* 34(4).
- IOM – International Organization for Migration (2019): *World Migration Report 2020*.
- Jansson, E. (2020): *Utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden, Kunskapsläget i korthet*, Arbetsförmedlingen Analys 2020:1.

- Justitiedepartementet (2018a): *Kommenterad dagordning för rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 4–5 juni 2018.*
- Justitiedepartementet (2018b): *Kommenterad dagordning för rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 11–12 oktober 2018.*
- Justitiedepartementet (2019): *Kommenterad dagordning för rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 2–3 december 2019.*
- Justitiedepartementet (2020): *Kommenterad dagordning för rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 13 mars 2020.*
- Knoll, A. and A. Sherriff (2017): *Making Waves: Implications of the irregular migration and refugee situation on Official Development Assistance spending and practices in Europe*, Rapport 2017:01 till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).
- Kumin, J. (2015): *Welcoming engagement: How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union*, Migration Policy Institute Europe, Brussels.
- Kuschminder, K. and K. Koser (2016): "Afghans in Greece and Turkey seeking to migrate onward: Decision-making factors and destination choices". *Migration Policy Practice* VI(3), 30–35.
- Larsson, J. K. (2019): *Vad händer i mötet? Hur arbetsförmedlares arbetssätt kan bidra till ökad jämställdhet*, Arbetsförmedlingen Analys 2019:12.
- Lukits, R. (2016): *Family reunification of third-country nationals in Austria*, International Organization for Migration / European Migration Network, Vienna.
- Lundgren Jörum, E. (2015): *Valet och vägen – En intervjustudie med nyanlända syrier i Sverige*, Delegationen för Migrationsstudier, Delmi Rapport 2015:8, Stockholm.
- Mahia, R., de Arce, R. and E. Thielemann (2010): *Immigration Policy and its Impact – A comparative Study with A Focus on Spain*, MPRA Paper No. 35742.
- Malm Lindberg, H. (2020): *De som inte får stanna. Att implementera återvändandepolitik*, Delegationen för Migrationsstudier, Delmi Rapport 2020:1, Stockholm.
- Marbach, M., Hainmueller, J. and D. Hangartner (2018): "The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees", *Science Advances* 4(9).

- Mercator Dialogue on Asylum and Migration (2018): *2018 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe*, Kiel Institute for the World Economy, Kiel.
- Migrationsverket: *Beviljade arbetstillstånd 2014*.
- Migrationsverket: *Beviljade arbetstillstånd 2018*.
- Migrationsverket: *Beviljade arbetstillstånd 2019*.
- Migrationsverket: *Beviljade uppehållstillstånd anknytning 2019*.
- Migrationsverket: *Beviljade uppehållstillstånd anknytning 2018*.
- Migrationsverket (2013): *Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Syrien*, RCI 14/2013, 2013-09-02.
- Migrationsverket (2019a): *Rättsligt ställningstagande angående prövningen av skyddsbehov för personer från Syrien*, SR 23/2019, 2019-08-29.
- Migrationsverket (2019b): *Verksamhets- och utgiftsprognos juli 2019*, diarienummer 1.1.3-2019-717.
- Migrationsverket (2019c): *Verksamhets- och utgiftsprognos oktober 2019*, diarienummer 1.1.3-2019-717.
- Migrationsverket (2019d): *Årsredovisning 2018*.
- Migrationsverket (2020a): *Verksamhets- och utgiftsprognos februari 2020*, diarienummer 1.1.3-2020-1427.
- Migrationsverket (2020b): *Verksamhets- och utgiftsprognos maj 2020*, diarienummer 1.1.3-2020-1427.
- Migrationsverket (2020c): *Verksamhets- och utgiftsprognos juli 2020*, diarienummer 1.1.3-2020-1427.
- Ministère de l'Intérieur (2017): *Family Reunification of Third-Country Nationals in France*, Third EMN Focussed Study 2016.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015): *Villkor för organisationer med social inriktning – civila samhällets villkor 2015 med fokus på flyktingmottagandet*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2019): *Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, Remissyttrande, Dnr 0174-19, 2019-03-15.

- Neumayer, E. (2004): "Asylum Destination Choice – What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others?" *European Union Politics* 5(2), 155–180.
- Neville, D. and A. Rigon (2016): *Towards an EU humanitarian visa scheme?* Briefing PE 556.950, European Parliament, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2019): "Family ties: How family reunification can impact migrant integration", *International Migration Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development and Bertelsmann Stiftung (2019): "How do OECD countries compare in their attractiveness for talented migrants?" *Migration Policy Debates* No. 19.
- OECD and UNHCR – Organization for Economic Co-operation and Development and United Nations High Commissioner for Refugees (2019): *Safe Pathways for Refugees. OECD-UNHCR Study on third country solutions for refugees: family reunification, study programmes and labour mobility*.
- Ortega, F. and G. Peri (2009): *The causes and effects of international migrations: Evidence from OECD countries 1980–2005*, NBER Working Paper No. 14833.
- Parusel, B. and J. Schneider (2017): *Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonisation of asylum outcomes*, Delegationen för Migrationsstudier, Delmi Rapport 2017:9, Stockholm.
- Pensionsmyndigheten (2016): *Asylinvandringens ekonomiska effekter på pensionssystemet*.
- Riksrevisionen (2017): *Konsekvensanalyser vid migrationspolitiska beslut*, RIR 2017:25.
- Ruist, J. (2018): *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2018:3.
- Schmidt, G. (2009): *Aendrede Familiesammenføringsregler, Hvad har de nye regler betydet for pardannelsmønstret blandt etniske minoriteter?* SFI Rapport 09:289.

- Shakra, M. and J. Szalanska (2019): *Refugee Protection Sweden – Country Report*, RESPOND Working Papers, Paper 2020/32.
- Skatteverket (2017): *Folkbokföring vid uppehållstillstånd kortare än ett år*, Dnr: 202 284594-17/111.
- Statskontoret (2018): *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften*, Rapport 2018:3.
- Statsrådsberedningen (1995): *Att styra genom regler? Checklista för regelgivare*, Statsrådsberedningens promemoria 1995:2.
- Svenska Röda Korset (2018): *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen*, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019): *Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, Yttrande dnr. 19/00294, 2019-03-15.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Underlag angående några aktuella frågor om mottagandet av asylsökande och nyanlända*, Skrivelse 2020-03-09, Ärendenummer 20/00364.
- Sveriges Riksdag (2019): *Rapport från utredningstjänsten: Upphållstillstånd i asylärenden på humanitär grund*, Dnr 2019:375, 2019-04-08.
- Thielemann, E. R. (2012): "How effective are national and EU policies in the area of forced migration?" *Refugee Survey Quarterly* 31 (4), 21–37.
- UDI – Norwegian Directorate of Immigration (2019): *Residence permit on humanitarian grounds*, www.udi.no/en/word-definitions/residence-permit-on-humanitarian-grounds, hämtad 2019-09-18.
- UNDP – United Nations Development Program (2019): *Scaling fences – voices of irregular African migrants to Europe*.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2019): *Global Trends – Forced Displacement in 2018*, Geneva.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2020a): *Global Trends – Forced Displacement in 2019*, Geneva.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2020b): *Resettlement at a glance* (January–December 2019).

- UNHCR Regional Representation for Northern Europe (2019): *UNHCR Observations on the Law Proposal "Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige – utkast till lagrådsremiss"*, 2019-03-18.
- UNHCR Regional Representation for Northern Europe (2020a): *Background Note on Community Sponsorship Programs (CSP)*, 20 February 2020.
- UNHCR Regional Representation for Northern Europe (2020b): *Community Sponsorship Programs for refugees in Nordic countries – a concept note*, 2 March 2020.
- UNHCR Regional Representation for Northern Europe (2020c): *UNHCR recommendations to Sweden on strengthening refugee protection in Sweden, Europe and globally*, May 2020.
- UNHCR Resettlement and Complementary Pathways Service (2019): *Overview of current community sponsorship programmes*, Updated December 2019.
- Valenta, M. (2014): "The Nexus of Asylum Seeker Migrations and Asylum Policy: Longitudinal Analysis of Migration Trends in Norway", *International Journal on Minority and Group Rights*, 21(3).
- Wallace Goodman, S. and M. Wright (2015): "Does Mandatory Integration Matter? Effects of Civic Requirements on Immigrant Socio-economic and Political Outcomes", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41(12), 1885–1908.
- Wennergren, B. och U. von Essen (2013): *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar*, Norstedts gula bibliotek, 6 uppl., Stockholm.
- Wickström Östervall, L. (2019): *Lägre andel nyanlända kvinnor kommer till etableringen, Konsekvenser av tillfälliga uppehållstillstånd*, Arbetsförmedlingen Analys 2019:9.

Rättsfall m.m.

Högsta domstolen

NJA 1994 s. 256

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD:s domar den 22 juni 2020 i mål nr 2858-19 och 2859-19

Justitieombudsmannen

JO:s beslut 2010/11, dnr 1046-2009

JO-beslut 2015/16, dnr 4500-2013

Migrationsöverdomstolen

MIG 2006:1

MIG 2007:15

MIG 2007:25

MIG 2007:29

MIG 2007:35

MIG 2007:36

MIG 2007:39

MIG 2007:48 I

MIG 2008:1

MIG 2008:10

MIG 2008:11 I & II

MIG 2008:22

MIG 2009:9

MIG 2009:31 I & II

MIG 2010:19

MIG 2010:20

MIG 2010:23

MIG 2011:10

MIG 2011:11

MIG 2011:16

MIG 2012:1

MIG 2012:13

MIG 2012:21
MIG 2014:9
MIG 2014:16
MIG 2015:4
MIG 2016:6
MIG 2016:13
MIG 2016:26
MIG 2017:7
MIG 2018:4
MIG 2018:19
MIG 2018:20
MIG 2019:12
MIG 2019:22
MIG 2020:1

EU-domstolen

C-578-08, Chakroun
C-285-12, Diakité
C-638/16, PPU
C-302/18, X mot Belgische Staat

Europadomstolen

Abdulaziz, Cabales och Balkandali mot Förenade Kungariket,
no 9214/80 m.fl. § 67, 28 maj 1985.
D mot Förenade Kungariket, no 30240/96, 2 maj 1997.
Maaouia mot Frankrike, no 39652/98, 5 oktober 2000.
Boultif mot Schweiz, no 54273/00, 2 augusti 2001.
Sen mot Nederländerna, no 31465/96, 21 december 2001.
Tuquabo-Tekle m.fl. mot Nederländerna, no 60665/00, 1 december
2005.
Üner mot Nederländerna, no 46410/99, 18 oktober 2006.

Emonet m.fl. mot Schweiz, no 39051/03, 13 december 2007.
Nnyanzi mot Förenade Kungariket, no 21878/06, 8 april 2008.
N mot Förenade Kungariket, no 26565/05, 27 maj 2008.
Maslov mot Österrike, no 1638/03, 23 juni 2008.
Osman mot Danmark, no 38058/09, 14 juni 2011.
Nunez mot Norge, no 55597/09, 28 juni 2011.
A.A. mot Förenade Kungariket, no 8000/08, 20 september 2011.
Nacic m.fl. mot Sverige, no 16567/10, 15 maj 2012.
Hode och Abdi mot Förenade Kungariket, no 22341/09, 6 november 2012.
Imamovic mot Sverige, no 57633/10, 13 november 2012.
Berisha mot Schweiz, no 948/12, 30 juli 2013.
Mugenzi mot Frankrike, no 52701/09, 10 juli 2014.
Jeunesse mot Nederländerna, no 12738/10, 3 oktober 2014.
M.T. mot Sverige, no 1412/12, 26 februari 2015.
R.H. mot Sverige, no 4601/14, 10 september 2015.
I.A.A. m.fl. mot Förenade Kungariket, no 25960/13, 8 mars 2016.
F.G. mot Sverige (GC), no 43611/11, 23 mars 2016.
K.L. mot Sverige, no 25141/16, 17 oktober 2016.
El Ghatet mot Schweiz, no 56971/10, 8 november 2016.
M.T. mot Sverige, no 47058/16, 6 december 2016.
Paposhvili mot Belgien, no 41738/10, 13 december 2016.
Obinna Ide mot Sverige, no 50586/18, 28 januari 2019.
Abokar mot Sverige, no 23270/16, 14 maj 2019.
Eze mot Sverige, no 57750/17, 17 september 2019.
M.A. mot Danmark, no 6697/18, GC, ännu ej avgjort.

Reservationer

Reservation av ledamoten Jonny Cato, Centerpartiet

Det behövs en hållbar migrationspolitik som är bra både för Sverige och de som söker skydd här. Det innebär att den som får asyl i Sverige ska ha goda förutsättningar att integreras samtidigt som vår lagstiftning ska vara i linje med andra EU-länder. En likvärdig lagstiftning är en förutsättning för att medlemsländerna ska ta ett större delat ansvar.

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska ha samma tillståndslängd

Tillfälliga uppehållstillstånd är huvudregeln i EU. Vi delar därför kommitténs bedömning att uppehållstillstånden ska vara tillfälliga som huvudregel, med undantag för kvotflyktingar som ska få permanent uppehållstillstånd direkt. Vi anser dock att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska ha samma tillståndslängd istället för kommitténs förslag som innebär att alternativt skyddsbehövande ska få ett första tillstånd på 13 månader. Skyddsbehovet för alternativt skyddsbehövande är oftast, precis som för flyktingar, långvarigt. En lagstiftning som likställer skyddsgrunderna är också i linje med regelverket i flera andra EU-länder. Det finns därför ingen anledning att göra skillnad på flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Därmed reserverar sig Centerpartiet mot att alternativt skyddsbehövande ska få kortare tillstånd än flyktingar.

Krav för permanent uppehållstillstånd

Det ska finnas en balans mellan att främja integrationen och att ställa krav. Därför anser vi att den som ansöker om permanent uppehållstillstånd ska omfattas av ett försörjningskrav i enlighet med kommitténs förslag. Det skapar incitament för att snabbare bli egenförsörjande och gynnar på så sätt integrationen. Däremot anser vi inte att det är nödvändigt att också införa krav på samhälls- och språkkunskap för permanent uppehållstillstånd utan menar att dessa krav istället ska ställas för medborgarskap. Därmed reserverar sig Centerpartiet mot att införa krav på samhälls- och språkkunskap för att erhålla permanent uppehållstillstånd.

Tillfälligt uppehållstillstånd ger rätt till familjeåterförening

Vi anser, precis som kommittén, att den som har fått asyl och har ett tillfälligt uppehållstillstånd ska ha rätt till att återförenas med sin fru, man eller partner och eventuella barn och ska undantas försörjningskravet de tre första månaderna.

En humanitär grund – särskilt och synnerligen ömmande omständigheter

Vi delar kommitténs bedömning att den humanitära grunden bör göra skillnad på barn och vuxna. Vi anser dock, i motsats till kommittén, att man istället för att återinföra tillståndsgrunden synnerligen ömmande omständigheter bör återgå till den tidigare lagstiftningen om särskilt ömmande omständigheter för barn och synnerligen ömmande omständigheter för vuxna. För oss är det viktigt att den humanitära grunden i migrationslagstiftningen omfattar de som är mest utsatta och tydligt gör skillnad på barn och vuxna. Vi anser också, till skillnad från kommittén, att ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av särskilt eller synnerligen ömmande omständigheter ska vara tre år precis som för flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

En rättssäker asylprocess

Kommittén gör bedömningen att rättssäkerheten kan behöva förstärkas ytterligare i vissa avseenden och att en utredning behöver tillsättas. Vi delar kommitténs bedömning men anser dock att utredningen, utöver kommitténs förslag att se över systemet för biträden, även bör se över rättssäkerheten i andra delar av asylprocessen. Exempelvis asylärenden där trovärdighetsbedömningen har stor betydelse så som i de fall den asylsökande har behövt fly på grund av konvertering eller sin sexuella läggning. Vi anser därför att utredningens uppdrag bör bli bredare än vad kommittén föreslår.

Reservation av ledamoten Hans Eklind, Kristdemokraterna

I det slutbetänkande som finns har kristdemokraterna valt att reservera sig gällande nedanstående förslag:

Längden på uppehållstillstånd vid alternativt skyddsbehov

Kristdemokraterna delar åsikten att det tidsavgränsade uppehållstillståndet för alternativt skyddsbehövande ska vara minst 13 månader för att Sverige, i enlighet med kapitel 7 i Skyddsgrundsdirektivet, ska uppfylla kraven om att även denna skyddsgrund ska ges likabehandling avseende rättigheter kring exempelvis hälso- och sjukvård.

Vi vill dock att längden på uppehållstillståndet sätts till 2 år. En avvägning som vi menar tillgodoser tre viktiga aspekter:

Upphållstillståndet är därmed kortare i jämförelse med flyktingar. Detta är rimligt då uppehållstillståndet är kopplat till den allmänna situationen i hemlandet, inte individuellt på det vis som gäller för flyktingar.

I princip alla uppehållstillstånd som utfärdas för alternativt skyddsbehövande förlängs. Ärendemängden kommer således att minska om längden för uppehållstillståndet blir 2 år istället för 13 månader.

Kristdemokraterna menar att även alternativt skyddsbehövande ska ha rätt till familjeåterförening varför ett första uppehållstillstånd på endast 13 månader är för snävt. Inte minst då vi menar att det ska råda försörjningskrav för alternativt skyddsbehövande från dag ett (se vidare i reservation avseende undantag från försörjningskravet).

Undantag från försörjningskravet

Kristdemokraterna menar att försörjningskravet ska gälla alla utom egna barn under 18 år. Förslagen i betänkandet har en annan innebörd. Vi ser förvisso också ett behov av ventiler, exempelvis gällande personer med en varaktig funktionsnedsättning som omöjliggör egen arbetsrelaterad inkomst, men undantagen i slutbetänkande går mycket längre.

Sverige är bundna av det så kallade EU-direktivet om familjeåterförening. I paragraf 12.1 står det att försörjningskrav inte kan ställa om en ansökan om familjeåterförening sker inom tre månader

efter att flyktingstatus beviljats. Alternativt skyddsbehövande omfattas dock inte av nämnda direktiv varför försörjningskrav kan och bör ställas från det att skyddsstatus upprättas. Kristdemokraterna avvisar därmed förslaget om att alternativt skyddsbehövande ska ges möjlighet till undantag från försörjningskrav.

För att undvika att barn, oftast pojkar, skickas på livsfarliga vägar till Sverige i hopp om att få uppehållstillstånd för att återförenas med sina familjer på svensk mark menar vi att barn som utgör anknytningsperson ska ha ett försörjningskrav på sig. Vill vi prioritera barnen måste vi åtgärda drivkraften bakom dessa resor. Enligt en RUT-utredning (Dnr 2020:504) där frågeställningarna till EU:s medlemsstater löd ”Tillåter alla EU-länder barn som anknytningspersoner? Finns det något land/några länder inom EU där ensamkommande barn har försörjningskrav för sina anhöriga?” svarade 20 medlemsstater och tre (Litauen, Ungern och Slovenien) angav att de hade olika typer av försörjningskrav och ett (Tjeckien) att de inte tillät minderåriga barn att utgöra anknytningsperson för familjeåterförening.

En återgång till synnerligen ömmande omständigheter

Kristdemokraterna har i kommittén varit pådrivande för att en ventil åter ska finnas i vår migrationslagstiftning. Det nuvarande regelverket gör att uppehållstillstånd av denna typ endast ska beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa/utvisa utlännen. Detta är inte en långsiktigt hållbar lösning och har mött hård kritik.

Vi har argumenterat för att utformningen av denna ventil ska återge det som kan sägas utgöra en miniminivå utifrån det som EU-rätten och de internationella konventionerna skapar. Vi har funnit att det förslag som lämnats av Lagrådet skapar en ventil för de personer vars anknytning till Sverige eller personliga omständigheter i övrigt nödvändiggör detta och förordar därför denna mer restriktiva utformning.

Reservation av ledamoten Fredrik Malm, Liberalerna

Anhöriginvandring

Liberalerna reserverar sig till förmån för att den så kallade tre-månadersregeln, undantag från försörjningskrav vid anhöriginvandring, endast ska omfatta konventionsflyktingar.

Sverige har stora integrationsutmaningar. Med ett högt söktryck och stor anhöriginvandring ökar belastningen i redan utsatta områden. Om personer inte kommer i arbete och har en ordnad boendesituation riskerar nya generationer av nyanlända att drivas in i långvarigt bidragsberoende, trångboddhet och stor social misär. Sverige måste ta ansvar för den segregation som råder i vårt land och vi måste hantera den integrationsskuld som byggts upp under lång tid. Därför är det rimligt att det undantag från försörjningskravet som finns för den som ansöker om att vara anknytningsperson inom 3 månader efter att hen fått uppehållstillstånd, fortsatt ska gälla för konventionsflyktingar men inte för andra grupper av migranter. Konventionsflyktingar har också ett sådant undantag fastslaget i EU-rätten.

Liberalerna anser att även skyddsbehövande ska kunna familjeåterförenas i Sverige, men det är då viktigt att anknytningspersonen har skaffat arbete och har en boendesituation som är rimlig för att resten av familjen ska kunna få en anständig tillvaro i Sverige och lättare kunna integreras.

Rättssäkerhet

Liberalerna instämmer i kommittémajoritetens uppfattning att en översyn bör göras av hanteringen av offentliga biträden i asylärenden. Liberalerna anser dock att rättssäkerheten i migrationspolitiken utöver kommitténs förslag behöver stärkas ytterligare. Detta bör ske genom kvalitetshöjande resursförstärkningar som riktas till Migrationsverket och migrationsdomstolarna i syfte bl.a. att uppnå målen om kortare handläggningstider, att ge förbättrade möjligheter till vidareutbildning av beslutsfattare, att främja kvalitetssäkring av beslutsprocesser och i synnerhet att kvalitetssäkra tolkningen vid muntliga förhör och förhandlingar. Därutöver vill Liberalerna se en översyn av hur nämndemän nomineras till migrationsdomstolarna.

Reservation av ledamoten Annika Hirvonen Falk, Miljöpartiet**Tidsbegränsade uppehållstillstånd försvårar integrationen och skapar psykiskt lidande**

Permanent uppehållstillstånd är bra för integrationen. Att veta vad som gäller i framtiden är helt grundläggande för att kunna planera sitt liv. All tillgänglig kunskap visar att permanenta uppehållstillstånd är bättre för individens integration än korta tillfälliga uppehållstillstånd. Statistik från Arbetsförmedlingen visar till exempel att kvinnor med korta tillfälliga uppehållstillstånd deltar i etableringsinsatser i betydligt mindre omfattning än de med permanent uppehållstillstånd.

En annan allvarlig konsekvens av att tillfälliga uppehållstillstånd utfärdas istället för permanenta är att det leder till ökad psykisk ohälsa. I de enkätsvar som Röda Korset samlat in från sina behandlingscenter för krigsskadade och torterade framgår att personal på samtliga sex center observerat en sämre psykisk hälsa hos personer som beviljats tillfälliga uppehållstillstånd jämfört med permanenta.¹ De konstaterar att osäkerheten om ifall man kommer att få stanna eller inte när det tillfälliga uppehållstillståndet löper ut skapar höga nivåer av stress och oro för den nyanlände. Att tillfälliga uppehållstillstånd påverkar den psykiska hälsan negativt, med en ökad risk för PTSD, depression och ångest, stöds även av internationell forskning.²

Permanent uppehållstillstånd har därför varit huvudregeln i svensk utlänningslag sedan lång tid tillbaka. Detta ändrades med den tillfälliga lagen. Enligt den tillfälliga lagen beviljas som regel korta uppehållstillstånd, både för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Ett argument som användes då var att det skulle leda till att färre sökte asyl i Sverige.

Utvärderingar av konsekvenser av den tillfälliga lagen har dock inte kunnat visa att lagens skärpningar varit ett huvudskäl till att antalet asylsökande minskat efter att lagen infördes. Det är därför mycket osäkert om förslaget kommer påverka antalet asylsökande som kommer till Sverige.

¹ Röda Korset, *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen*, 2018 s. 26.

² A.a. s. 28.

Däremot är det mycket sannolikt det nya regelverket kommer leda till ett stort mänskligt lidande, en ökad psykisk ohälsa och en försämrad etablering. Det vet vi från utvärderingar av konsekvenserna av den tillfälliga lagen.³

Miljöpartiet vill därför att permanenta uppehållstillstånd ska ges vid första beslutstillfället som huvudregel. Undantag bör precis som i nuvarande utlänningslag kunna göras för personer som utgör ett säkerhetsshot.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig därför mot förslaget att uppehållstillstånd som skyddsbehövande som huvudregel ska vara tidsbegränsade vid det första beslutstillfället.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig även mot förslaget att möjligheten för make, maka eller sambo att vid första beslutstillfället beviljas ett permanent uppehållstillstånd tas bort.

Det är särskilt viktigt att barn och svårt sjuka får permanent uppehållstillstånd

Sverige är ett av de länder som tar emot vidarebosatta flyktingar, ibland kallade kvotflyktingar, i nära samarbete med FN:s flyktingorgan UNHCR. Det är den enda säkra och lagliga vägen för flyktingar att komma till Sverige. Miljöpartiet har drivit igenom en successiv ökning av Sveriges mottagande av kvotflyktingar.

Kommittén föreslår att kvotflyktingar ska få permanent uppehållstillstånd direkt. Allt annat vore förstås orimligt. Men samtidigt föreslås att de ska vara de enda som får börja sina liv i Sverige med den trygghet ett permanent uppehållstillstånd innebär.

Vi vet att barn som varit på flykt behöver få växa upp i trygghet och inte riskera att ryckas upp från sina hem efter att ha rotat sig i Sverige. Särskilt absurt blir det i de fall som rör barn som har beviljats uppehållstillstånd på humanitär grund, till exempel just för att Sverige blivit deras enda hemland. De regler som föreslås innebär då att samma barn riskerar utvisning efter artonårsdagen.

Idag nekas människor även livsviktig vård för att deras uppehållstillstånd är för korta. Den som till exempel behöver en organtransplantation eller vård på grund av tortyrtrauman bör inte få ett

³ Röda Korset, *Konsekvenser av den nya lagen*.

kort tidsbegränsat uppehållstillstånd som gör att sjukvården inte vågar påbörja en behandling.

Ordningen går inte heller att försvara logiskt. Det görs ingen bedömning om att andra flyktingar och andra alternativt skyddsbehövande, väntas ha ett annat eller ett kortare behov av skydd än kvotflyktingar. Inte heller analyseras konsekvenserna för de människor som får stanna på grund av synnerligen ömmande omständigheter såsom svår sjukdom. Trots det är det bara kvotflyktingar som ska få permanent uppehållstillstånd.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig därför mot förslaget att endast kvotflyktingar ska vara undantagna från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig även mot förslaget att uppehållstillstånd som beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska vara tidsbegränsade med en giltighetstid på 13 månader, samt två år vid förlängning samt att ytterligare krav ställs upp för att få permanent uppehållstillstånd.

Sverige ska inte ha kortare uppehållstillstånd än EU-snittet

Miljöpartiet vill se permanenta uppehållstillstånd som huvudregel. De tillfälliga uppehållstillstånd som nu föreslås är dessutom orimligt korta. Korta uppehållstillstånd skapar otrygghet och försämrar människors möjlighet att investera i sin framtid. Det blir till exempel svårt att starta eget företag eller påbörja en längre utbildning. Kommittén föreslår att en flyktings första uppehållstillstånd ska gälla i maximalt tre år.

Trots att många riksdagspartier i sin argumentation har lagt stor vikt vid att Sveriges flyktingpolitik inte ska skilja ut sig från andra EU-länders skulle kommitténs förslag placera Sverige i en extremposition inom EU. Genomsnittet i EU för tidsbegränsade uppehållstillstånd för flyktingar är nämligen fem år⁴ medan kommitténs förslag är att tidsbegränsningen framöver bara ska vara tre år för en flykting i Sverige. Vid en förlängning föreslås uppehållstillstånden dessutom kortas till två år i taget tills dess personen uppfyller hårda krav på vandel, försörjning, språk och samhällskunskap.

⁴ Röda korset (2020). *Längd på uppehållstillstånd – en europeisk jämförelse*.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig därför mot förslaget att flyktingar ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd med en giltighetstid på tre år.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig även mot förslaget att flyktingar vid förlängning ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd med en giltighetstid på två år samt att ytterligare krav ställs upp för att få permanent uppehållstillstånd.

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande har lika starka och långvariga skyddsskäl

EU-kommissionen konstaterar att flyktingar och alternativt skyddsbehövande har samma behov av internationellt skydd och uppmanar medlemsländerna att ”anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter”.⁵ Flera medlemsländer har också valt att ha lika långa uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande, till exempel Grekland, Italien, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Spanien och Ungern.⁶

Trots kommissionens uppmaning föreslår kommittén att uppehållstillståndets längd för en person med alternativt skyddsbehov bara ska vara 13 månader. Därefter två år vid en första förlängning och två år vid ytterligare förlängning, eller permanent uppehållstillstånd om de hårda kraven för att få det är uppfyllda.

Det är inte önskvärt att permanenta en ordning som gör skillnad på flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Regelverket blir tydligare och mer förutsägbart, och därmed även mer rättssäkert, om människor som beviljas asyl behandlas lika oavsett skyddsstatus. Enhetliga regler minskar också risken för att fler överklagar för att få en statusförklaring som flykting.

Såväl korta uppehållstillstånd som incitament för människor att överklaga sin status leder också till ökad administration och kostnader för Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Miljöpartiet satsar hellre de resurserna på bättre integration.

⁵ Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM/2014/0210).

⁶ Röda korset (2020). *Längd på uppehållstillstånd – en europeisk jämförelse*.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig därför mot förslaget att alternativt skyddsbehövande ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd med en giltighetstid på 13 månader.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig även mot förslaget att alternativt skyddsbehövande vid förlängning ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd med en giltighetstid på två år samt att ytterligare krav ställs upp för att få permanent uppehållstillstånd.

En människas skyddsskäl ska räcka för att få permanent uppehållstillstånd

Det som avgör om en flykting behöver skydd är situationen i hemlandet. Miljöpartiet anser därför att den som har skyddsskäl som kan väntas vara långvariga bör beviljas permanent uppehållstillstånd. Kommittén föreslår att helt andra faktorer ska blandas in och att permanent uppehållstillstånd ska villkoras mot en rad hårda krav: vandel, språkrav, samhällskunskapskrav och krav på egen försörjning genom arbete eller näringsverksamhet. Det finns inget samband mellan skyddsbehov och en persons förmåga att lära sig svenska eller förklara svenskt samhällsliv. Därför bör ingen sådan koppling göras i prövningen om permanent uppehållstillstånd. Det vore också helt i strid med FN:s flyktingkonvention där det framgår att flyktingar ska ges möjlighet att etablera sig och bli medborgare.

Det saknas också stöd för att sådana krav skulle bidra till att skyddsbehövande integreras bättre. Detta har även framgått av kommitténs egna konsekvensanalyser.⁷ Risken är snarare att det blir tvärt om. Att försvåra och försena möjligheterna till permanent uppehållstillstånd gör alltså i sig att integrationen försämras.

Försörjningskravet föreslås bara kunna uppfyllas genom inkomster från arbete eller näringsverksamhet. Det gör det i praktiken omöjligt för personer som studerar på universitet eller högskola på heltid att få permanent uppehållstillstånd. Ingen ska förmås lämna en utbildningsplats på läkarlinjen för att ta ett lågkvalificerat arbete. Men den osäkerhet om framtiden som följer med tillfälliga uppehållstillstånd

⁷ Vi har inte kunnat ta del av den slutliga versionen av konsekvensanalysen inför skrivandet av våra reservationer och yttranden och vet därför inte om formuleringen är kvar eller till vilken sida vi ska hänvisa.

kommer att leda till att människor tvingas göra den typen av orimliga val.

Kvinnor kommer att drabbas särskilt hårt av de försörjningskrav som ställs upp. Röda korsets utvärdering av den tillfälliga lagen⁸ visar att försörjningskrav får än mer långtgående följder för kvinnor än för män. Detta beror på att kvinnor har en lägre sysselsättningsgrad än männen och en längre etableringstid. Miljöpartiet vill stärka kvinnors etablering och motverka lönediskriminering, inte ställa upp krav som ytterligare minskar jämställdheten mellan kvinnor och män.

Att förslagen i denna del utarbetats mycket hastigt och i vissa delar efter kommitténs slutsammanträde talar också för att inte gå vidare med dem. Konsekvenserna av förslagen har inte hunnit diskuteras igenom och analyseras ordentligt av kommittén.

Det saknas också skäl att utvidga de befintliga kraven för att en person efter långvarig vistelse ska få ställning som varaktigt bosatt i Sverige och beviljas permanent uppehållstillstånd på den grunden.

Det föreslås att det bara ska vara möjligt att ansöka om permanent uppehållstillstånd vid prövning av förlängning av ett tidsbegränsat tillstånd. Den som uppfyller kraven strax efter att det senaste beslutet meddelats kommer då att behöva gå i ovisshet i som mest två års tid innan en ny prövning kan göras. En möjlighet att ansöka om permanent uppehållstillstånd vid andra tidpunkter skulle kunna medföra en viss ökad administration, men det är ändå proportionerligt att medge det eftersom konsekvenserna av att leva i ovisshet är så pass stora för den enskilde.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig därför mot förslaget att det ska införas krav på vandel, försörjning, språk och samhällskunskap för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig även mot förslaget att det ska krävas att sökanden uppfyller kraven för ett permanent uppehållstillstånd för att kunna beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig även mot förslaget att en ansökan om permanent uppehållstillstånd endast kan göras i samband med att Migrationsverket ska pröva om ett tidsbegränsat tillstånd ska förlängas.

⁸ Röda korset (2018). *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga lagen*.

Ungdomar ska gå klart gymnasiet – inte ta första bästa jobb

Undantag från kraven föreslås endast för barn och personer som har rätt till pension. Gymnasieungdomar som har fyllt 18 år kommer inte undantas från kravet på egen försörjning om de fortsätter att studera för att få ut sin gymnasieexamen. De kan bara få permanent uppehållstillstånd om de lämnar gymnasiet och tar första bästa jobb. Eftersom det normala är att få ut sin gymnasieexamen tidigast det år man fyller 19 kan detta få allvarliga konsekvenser.

Att ha en gymnasieexamen är den bästa försäkringen mot framtida arbetslöshet du kan få. Det förebygger ohälsa och risken att dras in i kriminalitet minskar. Det är skadligt för integrationen och slöseri med kompetens att uppmuntra unga människor som kan utbildas sig att hoppa av skolan. Särskilt i ett läge där vi har brist på personal i många branscher, inte minst i välfärden. Det gör också att de enkla jobben riskerar att gå till dessa unga istället för dem som kommit till Sverige senare i livet och som inte lika lätt kan skaffa sig en utbildning. Det riskerar att öka arbetslösheten i gruppen äldre nyanlända med låg eller ingen utbildning.

Barn undantas inte heller från vandelskravet, det tycker vi att de bör göra. Detta är ett av de förslag som tillkommit efter kommitténs sista sammanträde och som inte alls har diskuterats i kommittén. Konsekvenserna är inte utredda.

Det är också orimligt att personer med olika funktionsnedsättningar eller som lider av trauman efter till exempel tortyr inte uttryckligen undantas från kraven på att klara svenskaprov och ha egen försörjning. Konsekvensen riskerar i praktiken att bli diskriminering av personer med funktionsnedsättningar.

Kraven kan också slå mot Sveriges attraktivitet i konkurrensen om forskare och högkvalificerad arbetskraft till branscher där engelska är arbetsspråket. Detta eftersom kraven på svenskkunskaper kommer att gälla alla som söker permanent uppehållstillstånd eller status som varaktigt bosatta, även den som talar flytande engelska.

Även kraven på synnerliga skäl är högt ställt. Särskilda skäl vore rimligare, inte minst mot bakgrund av de snäva undantagsreglerna i övrigt.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig därför mot förslaget att enbart barn, och personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension och personer som har synnerliga skäl ska vara

undantagna från de uppställda kraven för permanent uppehållstillstånd. Liksom mot att vandelskravet även ska gälla barn.

Låt ungdomarna som kom 2015 stanna

Efter hösten 2015 ökade Migrationsverkets handläggningstider enormt. De som kom som barn 2015 och skulle ha fått sin prövning som barn hann fylla 18 år eller blev uppskrivna i ålder till följd av rättsosäkra och starkt ifrågasatta åldersbedömningar. De fick därmed en svårare prövning på grund av omständigheter utanför deras kontroll. Många dem som kom som ensamkommande barn hade sannolikt hade fått stanna i Sverige om de fortfarande varit barn vid beslutstillfället. På grund av extremt långa handläggningstider fick de istället avslag. Samma grupp drabbades även av ändrad rättspraxis och nu senast Coronapandemins effekter på arbetsmarknaden. Gymnasielagarna arbetades fram för att ge dessa ungdomar, som varit i Sverige i många år, lärt sig svenska och utbildat sig, en chans att stanna. När många andra partier velat se masstvangsavvisningar vill Miljöpartiet ge ungdomarna en möjlighet att bidra till det svenska samhället och få en trygghet i tillvaron.

Det finns absolut inga skäl till nya begränsningar av möjligheterna för de ungdomar som omfattas av den nya gymnasielagen att stanna i Sverige. Dessa ungdomar har redan drabbats orimligt hårt av omständigheter utanför deras kontroll. Nu bör de få en chans att stanna och starta sitt vuxenliv utan rädsla för utvisning.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig därför mot bedömningen att de utlänningar som kommer att omfattas av lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå som träder i kraft den 20 juli 2021 endast kommer att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd enligt 5 § i den lagen.

Ingen ska leva i limbo

Verkställighetshinder är skäl till att ett utvisningsbeslut inte kan genomföras. Det kan bero på allvarlig sjukdom, att hemlandet inte tar emot personen eller att det har framkommit nya skäl för uppehållstillstånd såsom ett försämrat säkerhetsläge i hemlandet. Detta kan leda till uppehållstillstånd eller en ny prövning av rätten till

uppehållstillstånd. Kommittén föreslår att tidsbegränsat uppehållstillstånd ska bli huvudregel även i dessa fall.

Miljöpartiet anser att huvudregeln i första hand ska vara att det ska vara möjligt att få permanent uppehållstillstånd redan vid första prövningen.

Miljöpartiet anser också att frågan om förekomsten av verkställighetshinder bör vara föremål för en omfattande prövning redan vid första asylansökan. Detta för att undvika att människor lever åratals i limbo, med osäkerhet och avvisningsbeslut som inte går att verkställa. En möjlighet att beakta verkställighetshinder redan i första beslutet och kunna besluta om permanent uppehållstillstånd leder till mer human hantering, minskad byråkrati och ökad effektivitet. Det föreslås även i den statliga utredning som presenterades 2017.⁹

Utredningen har även ytterligare förslag som är fortsatt aktuella: Att begreppet *praktiska verkställighetshinder* bör införas i regelverket, att möjliggöra för Migrationsverket att bevilja uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, och att en ny bestämmelse bör införas som uttryckligen anger att uppehållstillstånd får beviljas om ett avlägsnandebeslut har preskriberats, om inte den enskilda personens eget agerande varit den avgörande orsaken till att beslutet inte kunnat verkställas.¹⁰

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig därför mot förslaget att uppehållstillstånd som beviljas en utlänning på grund av hinder mot verkställighet ska vara tidsbegränsade.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig även mot förslaget att en ansökan om permanent uppehållstillstånd tidigast kan göras efter att utlänningen har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i tre år samt att ytterligare krav ställs upp för att få permanent uppehållstillstånd.

All kärlek är bra kärlek – även hbtq-flyktingars och hedersförtrycktas

Fortfarande 2019 var homosexualitet brottsligt i 70 länder i världen. I tolv av dessa är sex mellan samkönade vuxna belagt med dödsstraff.¹¹ Förföljelse på grund av sexuell läggning är skäl för asyl enligt flyktingkonventionen, svensk lag och EU-regler. Detaljer i svenskt

⁹ SOU 2017:84, s. 20.

¹⁰ SOU 2017:84, s. 21–22.

¹¹ ILGA (2019). *Lagar om sexuell läggning i världen*.

regelverk får inte försvåra möjligheten till skydd för människor som flyr sitt land på grund av sexuell läggning. Det gäller till exempel regler för familjeåterförening, där särskild hänsyn bör tas till möjligheterna att leva tillsammans i hemlandet. Ingen ska heller utvisas till ett liv i garderoben.

Kommittén föreslår en begränsning av vilka som ska kunna få möjlighet till familjeåterförening under de år som en skyddsbehövande har tidsbegränsat uppehållstillstånd. Familjeåterförening ska då enbart vara möjligt för den som kan visa att den har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd. Återförening ska endast få ske med make/sambo/registrerad partner, ogifta barn under 18 år eller annan nära anhörig om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet. Förslagen innebär även att utlänningslagens möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning till en skyddsbehövande om det finns synnerliga skäl inte ska kunna tillämpas om den skyddsbehövande har ett tidsbegränsat tillstånd. Detta innebär att det blir omöjligt för många familjer att leva tillsammans under många års tid. Det gäller bland annat de som av olika skäl inte kunnat leva som sambos i hemlandet.

Kommittén föreslår även att det inte ska vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige om barnets tillstånd har tidsbegränsats. Inte heller till en utlänning som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett barn som är bosatt i Sverige om barnets tillstånd har tidsbegränsats. Regleringen motsvarar den som funnits i den tillfälliga lagen och har inte på något vis anpassats till att barnkonventionen nu är svensk lag. Tvärtom föreslår majoriteten att någon motsvarighet till den tillfälliga lagens ventil, en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande, inte ska få finnas kvar.

Det här är lagstiftning som får stora följder för utsatta människor. Det är inte heller någon tillfällig lagstiftning som föreslås. Ett rimligt krav är att förslagen är väl motiverade. Men majoriteten lämnar sina förslag trots att de bedömer att "det inte är helt enkelt att exakt veta hur långt de svenska konventionsåtagandena går".

Miljöpartiet delar majoritetens bedömning i denna del, men ställer sig inte bakom dess förslag. Ur ett humant perspektiv och ett barnperspektiv är det inte möjligt att motivera.

Det är inhumant att vägra människor att få leva med sin livskamrat. Att hbtq-flyktingar nu föreslås nekas rätten att återförenas med den de älskar bara för att kärleken var förbjuden i hemlandet är obegripligt. Lika inhumant är det att Sverige fortsätter att vägra personer som utsätts för hedersförtryck rätten att välja sin livskamrat bara för att släkten förhindrat dem att leva ihop.

Jag är bestört över att det inte ens gick att få en majoritet bakom ett förslag om att de som på grund av förföljelse i hemlandet inte har kunnat leva tillsammans också ska ha rätt till familjeåterförening. Det är ingen mänsklig rättighet att ha någon att älska, men det är en mänsklig rättighet att få leva med sin livskamrat om man haft turen att finna den. Kärlek är det finaste som finns. Vi ska försvara, inte förgöra, den. Miljöpartiet vill återgå till och förbättra utlänningslagens bestämmelser om familjeåterförening.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig därför mot förslaget om vilka personer som ska kunna beviljas uppehållstillstånd som anhöriga.

Kvinnor ska inte göras beroende av relationen till sina män

Kommittén föreslår att den som kommer till Sverige genom familjeåterförening alltid ska vara beroende av att relationen till sambon, maken eller maken består för att inte utvisas. Tidigare har den regeln bara gällt vid nyetablerade förhållanden och under två års tid. Därefter har permanent uppehållstillstånd kunnat meddelas. Nu förlängs denna så kallade tvåårsregel till att gälla ända tills familjemedlemmen fått permanent uppehållstillstånd. Att få permanent uppehållstillstånd föreslås ta minst tre år. För permanent uppehållstillstånd kommer även här att krävas att de hårda kraven på språk, samhällskunskap, vandel och försörjning är uppfyllda.

Tvåårsregeln har kritiserats eftersom den försvårar för en kvinna att lämna ett destruktivt förhållande och ökar risken att kvinnor stannar i äktenskap med kränkningar och våld. Det vore förödande för många kvinnor som blir helt beroende av att deras våldsamma män inte lämnar dem. Det har helt saknats konsekvensanalys av hur

denna utvidgning och förlängning kommer att påverka jämställdheten och mäns våld mot kvinnor.¹²

Kommitténs förslag innehåller skrivningar motsvarande utlänningslagen om att det ska vara möjligt att göra undantag från regeln, till exempel om relationen upphör för att en person eller familjens barn utsätts för våld eller allvarliga kränkningar. Det är naturligtvis viktigt att dessa ventiler finns med i förslaget, men i praktiken riskerar denna möjlighet att bli mycket begränsad. Våld och kränkningar inom familjen är ofta svårt att bevisa och kräver många gånger systematiskt stöd över en längre tid. Undantaget kräver dessutom att våldet måste vara av en viss grad och ofta upprepat. Den som lämnar efter första slaget har svårt att visa sin rätt till uppehållstillstånd och riskerar att tvingas stanna kvar i ett fruktansvärt förhållande eller utvisas. Detta kan vi i Miljöpartiet aldrig acceptera – självklart ska kvinnor utan permanent uppehållstillstånd ha samma rätt till ett liv utan våld som övriga kvinnor i Sverige. Allt annat är ovärdigt ett land som strävar efter jämställdhet. Även den som lämnar efter ett fall av misshandel måste omfattas av undantaget. Kravet på att våldet ska vara upprepat och att kränkningarna av frihet eller frid ska vara allvarliga bör strykas. Den som lämnar en våldsam partner ska inte straffas med utvisning.

Det måste även ifrågasättas om bestämmelsen är förenlig med EU:s familjeåterföreningsdirektiv. Direktivet stipulerar att ett uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning ska kunna förlängas trots att förhållandet har upphört, om den anhöriga har vistats i landet i fem år. I kommitténs förslag föreslås ingen bortre tidsgräns utan självständigt uppehållstillstånd. Istället kommer det att krävas minst tre år med tidsbegränsade tillstånd samt att kraven för permanenta uppehållstillstånd uppfylls. Det tydliggörs inte heller om någon av punkterna 1 och 3 i undantagen regelmässigt ska anses uppfyllda när en person vistats minst fem år i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det går ju tyvärr inte att utesluta att en person som kontrolleras av sin partner och utsätts för frihetsinskränkningar som inte kan visas vara "tillräckligt allvarliga" för att utgöra grund till ett självständigt uppehållstillstånd, till följd av

¹² Vi har inte fått ta del av den slutliga versionen av konsekvensanalysen inför skrivandet av våra reservationer och yttranden och vet därför inte om skrivningarna har förändrats i enlighet med våra synpunkter.

frihetsinskränkningarna inte lyckats få en särskild anknytning till Sverige. Det framgår heller inte vad som utgör "andra starka skäl".

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig därför mot förslaget att uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning ska vara tidsbegränsade och gälla i två år, att uppehållstillstånden vid förlängning även ska vara tidsbegränsade och gälla i två år, samt att permanent uppehållstillstånd tidigast kan beviljas efter tre år med uppehållstillstånd i Sverige och endast om ytterligare krav är uppfyllda.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig även mot förslaget att möjligheten för make, maka eller sambo att vid första beslutstillfället beviljas ett permanent uppehållstillstånd tas bort, samt att ett nytt uppehållstillstånd endast får beviljas om förhållandet består eller i alldeles för begränsade undantagsfall.

Unga föräldrar har också rätt till sin familj

Barn till unga föräldrar har samma behov av sina mammor och pappor som barn med lite äldre föräldrar. På samma sätt har unga föräldrar lika stor kärlek till och oro för sina barn som andra föräldrar. Kommitténs förslag om att familjer där någon av samborna eller makarna är under 21 år inte har rätt till familjeåterförening innebär även att barn kommer att tvingas leva åtskilda från en förälder under mycket lång tid. Det är helt orimligt och det saknas skäl för detta. Konsekvenserna blir stort humanitärt lidande. Om det finns gemensamma barn i familjen riskerar barnen att behöva leva utan ena föräldern under lång tid. De exakta konsekvenserna för de fall där det finns gemensamma barn är inte ens utredda av kommittén, vilket strider mot Sveriges åtaganden i barnkonventionen. I praktiken riskerar Sverige att bryta mot både barnkonventionen och Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

Argumentet att detta skulle motverka barnäktenskap håller inte heller. Personer över 18 och under 21 år är inte barn. Kommitténs majoritet accepterar dessutom barnäktenskap i förslaget till regler för familjeåterförening där det fastslås att barn som är gifta inte ska få återförenas med sina föräldrar. Detta gäller oavsett ålder. Att inte acceptera äktenskap mellan 20-åringar i denna del när det leder till att färre människor får komma till Sverige, men acceptera barnäktenskap med 10-åringar när det leder till att färre får komma till Sverige

handlar alltså inte om att motverka barnåktenskap. Att påstå det är rent hyckleri. Det handlar bara om att hålla isär familjer för att färre människor ska komma till Sverige.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig därför mot förslaget att ett uppehållstillstånd ska få vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år.

Familjer ska inte splittras bara för att de är fattiga

Miljöpartiet anser att familjer ska ha rätt och möjlighet att återförenas. Barn ska få växa upp tillsammans med sina föräldrar. Barnkonventionen som nyligen blivit svensk lag ska gälla alla barn, oavsett om deras föräldrar har fast jobb och stor bostad eller inte.

De bostads- och försörjningskrav för familjeåterförening som infördes med den tillfälliga utlänningslagen är många gånger omöjliga att uppfylla och att de drabbar kvinnor i högre utsträckning än män.¹³ Dels tar det generellt sett längre tid för nyanlända kvinnor i Sverige att komma i arbete, dels värderas kvinnors arbete lägre när lönen sätts. Om kvinnan är gravid eller nyligen har fått barn kan det vara en ytterligare försvårande omständighet. Dels är det ofta kvinnor och barn som blir kvar i hemlandet i väntan på att få en säker väg att ta sig till Europa, vilket innebär att de lever kvar i en mycket utsatt situation. Både försörjningskrav och bostadskrav blir svårare att uppfylla ju fler barn som tillhör familjen. Det skapar orättvisa eftersom större familjer i praktiken har svårare att återförenas än mindre familjer.¹⁴ Föräldrar ska inte tvingas välja mellan sina barn vilka som ska få återförenas och vilka som ska bli kvar i flyktingläger.

Försörjningskraven innebär även en begränsning av rätten till familjeåterförening för flyktingar i de fall tidsfristen av olika skäl inte kan uppfyllas, till exempel när familjemedlemmar tappat kontakten under en period.

Enligt Röda Korset har de restriktiva reglerna för familjeåterförening som infördes med den tillfälliga lagen en mycket negativ påverkan på nyanländas psykiska hälsa, med ökad frekvens av ångest och suicidtankar.¹⁵ Oron över familjemedlemmar som lever kvar i

¹³ Röda Korset (2018), Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen s. 5.

¹⁴ A.a. s. 45.

¹⁵ A.a. s. 40.

konfliktområden och frånvaron av det stöd en familj kan utgöra här i Sverige försvårar återhämtning för den person som har fått skydd i Sverige.¹⁶

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig därför mot förslaget att försörjningskrav och krav på tillräckligt stor bostad som huvudregel ska ställas som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Barn ska alltid få växa upp med sina föräldrar

Eftersom försörjningskraven i praktiken splittrar familjer är undantagen centrala. Miljöpartiet förhandlade in att alternativt skyddsbehövande skulle få samma rätt till familjeåterförening som flyktingar och omfattas av undantagen i januariavtalet i samband med att den tillfälliga lagen förlängdes. Det är centralt att detta finns med i kommitténs förslag.

Samtidigt riskerar barn att fortsatt hållas separerade från sina föräldrar eftersom vi vet att en del missar tremånadersfristen till följd av missförstånd, eller för att familjemedlemmarna tappat kontakten under flykten. Miljöpartiet vill inte att barn ska tvingas växa upp i en krigszon eller ett flyktingläger bara för att deras förälder missförstått en blankett och sedan inte lyckats få en tillräckligt stor lägenhet eller ett tillräckligt bra jobb. Barn borde alltid vara undantagna från kravet oavsett om barnet är anknytningsperson eller sökande.

Det görs även undantag från försörjningskravet för utlandssvenskar och medborgare i ett antal europeiska länder vad gäller make, maka och sambo. Det görs dock inte undantag vad gäller barn. Detta trots att det mycket väl kan förekomma att det finns barn i familjen som inte har svenskt medborgarskap. Kravet kommer i praktiken innebära att familjen riskerar att splittras om de vill flytta tillbaka till Sverige.

Även kvotflyktingar omfattas av försörjningskravet. För kvotflyktingar börjar tremånadersfristen löpa redan vid beslutstillfället. Beslutstillfället för kvotflyktingar är tidigare än den tidpunkt de kommer till Sverige, vilket skiljer dem från övriga asylsökande. Att tidsfristen börjar löpa, och till och med kan hinna löpa ut, innan de anländer till Sverige riskerar att medföra att de inte hinner göra ansökan om familjeåterförening i tid. Det är inte humant. I vart fall

¹⁶ Ibid, s. 8.

borde tidsfristen börja löpa först vid den tidpunkt som kvotflyktingen kommer till Sverige.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig därför mot förslaget om vilka som ska få undantas från försörjningskraven vid anhörginvandring.

Barnkonventionen måste väga tyngre i den humanitära grunden

Att säkerställa att en humanitär skyddsgrund finns med i regelverket är något Miljöpartiet har drivit hårt. Vi förhandlade in i januariavtalet att våra partier skulle driva en humanitär skyddsgrund inom ramen för kommitténs arbete. Den skyddsgrund som föreslås ger dock ett sämre skydd för utsatta barn än vad som stod i utlänningslagen innan barnkonventionen blev lag. Den är för svag för att barnkonventionens bestämmelser ska få genomslag i bedömningarna.

Det var också bakgrunden till att lagen ändrades 2014, med stor enighet under remissförfarandet, så att det för barn skulle räcka med särskilt ömmande omständigheter. Barnkonventionen har nyligen blivit svensk lag och frågan borde vara hur barns rättigheter kan stärkas ytterligare, inte försvagas genom en tillbakagång.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig därför mot den allt för snäva utformningen av den humanitära skyddsgrunden vad gäller barn.

Skyddet vid miljökatastrofer och motsättningar bör kvarstå

Det är positivt att allt fler som flyr interna konflikter och motsättningar erbjuds skydd som alternativt skyddsbehövande istället för enligt den underordnade skyddskategorin övriga skyddsbehövande. Att det är fråga om få fall är dock i sig inget skäl för att ta bort möjligheten för de människor som det faktiskt gäller att få skydd. För varje enskild person som det gäller kan det betyda allt.

Att inga eller få människor historiskt har fått skydd i Sverige som övrigt skyddsbehövande betyder tyvärr inte att behovet inte kommer att finnas i framtiden. Vi ser redan nu eskalerande klimatförändringar med extremväder i sina spår. Antalet klimatflyktingar riskerar då bli fler. I betänkandet bedömer kommittén att det vore mer lämpligt att människor som drabbas av detta får skydd genom kvotflyktingssystemet och konstaterar därefter att det idag bara är

möjligt om de också uppfyller kraven för antingen flyktingskap eller alternativt skyddsbehövande. Sverige bör inte avveckla denna skyddsgrund utan att först säkerställa ett internationellt skydd för den som levt sitt liv på en plats som ödeläggs av miljökatastrofer.

Reservation: Miljöpartiet reserverar sig därför mot förslaget att skyddskategorin övriga skyddsbehövande ska utmönstras ur utlänningslagen.

Reservation av ledamöterna Tobias Billström och Maria Malmer Stenergard, Moderaterna

Moderaternas utgångspunkter för en långsiktigt hållbar migrationspolitik

Sverige befinner sig i en integrationskris. Flera decennier av hög invandring i kombination med en bristfällig integrationspolitik har medfört allvarliga konsekvenser för hela samhället.

Det finns förstås många positiva inslag att ta fasta på: Individer och invandrargrupper som har lyckats väl på arbetsmarknaden och i näringslivet. Kvalificerad arbetskraftsinvandring som stärker svensk konkurrenskraft. Skolor i utsatta områden som lyckats vända en destruktiv utveckling till goda resultat. Och det finns många andra goda exempel.

Men helhetsmönstret kopplat till asylinvandringen visar dessvärre på en djupgående kris:

Var femte utrikes född är arbetslös, en situation som sannolikt kommer att förvärras av de ekonomiska konsekvenserna av Coronapandemin. Endast hälften av de som kom till Sverige under perioden 1990–2016 är idag självförsörjande, och utländska kvinnor är i hög grad marginaliserade på den svenska arbetsmarknaden. Allt fler är beroende av bidrag för att klara sitt uppehälle. Barn till föräldrar som försörjer sig genom bidrag har sämre skolresultat, mår i större utsträckning psykiskt dåligt och riskerar själva ett livslångt utanförskap. Var tredje utrikes född elev lämnar grundskolan utan behörighet till gymnasiet.

Integrationskrisen är särskilt påtaglig i Sveriges utanförskapsområden där trångboddheten, hedersförtrycket, kriminaliteten och hopplösheten breder ut sig. Nästan hälften av kvinnorna i socialt utsatta områden uppger att de är otrygga på kvällstid i sitt eget bostadsområde. Nära 70 procent av de boende i samma områden uppger att det finns kriminella personer eller grupperingar som har en inverkan på området i något avseende. Flest anger att de påverkar personer i området att inte vittna. Parallella samhällen växer fram när rättsstaten inte klarar av sitt uppdrag.

För att bryta och vända denna utveckling krävs en lång rad reformer och åtgärder som rör arbetsmarknad, utbildning, bidragssystem, socialtjänst, rättspolitik med mera.

Men en förutsättning för att en sådan reformpolitik ska lyckas är att Sverige förmår införa och under överskådlig tid upprätthålla en restriktiv migrationspolitik. Det humana är inte att låta så många som möjligt komma innanför Sveriges gränser. Det humana är att låta alla de som redan sökt och fått skydd här få en verklig möjlighet att komma in i samhället. I Sverige ska ett nej vara ett nej – men ett ja måste också bli ett ja på riktigt.

Sverige har med den tillfälliga lagen stramat åt det migrationspolitiska regelverket. Trots det har asylinvandringen till Sverige fortsatt varit oproportionerligt hög. Antalet asylansökningar i Sverige uppgick under 2019 till knappt 22 000. Det är det sjätte största asylmottagandet, sett både till andel och antal, av EU:s samtliga 27 medlemsstater. Det är också tre gånger så många asylansökningar som registrerades i Norge, Danmark och Finland tillsammans. Enligt Migrationsverkets prognos väntas över 20 000 asylsökande till Sverige årligen under de kommande tre åren. Därutöver tillkommer invandring genom familjeåterförening. Det är sammantaget en asylinvandring på ohållbart höga nivåer, sett till Sveriges mottagningskapacitet och integrationsförmåga.

För att Sverige ska klara av integrationskrisen är det därför helt centralt att den svenska migrationspolitiken utgår från EU:s minimikrav samtidigt som söktrycket till Sverige minskar. För det krävs en samlad och konsekvent politik som ligger fast under många år framöver.

Moderaterna har i huvudsak följande utgångspunkter för en sådan politisk inriktning:

För det första bör ett volymmål införas som innebär att invandringen till Sverige motsvarar den i våra nordiska grannländer. För det andra måste de lättnader som genomfördes i och med förlängningen av den tillfälliga lagen rullas tillbaka så att Sverige återigen har en migrationspolitik på EU:s miniminivå. För det tredje måste incitamenten för migranter att ta sig just till Sverige – de så kallade pullfaktorererna – minska. Det sistnämnda handlar bland annat om mer restriktiva regler för anhöriginvandring, åtstramning av bidragssystem samt effektivare verkställighet vid nej på en asylansökan.

Mot bakgrund av det ovan anförda reserverar sig Moderaterna mot majoritetens beslut i följande delar/kapitel:

- Uppehållstillståndens längd

- Krav för permanent uppehållstillstånd
- Anhöriginvandring
- Försörjningskrav vid anhöriginvandring
- Upphållstillstånd på grund av humanitära skäl
- Övriga ändringar i utlänningslagen m.m.
- Konsekvensanalys

Reservationerna beror främst på att majoriteten har valt att lägga sig på en nivå utöver EU:s minimikrav och andra internationella åtaganden.

Moderaterna lämnar dessutom ett särskilt yttrande angående politiska förslag som kommittén arbetat med, men som majoriteten valt att inte gå vidare med. Det handlar om följande frågor och områden:

- Ett volymmål för asylpolitiken
- Kvalificering in i välfärdssystemen
- Verkställighet och självmant återvändande

Upphållstillståndens längd

Enligt skyddsgrundsdirektivets artikel 24.2 ska personer som är alternativt skyddsbehövande få uppehållstillstånd som gäller i minst ett år, och om det förnyas i minst två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat. Kommitténs förslag lägger sig således över EU-rättens minimikrav. Moderaterna reserverar sig därför mot majoritetens beslut gällande uppehållstillståndets längd för alternativt skyddsbehövande, då detta borde vara 12 månader istället för 13 månader.

Kommitténs förslag	Moderaternas reservation
Det första uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader.	Det första uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande ska vara tidsbegränsat och gälla i <i>tolv</i> månader.

Krav för permanent uppehållstillstånd

Vandelskravet innebär att det, utifrån utlänningens förväntade levnadssätt, inte ska råda tvivel om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas. I motiveringen ställer majoriteten relativt låga krav, med hänvisningar till ”relativt allvarlig brottslighet” samt upprepad våldsbrottslighet. Moderaterna anser att vandelskravet bör skärpas. Moderaterna anser att den som begått ett brott med straffvärde på en månads fängelse eller högre inte ska vara berättigad till permanent uppehållstillstånd. Karenstiden som gäller för ansökan om svenskt medborgarskap ska gälla även för permanent uppehållstillstånd, vilket innebär att en ansökan kan göras tidigast fyra år efter brottet om det gav fängelse i en månad.

Majoriteten menar att det inte är möjligt att ta fram ett fullständigt förslag på hur språk- och samhällskunskapskraven ska utformas och hur kontrollen av dessa ska genomföras, eftersom ett sådant förslag bl.a. är beroende av vilka förslag *Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap* kommer att lämna. Kommittén föreslår därför att denna fråga ska beredas vidare inom Regeringskansliet. Moderaterna menar att detta är olyckligt, och att kommittén borde ha tagit fram ett fullständigt förslag i enlighet med de krav och nivåer som anges i betänkandet. Som framgår av betänkandet, utgör den pågående medborgarskapsutredningen i sig inte ett hinder mot att föreslå språk- och samhällskunskapskrav för att en utlänning ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Ett beslut om permanent uppehållstillstånd kommer, vilket också framhålls, före beviljandet av svenskt medborgarskap i beslutskedjan. Moderaterna har också noterat att Regeringskansliet i kontakt med kommittén har uppgett att regeringen sannolikt inte kommer att hinna utforma sådana krav innan den tillfälliga lagen löper ut, vilket vi anser är högst beklagligt.

Kommitténs förslag	Moderaternas reservation
Permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om utlänningen uppfyller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap, kan försörja sig och det med hänsyn till utlänningens	Permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om utlänningen uppfyller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap, kan försörja sig och det med hänsyn till utlänningens

<p>förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Ett permanent uppehållstillstånd förutsätter också att en utlänning haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i minst tre år.</p> <p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ansvara för den närmare utformningen och kontrollen av språk- och samhällskunskapskraven</p>	<p>förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas. <i>Den som döms för ett brott med straffvärde på minst en månads fängelse ska nekas permanent uppehållstillstånd under en karenstid som motsvarar den karenstid som gäller för medborgarskap.</i> Ett permanent uppehållstillstånd förutsätter också att en utlänning haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i minst tre år.</p> <p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ansvara för den närmare utformningen och kontrollen av språk- och samhällskunskapskraven</p>
--	--

Moderaterna anser även att kravet på egen försörjning för permanent uppehållstillstånd bör uppgå till en inkomst i nivå med lägsta lön motsvarande heltidsanställning enligt kollektivavtal eller branschpraxis. Barnbidrag och underhållsstöd ska få ingå i beräkning av godtagbara försörjningskällor, men däremot inte studiebidrag för gymnasiestuderande barn eller bostadsbidrag (jmf. MIG 2019:22).

Kommittén anser att försörjningskravet ska utgå från förbehållsbeloppet i utsökningsbalken. Syftet med förbehållsbeloppet i utsökningsbalken är att under en begränsad tid leva på så kallat existensminimum på grund av skulder. Det är däremot inte rimligt att som utgångspunkt för försörjningskrav använda sig av den nivå som gäller vid en extraordinär åtgärd som löneutmätning. En inkomst i nivå med lägsta lön motsvarande heltidsanställning enligt kollektivavtal eller branschpraxis svarar bättre mot faktiska levnadskostnader. Moderaterna reserverar sig därför mot försörjningskravets nivå.

Kommitténs förslag	Moderaternas reservation
Försörjningskravet ska kopplas till utskökningsbalken och den inkomstnivå som ska anses tillräcklig ska knytas till förbehållsbeloppet vid utmätning i lön.	<i>Försörjningskravets nivå ska motsvara lägsta lön enligt kollektivavtal eller branschpraxis vid heltidsanställning.</i>

Anhöriginvandring

Kretsen för anhöriginvandring som föreslås ligger i linje med vad Sveriges internationella konventionsåtaganden kräver, varför Moderaterna instämmer med majoriteten i denna del. Det kommer vara viktigt att kretsen ligger på en miniminivå under en överskådlig tid för att minska invandringen till Sverige.

Vi anser att rekvisitet ”välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd” ska preciseras ytterligare till att innehålla krav på deltagande i samhällsorientering, grundläggande SFI samt aktivt jobbsökande. Detta bör framgå uttryckligen av lagtexten genom ett kompletterande stycke. Det innebär inte att kraven på arbete, språk- och samhällskunskap samt godandel ska vara på samma nivå som krävs för permanent uppehållstillstånd. Syftet är att tidigt tydliggöra det egna ansvaret för att uppnå kraven för permanent uppehållstillstånd och medborgarskap, samt att öka drivkrafterna för en lyckad integration och etablering.

Kommitténs förslag	Moderaternas reservation
Om en utlänning har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats och har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd ges till <ul style="list-style-type: none"> – en utlänning som är make eller sambo till utlänningen, – ett utländskt ogift barn till utlänningen, – ett utländskt ogift barn som har en förälder som är gift 	Om en utlänning har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats och har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd ges till <ul style="list-style-type: none"> – en utlänning som är make eller sambo till utlänningen, – ett utländskt ogift barn till utlänningen, – ett utländskt ogift barn som har en förälder som är gift

<p>eller sambo med utlänningen, eller</p> <p>– en utlänning som på något annat sätt än ovan är nära anhörig till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.</p>	<p>eller sambo med utlänningen, eller</p> <p>– en utlänning som på något annat sätt än ovan är nära anhörig till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.</p> <p><i>För att anses ha välgrundade utsikter för varaktigt uppehållstillstånd krävs att utlänningen deltar i eller har avslutat kurs i samhällsorientering, avslutat grundläggande SFI, har eller aktivt söker ett arbete samt har godandel.</i></p>
--	--

Det är inte förenligt med EU-rätten att införa ett generellt stopp för familjeåterförening för vissa kategorier av asylsökande. Det är däremot förenligt med EU-rätten att införa en uppskjuten rätt till familjeåterförening, vilket bland annat framgår av familjeåterföreningsdirektivets artikel 8. Både Österrike och Danmark ställer exempelvis upp krav på viss vistelsetid för att anknytningspersonen ska beviljas uppehållstillstånd.

Moderaterna anser att även svensk lagstiftning bör ställa upp ett sådant vistelsekrav. Enligt familjeåterföreningsdirektivet får Sverige kräva laglig vistelse i maximalt två år innan familjeåterförening ska kunna prövas. Eftersom Moderaterna anser att de svenska reglerna ska motsvara EU:s minimikrav bör det införas en bestämmelse som kräver att anknytningspersonen lagligen vistats i Sverige i två år för att vara berättigad till familjeåterförening. Tiden motsvarar dessutom etableringsprogrammets längd, vilket möjliggör för anknytningspersonen att komma i sysselsättning och på så sätt uppfylla försörjningskravet och bidra till sina familjemedlemmars integration.

I enlighet med familjeåterföreningsdirektivets artikel 12.2 ska flyktingar vara undantagna från ett sådant krav på vistelsetid.

Moderaternas reservation
<i>För att vara berättigad till familjeåterförening krävs det att anknytningspersonen har välgrundade utsikter för varaktigt uppehållstillstånd, uppfyller försörjningskravet samt lagligen har vistats i Sverige i minst två år.</i>
<i>Flyktingar ska vara undantagna krav på laglig vistelse i minst två år.</i>

Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Moderaterna instämmer i att ett försörjningskrav som huvudregel ska uppställas för uppehållstillstånd på grund av anknytning. Gällande försörjningskravets nivå är det majoritetens uppfattning att förbehållsbeloppet i utsökningsbalken är en rimlig utgångspunkt. Som tidigare nämnts är syftet med förbehållsbeloppet i utsökningsbalken att under en begränsad tid leva på så kallad existensminimum på grund av skulder. Det är orimligt att använda sig av ett existensminimum vid en extraordinär åtgärd som löneutmätning som nivå på försörjningskrav vid anhöriginvandring. Moderaterna vill i stället skärpa försörjningskravet så att det motsvarar lägsta lön enligt kollektivavtal eller branschpraxis vid heltidsanställning. Det motsvarar det försörjningskrav som moderaterna vill ställa för anhöriga till arbetskraftsinvandrare.

Kommitténs förslag	Moderaternas reservation
Försörjningskravets nivå ska motsvara förbehållsbeloppet i utsökningsbalken.	<i>Försörjningskravets nivå ska motsvara lägsta lön enligt kollektivavtal eller branschpraxis vid heltidsanställning.</i>

Undantagen från huvudregeln ska vara få, och inte avvika från EU:s minimikrav. Flyktingar har, enligt EU:s familjeåterföreningsdirektiv, rätt att vara undantagna från försörjningskrav om ansökan görs inom tre månader från det att anknytningspersonen fick uppehållstillstånd och/eller förklarats vara flykting. Samma rätt finns inte för alternativt skyddsbehövande. Kommissionen har visserligen rekommenderat

derat medlemsstaterna att tillämpa reglerna på liknande sätt för alternativt skyddsbehövande som för flyktingar, men detta är inte en tvingande regel. Familjeåterföreningsdirektivet är heller inte föremål för omförhandling, varför det inte inom överskådlig framtid kommer bli en tvingande regel.

Eftersom migrationspolitiken ska utgå från EU:s minimikrav, anser moderaterna att även alternativt skyddsbehövande ska omfattas av ett försörjningskrav från och med dag ett. Det är en rimlig utgångspunkt att den som vill återförenas med sina anhöriga i Sverige också kan försörja dem. Det är dessutom ett nödvändigt verktyg för att öka drivkrafterna för arbete, lyckad integration och bryta det socioekonomiska utanförskapet.

Kommitténs förslag	Moderaternas reservation
<p>Försörjningskravet ska inte gälla om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. anknytningspersonen är ett barn, 2. sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige, 3. om anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz och sökanden är dennes make, maka eller sambo och sökanden och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat. <p>Om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande ska försörjningskravet gälla endast om</p>	<p>Försörjningskravet ska inte gälla om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. anknytningspersonen är ett barn, 2. sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige, 3. om anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz och sökanden är dennes make, maka eller sambo och sökanden och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat. <p><i>Om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting ska försörjningskravet gälla endast om</i></p>

<p>– ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande,</p> <p>– familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har särskild anknytning till, eller</p> <p>– utlänningen och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.</p> <p>Om det finns synnerliga skäl ska något försörjningskrav inte ställas på anknytningspersonen.</p>	<p>– ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting,</p> <p>– familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har särskild anknytning till, eller</p> <p>– utlänningen och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.</p> <p>Om det finns synnerliga skäl ska något försörjningskrav inte ställas på anknytningspersonen.</p>
--	--

Humanitära skäl

Internationell rätt ställer krav på en humanitär ventil i utlänningslagstiftningen, så att en utvisning inte riskerar strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Avsaknad av en sådan bestämmelse skulle medföra betydande tillämpningsproblem för myndigheter och domstolar vilket i sin tur riskerar att leda till rättsosäkerhet och godtyckliga bedömningar.

Moderaterna anser dock att en sådan ventil måste ha en mycket mer restriktiv utformning än vad majoriteten föreslår. Enligt Moderaternas mening bör utformningen utgå från den bestämmelse som infördes i samband med den tillfälliga lagen men delvis justeras med hänsyn till den lagtekniska kritik som Lagrådet tidigare framfört. Moderaternas förslag innebär att den humanitära ventilen även fortsättningsvis kommer ligga på miniminivå.

Kommitténs förslag	Moderaternas reservation
<p>Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas.</p> <p>Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.</p>	<p><i>Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det av omständigheterna klart framgår att hans eller hennes anknytning till Sverige eller personliga omständigheter i övrigt nödvändiggör detta.</i></p>

Eftersom Moderaterna anser att uppehållstillståndets längd ska motsvara minimikraven enligt EU-rätten reserverar vi oss även i denna del angående tillståndstidens längd, som bör vara tolv månader istället för tretton.

Kommitténs förslag	Moderaternas reservation
<p>Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader.</p> <p>Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år.</p> <p>Om ytterligare ett uppehållstillstånd beviljas ska även detta tillstånd vara tidsbegränsat</p>	<p>Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska vara tidsbegränsat och gälla i <i>tolv månader</i>.</p> <p>Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år.</p> <p>Om ytterligare ett uppehållstillstånd beviljas ska även detta tillstånd vara tidsbegränsat</p>

och gälla i två år. Om vissa krav är uppfyllda kan ett permanent uppehållstillstånd istället beviljas. Bestämmelsen i 5 kap. 9 § utlänningslagen ska upphävas. Enligt bestämmelsen ska ett uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 6 § på grund av sjukdom vara tidsbegränsat om utlänningens sjukdom eller behov av vård i Sverige är av övergående natur.	och gälla i två år. Om vissa krav är uppfyllda kan ett permanent uppehållstillstånd istället beviljas. Bestämmelsen i 5 kap. 9 § utlänningslagen ska upphävas. Enligt bestämmelsen ska ett uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 6 § på grund av sjukdom vara tidsbegränsat om utlänningens sjukdom eller behov av vård i Sverige är av övergående natur.
--	--

Övriga ändringar i utlänningslagen m.m.

Moderaterna reserverar sig mot längden på uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet efter en laga kraft-vunnet beslut. Även här bör uppehållstillståndets längd motsvara EU:s minimikrav.

Kommitténs förslag	Moderaternas reservation
Ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning på grund av hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen ska vara tidsbegränsat och gälla i maximalt tretton månader. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska, som huvudregel, även det nya tillståndet, vara tidsbegränsat och gälla i maximalt ett år. Ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas om verkställighetshindret är bestående. En ansökan om permanent uppehållstillstånd kan tidigast göras efter att utlänningen	Ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning på grund av hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen ska vara tidsbegränsat och gälla i maximalt <i>tolv månader</i> . Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska, som huvudregel, även det nya tillståndet, vara tidsbegränsat och gälla i maximalt ett år. Ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas om verkställighetshindret är bestående. En ansökan om permanent uppehållstillstånd kan tidigast göras efter att utlänningen

har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i tre år. Utläningen måste också uppfylla de ytterligare krav som ställts upp för permanent uppehållstillstånd.	har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i tre år. Utläningen måste också uppfylla de ytterligare krav som ställts upp för permanent uppehållstillstånd.
--	--

Konsekvensanalys

Moderaterna har framfört omfattande synpunkter på konsekvensanalysens kvalitet och metodik. Vi har även framfört synpunkter på de slutsatser som dras om konsekvenserna av kommitténs förslag på Sveriges samhällsfunktioner, integrationsproblem och den offentliga ekonomin samt tillväxten. I den offentligfinansiella analysen har exempelvis inte de olika sektorerna hållits isär, och inte heller framgår det vad som åsyftas med samhällsekonomiska konsekvenser. En del slutsatser saknar tillräcklig evidens och/eller saknar paraplyperspektiv, till exempel integrationsproblemens påverkan på brottslighet. Våra synpunkter har inte på ett tillräckligt sätt beaktats av kommittén, varför vi inte kan ställa oss bakom konsekvensanalysen.

**Reservation av ledamöterna Jonas Andersson
och Jimmie Åkesson, Sverigedemokraterna**

Sverigedemokraterna reserverar sig mot kommittémajoritetens förslag. Detta gäller i synnerhet kommitténs skrivning i följande förslag, i den ordning de framträder i betänkandet:

- om undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället,
- om längden på uppehållstillstånd för flyktingar vid förlängning,
- om längden på uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande vid ytterligare förlängning,
- om uppehållstillstånd på grund av anknytning,
- om uppehållstillståndens längd vid anknytning,
- om försörjningskravens utformning,
- om undantag från försörjningskravet,
- om en återgång till synnerligen ömmande omständigheter,
- om tillståndstidens längd,
- om uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet efter laga kraft,
- om varaktigt bosatta, om medborgarskap för vissa statslösa utlänningar,
- om säkra och lagliga vägar,
- om en rättssäker asylprocess, och
- om offentliga biträden.

Vi reserverar oss också mot kommitténs skrivning vad gäller vilka faktorer som påverkar var människor söker asyl, den internationella rättens förhållande till svensk lagstiftning, främmande staters implementering av internationell rätt, samt konsekvensanalysen av kommitténs förslag.

Sverigedemokraterna utvecklar sina resonemang kring allt detta, och presenterar i förekommande fall våra motförslag, i vårt särskilda yttrande.

Reservation av ledamoten Christina Høj Larsen, Vänsterpartiet**Uppehållstillståndens längd**

Vänsterpartiet anser att permanenta uppehållstillstånd bör vara huvudregel. Den ordningen har vi länge haft i Sverige. Den har bekräftats av flera regeringar genom åren och den har fungerat väl. Det enda argumentet för att tillfälliga uppehållstillstånd ska vara huvudregel är att det är så i EU:s övriga medlemsstater. Det bakomliggande argumentet till en sådan harmonisering, att den skulle leda till färre asylsökande i Sverige, saknar dock tydligt stöd i forskning och empiri, vilket också framgår av underlagen till kommittén.

Om man exkluderar Dublinärenden och avskrivna ärenden var bifallsandelen för förlängningsansökningar 2018 nästan 100 procent. Även 2017 var bifallsandelen nästan 100 procent. En asylsökande som beviljas skyddsstatus får ett starkt skydd mot att utvisas ur landet. Skyddsstatusen är inte tidsbegränsad och bör ses som separat från uppehållstillståndets längd. För att inte förlänga ett uppehållstillstånd krävs således att utlänningen har upphört att vara flykting eller annan skyddsbehövande. Det krävs mer för att en utlänning ska upphöra att vara flykting eller annan skyddsbehövande än det krävs för att neka någon motsvarande skyddsstatus (jfr 4 kap. 5 och 5 a §§ utlänningslagen). För den enskilde är dock ovissheten som följer av ett tillfälligt tillstånd mycket påfrestande.

Tillfälliga uppehållstillstånd leder till ökade kostnader för både staten, genom återkommande prövning av förlängda tillstånd, som i nästan samtliga fall alltså förlängs, och för den de asylsökande. Det leder också till ökad osäkerhet för de asylsökande och långsammare integration och etablering.

Om tillfälliga uppehållstillstånd ska vara huvudregel bör samma längd gälla oavsett grund för uppehållstillstånd. Längden på tillstånden bör därmed justeras uppåt. De 13 månader som föreslås för alternativt skyddsbehövande innebär ett liv i ständig ovisshet. Det saknas skäl att göra skillnad mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande, som kommittén föreslår.

Jag anser att den svenska migrationspolitiken bör sträva mot en harmonisering av de rättigheter som följer av de olika grunder för uppehållstillstånd som finns i lagstiftningen. UNHCR, EU-kommissionen och Europarådet förespråkar likabehandling av flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Flyktingar och alternativt skydds-

behövande förenas av att de genom sin beviljade skyddsstatus bedöms ha rätt till skydd och endast kunna leva här. Utvecklingen i Europadomstolen pekar mot mindre åtskillnad mellan skyddsgrunder. EU-kommissionen har nyligen sagt att skyddsgrunderna ska jämsställas. Även det som kommissionen lägger fram i CEAS pekar i den riktningen. Med ambitionen om en långsiktigt hållbar lagstiftning bör Sverige också gå i den riktningen.

En sådan ordning underlättar prövningen för rättstillämparen, minskar trycket på domstolarna och gör systemet mer begripligt och förutsebart. Det underlättar och förbättrar dessutom integrationen, då en differentiering av rättigheter riskerar leda till ökad splittring mellan människor och grupper.

Enligt kommitténs förslag ska den svenska lagstiftningen fortsatt ligga på EU:s miniminivå, istället för som direktiven säger ”inte väsentligen avvika från andra EU-länders”. Därmed avviker lagstiftningen från andra EU-länders, i en mycket mer restriktiv riktning.

Jag anser också att om tillfälliga uppehållstillstånd ska vara huvudregel så måste det åtminstone finnas möjlighet till permanent uppehållstillstånd i särskilda fall. Det kan exempelvis handla om fall där vårdbehov kräver det för att kunna ge livsnödvändig behandling eller personer, till exempel barn, som haft anknytning till Sverige under lång tid. En anknytning som bara kommer att bli starkare ju längre tid som går, varför tillfälliga uppehållstillstånd blir orimliga.

Jag reserverar mig därför mot förslaget om att göra tidsbegränsade tillstånd till huvudregel vid första beslutstillfället och mot de förslag som följer av detta avseende längd på uppehållstillstånd för flyktingar och skyddsbehövande vid första beslutstillfället och vid förlängning. Jag anser att en återgång till utlänningslagen är att föredra framför samtliga förslag i detta kapitel.

Permanent uppehållstillstånd

Kommittén föreslår en helt ny ordning i svensk utlänningslag med krav för permanenta uppehållstillstånd. Permanent uppehållstillstånd får enligt förslaget endast beviljas om krav på språkkunskaper, försörjning, samhällskunskap och levnadssätt uppfylls. Eftersom tillfälliga uppehållstillstånd samtidigt föreslås bli huvudregel för alla utom kvotflyktingar innebär detta att samtliga personer i alla till-

ståndskategorier kommer omfattas av dessa krav om de vill ansöka om permanenta uppehållstillstånd efter minst tre år.

Det är väl belagt att permanenta uppehållstillstånd är bättre för såväl individen som för samhället ur såväl trygghets-, integrations- och kostnadsperspektiv (se reservation kring uppehållstillståndens längd). Vänsterpartiet anser därför att permanenta uppehållstillstånd bör vara huvudregel och att kommittén inte har visat på övertygande skäl att frånga den ordning som finns i ordinarie utlänningslag. Det bör alltså vara skyddsskälet som utgör grunden för ett permanent uppehållstillstånd, inte hur fort man lyckas ta sig in på arbetsmarknaden eller hur bra SFI fungerar.

Förlaget är ett paradigmskifte i hur vi historiskt sett på rättigheter i Sverige. Där majoriteten tidigare sett rättigheter som en nyckel till integration som ska öppna upp dörrar, är detta förslag ett skifte mot att betrakta rättigheter i samhället som belöningar vissa kan få om de mot alla odds lyckas ta sig igenom dessa stängda dörrar. Ett sådant skifte i synen på rättigheter får inte bara konsekvenser för de som omfattas av det, utan för alla i samhället. Vänsterpartiet motsätter sig en sådan utveckling. Som konsekvensbeskrivningen visar får det negativa effekter även för samhället i stort om några av oss hålls utanför.

Det finns ingen tvekan om att språk och kunskap om samhället är en viktig del av allas våra möjligheter att vara en del av samhället. Dock finns det ingen kunskap som visar att språkkrav ger positiva effekter för utveckling av språkkunskap (vilket framgår av forskning som gjorts i samband med framförallt krav för medborgarskap). Istället är det andra faktorer som påverkar möjligheten till effektiv språkinläring som till exempel trygghet och aspekter rörande språkundervisningens kvalitet. Om vi vill ge bättre förutsättningar för inläring av svenska språket bör vi alltså istället ge möjlighet till SFI från dag ett, trygga permanenta uppehållstillstånd och satsa på kvalitetshöjning av SFI.

Om tillfälliga uppehållstillstånd ändå ska vara huvudregel anser Vänsterpartiet att tillstånden vid första förlängning ska övergå till ett permanent uppehållstillstånd. Som framgår av vår reservation om tillståndens längd är bifallsandelen för förlängningsansökningar nästan 100 procent om man exkluderar Dublinärenden och avskrivna ärenden. En asylsökande som beviljas skyddsstatus får ett starkt skydd mot att utvisas ur landet. Skyddsstatusen är inte tidsbegränsad och

bör ses som separat från uppehållstillståndets längd. För att inte förlänga ett uppehållstillstånd krävs således att utlänningen har upphört att vara flykting eller annan skyddsbehövande. Det krävs mer för att en utlänning ska upphöra att vara flykting eller annan skyddsbehövande än det krävs för att neka någon motsvarande skyddsstatus (jfr 4 kap. 5 och 5 a §§ utlänningslagen). Detta talar för att ge permanenta tillstånd om inte vid första beslut så åtminstone vid förlängning.

Som framgår av konsekvensbeskrivningarna innebär förslaget om krav för permanenta uppehållstillstånd en ny ordning införs, inte bara i lagstiftning utan även när det gäller hur samhället organiseras. Konsekvenserna är svåra att överblicka, men det vi faktiskt vet pekar i mycket negativ riktning.

Dels väcker förslaget om krav på till exempel kunskaper i språk och samhällsorientering en rad praktiska frågor som saknar svar. Eftersom förslaget omfattar alla med tillfälliga tillstånd som vill få ett permanent uppehållstillstånd (PUT) omfattas även grupper som i dag inte omfattas av vare sig SFI eller samhällsorientering. Ställer man nu krav från statens sida för att få PUT bör man även ge förutsättningar att uppnå dessa krav. Frågor om hur dessa förutsättningar ska skapas i allt från hur nya stora grupper kan omfattas, hur utbildningar ska organiseras och finansieras, hur enskilda sökande ska visa att kraven uppfylls med mera återstår att utreda. Jag menar att dessa frågor inte är tillräckligt beredda för att konsekvenserna i dessa avseenden ska kunna bedömas.

Dessutom finns en rad uppenbart negativa konsekvenser med förslaget. Som framgår av konsekvensanalysen riskerar krav på snabb försörjning att leda till att individer väljer snabba, kortsiktiga lösningar för att uppnå tryggheten med ett permanent uppehållstillstånd framför långsiktiga investeringar. Det innebär att unga som studerar på gymnasiet riskerar att sluta sin utbildning för att istället hitta en enklare anställning under utsatta villkor, enbart för att få möjlighet till PUT. Som vi alla vet, är unga utan avslutad gymnasieutbildning i riskzonen för senare arbetslöshet, sämre hälsa och negativa livsvillkor och en sådan utveckling vore därmed olycklig för både individen och för samhället i stort. Unga under gymnasie- eller vuxenutbildning borde alltså åtminstone undantas från dessa krav.

Samma negativa utveckling riskerar personer som av samma skäl väljer enklare anställningar utan formella utbildningskrav framför att genomföra validering av befintlig kompetens från utlandet eller att investera i en längre utbildning. Detta skulle inte bara bidra till att fördjupa den mismatchning som finns på svensk arbetsmarknad, men även till att cementera den etniska skiktning av arbetsmarknaden som redan nu är ett faktum. Av underlagen framgår också att förslaget kommer medföra svårigheter att rekrytera högkvalificerad arbetskraft, en uppfattning som Vänsterpartiet delar.

Det är dessutom orimligt att en ansökan om PUT endast kan göras i samband med en ansökan om förlängning av tillståndet. Det innebär i praktiken att en person kan få fast anställning en vecka efter att hen fått förlängt tillfälligt tillstånd, men ändå måste vänta tills nästa förlängning ska göras med att söka PUT. Det är märkligt att på så vis hålla dörren stängd längre än nödvändigt för människor som önskar uppnå tryggheten i ett permanent uppehållstillstånd.

En annan negativ konsekvens som lyfts fram i konsekvensbeskrivningen är att förslaget drabbar kvinnor hårdare än män. Vi vet att kvinnor har större ansvar för barn och hushåll i hela vårt samhälle, vilket leder till sämre förankring på arbetsmarknaden, inte minst för gruppen utlandsfödda kvinnor. Till detta kommer diskriminering på arbetsmarknaden och hos Arbetsförmedlingen. Utlandsfödda kvinnor löper därför större risk att jobba deltid, arbeta under otrygga anställningsformer, eller inte få ta del av de kompetenshöjningar som behövs. Det innebär i sin tur att kvinnor kommer få svårare att uppnå kraven för PUT (samma kan sägas för kraven för familjeåterförening). Att bygga in en sådan orättvisa grundat i ojämställdhet är inte acceptabelt för Vänsterpartiet och borde inte heller vara det för andra partier som vill verka för jämställdhet mellan könen.

Slutligen vill jag lyfta fram konsekvenserna för den grupp unga som nu har tillstånd enligt nya gymnasielagen. Dessa barn och unga som kommit ensamma för att söka skydd i Sverige har behandlats illa under lång tid. De har utsatts för tvära omsvängningar i lagstiftningen, långa väntetider och rättsosäkra ådersbedömningar. Det är orimligt om förutsättningarna för PUT nu återigen ändras för denna grupp och det är därför särskilt viktigt att de inte ännu en gång får nya krav att försöka uppnå. Som bekant är Vänsterpartiet för en regularisering av denna grupp genom PUT, men åtminstone bör löftet de nu fått genom gymnasielagen inte återigen brytas. Skulle

kraven för PUT enligt en ny lagstiftning komma att ställas lägre än kraven enligt nya gymnasielagen bör även ungdomar med tillfälliga uppehållstillstånd enligt nya gymnasielagen omfattas av dessa lägre krav.

Av anledningarna ovan reserverar jag mig mot förslagen om krav för permanenta uppehållstillstånd till förmån för den befintliga utlänningslagen.

Anhöriginvandring

Vänsterpartiet menar att rätten att leva med sin familj, som är fastställd i en lång rad konventioner som Sverige förbundit sig att följa, bör värnas och respekteras. Det är det enda humana och det enda värdiga ett samhälle som gör anspråk på höga ambitioner när det gäller barns rättigheter. Det är bra för samhället och för den enskilde, det är bra för integrationen och etableringen. Det framgår även av kommitténs betänkande att omfattande negativa konsekvenser följer av att familjer splittras, medan de positiva konsekvenserna lyser med sin frånvaro.

Jag anser att så kallade snabba anknytningar (5 kap. 3 a §, första stycket utlänningslagen) bör omfattas av bestämmelserna om familjeåterförening. Om denna grupp utesluts riskerar det bli mycket svårt för exempelvis hbtq-personer och människor som levt under hedersrelaterat förtryck i sitt hemland att få återförenas i Sverige. I en globaliserad värld är det också uppenbart att många människor lever i distansförhållanden utan möjlighet till den hushållsgemenskap som enligt förslaget är avgörande för att få leva tillsammans. Denna fråga, och konsekvensen av att inskränka rätten till familjeåterförening på detta sätt har inte diskuterats eller utretts tillräckligt i kommittén, vilket jag anser är en stor svaghet. Vänsterpartiet lyfte tidigt fram förslag om att detta borde ingå, men tyvärr utan att få gehör från majoriteten i kommittén.

I utlänningslagen finns en 18-årsgräns vid anhöriginvandring för makar/sambos. Denna gräns höjdes till 21 år genom begränsningslagen, eftersom det är den högsta gränsen som är tillåten enligt EU:s familjeåterföreningsdirektiv. Av direktivet framgår att en sådan gräns får införas i syfte att motverka tvångsäktenskap och att främja integrationen. Kommittén föreslår nu att 21-årsgränsen behålls, uti-

från argumentationen att man vill ha en restriktiv politik. Jag är mycket kritisk till detta ställningstagande och menar att 18 år är den rimliga gränsen. En 21-årsgräns riskerar att leda till väldigt långa väntetider för familjeåterförening, som kan stå i strid med Europakonventionen, inte minst om det också finns barn med i bilden.

Det är bra att kommittén föreslår en återgång till bestämmelserna i utlänningslagen angående brustna anknytningar. Genom begränsningslagen förlängdes den tidigare tvåårsperioden som man måste leva tillsammans till fem år och undantagen för när det förekommit våld i relationen togs bort. Samtidigt behöver dessa bestämmelser utvecklas så att rätten till uppehållstillstånd vid brustna anknytningar där våld förekommer stärks. Bland annat bör även psykiskt våld omfattas och det bör tydliggöras att våldet eller kränkningarna inte behöver vara upprepade för att räcka som skäl. Vänsterpartiet har framfört detta under kommitténs möten utan att få gehör. Vid kommitténs sista möte lyftes ett förslag från ett annat parti om att göra liknande ändringar i lagtexten som de som vi i Vänsterpartiet hade önskat. Tyvärr valde övriga partier att inte stödja detta förslag med motiveringen att konsekvenserna inte är tillräckligt utredda. I ljuset av att majoriteten i övrigt föreslår omfattande ändringar som får betydligt allvarigare och större konsekvenser utan att dessa är utredda framstår det minst sagt som märkligt att en majoritet inte vill göra sitt yttersta för att även kvinnor som anhöriginvandrat ska kunna lämna en relation vid första slaget.

Av anledningarna ovan reserverar jag mig därför mot utredningens förslag i detta stycke till förmån för en återgång till utlänningslagen.

Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Vänsterpartiet anser att rätten att leva med sin familj, med de man älskar, inte ska avgöras av hur stor bostad man lyckas få tag på eller hur mycket man tjänar. Jag menar därför att det inte bör ställas några försörjningskrav för att få återförenas med sin familj. Rätten att leva med sin familj ska inte vara en klassfråga. Förslagen som presenteras i kommitténs slutbetänkande innebär att det blir just så. Det ser vi redan nu med den lagstiftningen som råder under begränsningslagen.

Om försörjningskrav uppställs måste de ställas mycket lägre än i nuvarande reglering och med tydliga och omfattande undantag. De bör också formuleras på ett sådant sätt att anknytningspersonen inte tvingas välja vilket av sina barn hen har råd och möjlighet att återförenas med, så som är fallet med nuvarande reglering.

Om försörjningskrav uppställs måste det finnas undantag för när fristen kan tillåtas överskridas. För kvotflyktingar bör fristen börja löpa från det att flyktingen anländer till Sverige. Med nuvarande reglering, då fristen börjar löpa från det att tillståndet beviljas, uppstår fall där anknytningspersonen saknar möjlighet att ansöka om familjeåterförening innan fristen löper ut.

De höga nivåer som gäller för dagens försörjningskrav är omöjliga att uppfylla för många som önskar återförenas med sin familj. I enlighet med 1 § förordning (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige ska referensbeloppet vid familjeåterförening enligt 9 § lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige beräknas med utgångspunkt i förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Jag anser att referensbeloppet är för högt ställt då nivån i flera fall överstiger riksnormen och att en betydligt större flexibilitet måste tillämpas vid prövningen av ansökningar om familjeåterförening.

Sverige är bundet av EU-rätten av vilken det kan utläsas att gränsen för försörjningskravet inte ska överstiga riksnormen. Det är enligt min mening felaktigt att vid bedömningen av försörjningskravet utgå ifrån Kronofogdemyndighetens regler vid utmätning i de fall dessa överstiger riksnormen. I de fall då riksnormen utgör ett högre belopp än den nivå som satts för försörjningskravet har Sverige däremot all rätt att tillämpa mer förmånliga regler än de som fastslagits i EU-praxis.

Med nuvarande försörjningskrav behöver en familj med två barn en bostad med två rum och kök/kokvrå. Efter betald hyra och skatt måste den anknytningsperson som vill återförenas med sin make/maka/sambo och sina två barn ha en månadsinkomst på mellan 13 357 kr och 14 147 kr beroende på barnens ålder.

I ett verkligt fall nekades en man återförenas med sin fru och sina fem barn. För att uppnå försörjningskravet skulle han behöva en bostad med 4 rum och kök/kokvrå (Enligt Statistiska Centralbyrån är den genomsnittliga kostnaden för en sådan bostad 8 154 kr/månad)

samt en månadsinkomst motsvarande 23 438 kr efter skatt och efter att ha betalat sitt boende. För att uppnå försörjningskravet vad gäller inkomst skulle han behöva ha en lön som ger 31 571 kr efter skatt, något som motsvarar en månadsinkomst på över 45 000 kr före skatt. Utifrån en uppskattning gjord av SCB har endast 12,3 % av Sveriges löntagare en lön som överstiger 45 000 kr/månad. Med fortsatta höga krav på försörjning blir familjeåterförening därför en lyx som inte är alla förunnat. Rätten till familj blir en klassfråga.

Jag menar också att den individuella bedömningen av försörjningskrav inte kan begränsas till att undantag görs på grund av synnerliga skäl. EU-domstolen har i en dom den 4 mars 2010 (Chakroun, C-578/08) slagit fast att möjligheten att uppställa ett försörjningskrav enligt familjeåterföreningsdirektivet (direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening) ska tolkas restriktivt eftersom huvudregeln är att familjeåterförening ska beviljas. Det utrymme för skönsmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna ska vidare inte användas av dem på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening, eller direktivets ändamålsenliga verkan. Av avgörandet framgår också att, även om medlemsstaterna får ange en viss summa som referensbelopp, får medlemsstaterna inte neka familjeåterförening om inkomsten inte överstiger en viss miniminivå oberoende av en konkret prövning av varje sökandens situation.

Av skälen ovan reserverar jag mig därför mot kommitténs förslag om försörjningskrav vid anhöriginvandring till förmån för en återgång till utlänningslagen. Vänsterpartiet är emot försörjningskrav, av skäl som redovisas ovan, men i utlänningslagen finns trots allt betydligt större utrymme för undantag.

Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

Det behövs en möjlighet till uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl i svensk utlänningslag även framöver. Jag anser att bestämmelsen bör formuleras enligt lagändringen från 2014, men att särskilt ömmande omständigheter bör gälla för alla, även för vuxna. Erfarenheterna från tillämpningen av bestämmelsen synnerligt ömmande omständigheter visar att praxis blev väldigt hård och resulterade i att personer utvisades under omständigheter som för allmänheten ansågs stötande. Ändringen 2014 motiverades utifrån att lagstiftningen

skulle svara bättre mot barnkonventionen. Att kommittén nu, när barnkonventionen blivit svensk lag, inte ens vill återgå till den ordningen är svårt att förstå.

Jag anser också att vi i kommittén borde ha diskuterat närmare vilka som avses omfattas av denna grund för uppehållstillstånd, exempelvis kring krav på anknytning till Sverige, samt vilka hälso-tillstånd som avses omfattas. Det är särskilt viktigt att det framgår att det inte har betydelse för barns anknytning till Sverige huruvida de under vistelsen har haft tillstånd eller ej (legal eller illegal vistelse). På samma sätt bör det även tydligt bör framgå att det är den faktiska tillgången till vård i (för vem är den tillgänglig och till vilken kostnad) som är avgörande, inte den teoretiska förekomsten av sådan. Det bör vara en fråga för politiken och därmed uttryckas tydligare i lagstiftning och förarbeten istället för som nu överlämnas åt rätts-tillämparen att tolka. EU-lagstiftningen har senare åren förtydligat detta i flera domar från Europadomstolen, till exempel gällande vistelse utan tillstånd för barn (*Butt v. Norway*, no. 47017/09) och kring tillgång till vård (*Paposhvili v. Belgium*, no. 41738/10).

Jag menar också att bestämmelsen om humanitära skäl bör formuleras så att de ärenden där en verkställighet skulle framstå som orimlig (jmf. 12 kap. 18 § utlänningslagen) omfattas.

EU-rätten går mot att se humanitära skäl mer som en rättighet, likställd med andra skyddsgrunder. Jag menar att även Sverige bör gå i den riktningen.

Kommittén har valt att inte återinföra skrivningen i utlänningslagen 5 kap. 6 § från 2014 som angav att barn skulle kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter. När ändringen genomfördes motiverades den med att en sådan ändring var önskvärd för att uppfylla skyldigheterna i förhållande till Barnkonventionen. Sedan dess har Barnkonventionen blivit svensk lag, och det framstår därför som orimligt att ändringen från 2014 skulle vara mindre relevant i dag. Av proposition 2013/14:216 framgår: ”Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande ordning får barn beviljas uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Som redogjorts för ovan är bestämmelsen även när det gäller barn av undantagskaraktär och blir tillämplig först när övriga grunder för uppehållstillstånd har prövats. När pröv-

ningen görs för barn är det samma omständigheter som för vuxna som särskilt ska beaktas, dvs. hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet. I det enskilda fallet är det den sammanvägda bedömningen av omständigheterna i barnets ärende som är avgörande för om uppehållstillstånd ska beviljas eller inte. Nuvarande regelverk bör justeras för att förtydliga barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa. Som föreslagits i promemorian bör detta lämpligen ske genom att bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter justeras så att det uttryckligen framgår att barn får beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande. Begreppet särskilt är en tydlig och etablerad term i det juridiska språket och skillnaden i förhållandet till begreppet synnerligen är välkänd inom rättstillämpningen. Nuvarande formulering i 5 kap. 6 § andra stycket utlänningslagen bör därför enligt regeringen ändras på det angivna sättet för att tydligare klargöra skillnaden i bedömningen av frågan om uppehållstillstånd mellan vuxna och barn. Ett sådant förtydligande av gällande regelverk kommer därmed att underlätta bedömningarna och möjliggöra att fler barn kan komma att omfattas av bestämmelsen och beviljas uppehållstillstånd. Förslaget ligger i linje med tidigare förarbetsuttalanden om att barn ska uppmärksammas som individer som kan ha egna skäl för uppehållstillstånd och inte endast prövas som en del av föräldrarnas ärende (jfr prop. 1988/89:86 s. 81 och prop. 2004/05:170 s. 195 och 281).”

Av skälen ovan reserverar jag mig mot kommitténs förslag kring humanitära skäl till förmån för en återgång till utlänningslagen.

Övriga skyddsbehövande

Jag anser att grunden övrigt skyddsbehövande inte fyller någon funktion i den svenska lagstiftningen, då den spelat ut sin roll efter det att grunden alternativt skyddsbehövande skrivits in i utlänningslagen. Skyddsgrunden övrigt skyddsbehövande innehåller bestämmelser som rör klimatflyktingar. Ingen har beviljats uppehållstillstånd utifrån denna bestämmelse. Bestämmelsen är märkligt formulerad och daterad. Samtidigt antas antalet klimatflyktingar öka dramatiskt i framtiden, varför en skyddsgrund som tar hänsyn till denna växande grupp kan visa sig nödvändig då. Jag tycker därför att det är olyckligt att kommittén inte diskuterade denna fråga. Innan skydds-

grunden tas bort bör dessa aspekter diskuteras och jag reserverar mig därför mot förslaget att utmönstra skyddsgrunden till förmån för en återgång till utlänningslagen.

Övriga ändringar i utlänningslagen m.m.

Jag anser att bestämmelserna om verkställighetshinder, kap. 12 i utlänningslagen, skulle behöva ses över. Kommittén ägnade dyrbar tid åt att diskutera en eventuell förlängning av preskriptionstiden, men har valt att inte hantera denna fråga som i skrivande stund påverkar människor som befunnit sig i åratal i Sverige utan att vare sig få uppehållstillstånd eller kunna få sina utvisningsbeslut verkställda eftersom inget land tar emot dem.

Kommitteén föreslår att ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet kan beviljas i maximalt 13 månader vid första tillfälle och vid en förlängning i maximalt ett år. Efter detta ska ett permanent tillstånd kunna beviljas om verkställighetshindret är bestående. Begreppet ”bestående” skulle här behöva definieras. Genom den praxisförskjutning vi sett under senare år har bedömningen av vad som anses vara bestående blivit väldigt snäv, vilket exemplifieras inte minst i fall som rör personer från till exempel Gaza. Gränsen för vad som anses vara bestående bör också vara lägre för barn och ungdomar eftersom de är i en ålder då anknytning och anpassning sker intensivt.

Jag invänder även mot att förlängningen av tillståndet maximalt kan gälla i 12 månader. Det är väl känt att korta tillstånd leder inte bara till omfattande otrygghet för individen, men även till en begränsning av rättigheter i samhället liksom även till praktiska svårigheter för såväl myndigheter som individen. Lagstiftaren har tidigare sett och åtgärdat detta när det andra kortare tillfälliga uppehållstillstånd, varför det kortaste nu är 13 månader. Jag anser att det är det orimligt att en person ska försättas i utsatthet både vad gäller rättigheter och praktiska svårigheter på grund av ett tillstånd som är 12 månader eller kortare, inte minst eftersom det enligt förslaget ska anses vara möjligt att så småningom kunna beviljas permanent uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. Ökad utsatthet och undandragna rättigheter för denna grupp är orimligt. Detta borde inte minst vara tydligt då en person som får ny prövning och

anses vara i behov av skydd enligt 12:19 utlänningslagen ju anses behöva just skydd. Det är därför orimligt att en sådan person skulle få sämre förutsättningar och rättigheter än en person som beviljas skydd av annat skäl.

Slutbetänkandet SOU 2017:84 Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription visar på problemen med den nuvarande ordningen och hur personer som inte kan utvisas, exempelvis på grund av att de är statslösa, tvingas leva som papperslösa i Sverige utan några framtidsutsikter. Jag beklagar att regeringen inte har gått vidare med de förslag som utredningen har lagt fram och anser att det är mycket märkligt att kommittén anser att regeringens bristande agerande är skäl för kommittén att inte själv agera. Av SOU 2017:84 framgår också att ett genomförande av dessa förslag skulle spara inte bara individuellt lidande, men även statens ekonomiska resurser.

Jag anser därför att kommittén borde gå vidare med följande förslag ifrån slutbetänkandet:

1. Låt det tydligt framgå av utlänningslagen att hänsyn ska tas till praktiska verkställighetshinder redan i grundärenden och att uppehållstillstånd får beviljas av sådana skäl.
2. För in begreppet praktiska verkställighetshinder i den bestämmelse som möjliggör för Migrationsverket att bevilja uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut.
3. För in en ny bestämmelse som uttryckligen anger att uppehållstillstånd får beviljas om ett avlägsnandebeslut har preskriberats, om inte den enskilda personens eget agerande varit den avgörande orsaken till att beslutet inte kunnat verkställas.
4. Tillsätt en utredning om statslösas rättsliga ställning och införandet av en statslöshetsprocedur.

Det är positivt att kommittén föreslår möjlighet att beviljas ett svensk medborgarskap för en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (på grund av skyddsbehov, synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder eller som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådan person) om hen fötts i Sverige, sedan födseln är statslös, har haft hemvist här i landet de senaste fem åren eller sammanlagt tio år

och inte har fyllt 21. Däremot är förslaget otillräckligt, eftersom en inte obetydlig grupp statslösa barn saknar uppehållstillstånd. Därför skulle förslaget behöva kompletteras av förslagen från SOU 2017:84.

Frågan om hur regleringen kring varaktigt bosatta ska se ut i den framtida lagstiftningen har funnits med på kommitténs dagordning för att sedan strykas till förmån för diskussioner om volymmål. Därmed är det ytterligare en fråga som kommittén inte utrett i tillräcklig utsträckning.

När en ny lagstiftning nu tas fram, som ska ta vid efter det att begränsningslagen upphört, bör situationen för de som drabbats av de senaste årens migrationspolitik åtgärdas. Jag anser att det behövs en långsiktigt hållbar lösning för de som omfattas av den så kallade gymnasielagen, men också för andra som drabbats av lång väntan, ovisshet och rättsosäkra asylprocesser. Jag hade därför önskat en internationell utblick avseende regelverk i andra EU-länder för regularisering av människor som levt i landet under en lång tid, samt förslag för att åtgärda problematiken. Att välja att inte adressera detta är inte en lösning. Det handlar om människor som är här och inte kommer att försvinna.

Av skälen ovan reserverar jag mig mot förslagen gällande övriga ändringar i utlänningslagen till förmån för en återgång till Utlänningslagen. Undantaget är förslaget om att införa möjlighet för vissa statslösa utlänningslag att beviljas ett svenskt medborgarskap som jag bifaller.

Säkra och lagliga vägar

Enligt kommitténs direktiv ska kommittén ”analysera behovet av åtgärder för att styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar.” Kommittén konstaterar att ”Sveriges möjligheter att genom nationella åtgärder styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar är dock begränsade. För detta krävs ansträngningar på EU-nivå och på internationell nivå.” Det stämmer förvisso, men det gäller i ännu högre grad om man menar allvar med ambitionen att färre människor ska behöva söka skydd, inte bara i Sverige utan i resten av världen.

Det skulle vara möjligt för Sverige att visa väg genom att med nationella åtgärder säkerställa att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar. Vänsterpartiet vill se flera och utökade möjlighet att söka asyl utan att behöva bege sig ut på farliga vägar via smugglare. Ett säkert sådant sätt är att utöka rätten till familjeåterförening till att omfatta även barn som blivit myndiga samt att återinföra den så kallade "sista länken" för äldre anhöriga som är ensamma kvar i hemlandet. Ett annat är att pröva möjligheterna till humanitära visum. Det finns dock inget som pekar på att det genom nationella åtgärder skulle gå att säkerställa att en viss andel av de som söker asyl i EU söker sig till Sverige, utan att byta mot asyldrätten.

Med dessa tillägg yrkar jag bifall till kommitténs förslag.

Rättssäkerhet

Jag anser att frågan om rättssäkerhet inom asylprocessen behöver utredas närmare än vad som varit möjligt inom ramen för kommitténs arbete. Därför bör en separat utredning tillsättas med syfte att lämna förslag på hur rättssäkerheten inom asylprocessen kan förstärkas.

Kommittén gör i betänkandet bedömningen att rättssäkerheten är god. Jag instämmer inte i den bedömningen och anser dessutom inte att kommittén i sina underlag visar att det finns täckning för det påståendet. Att kommittén dessutom påstår att de förslag till förändringar i utlänningslagen som föreslås i sig kommer leda till ökad rättssäkerhet är inte heller belagt. Tvärtom cementeras med förslagen flera källor till rättsosäkerhet såsom olika rättigheter vid olika skyddsgrunder. De senaste åren har visat att rättssäkerheten är allt annat än god. Det handlar om allt från svåröversiktlig materiell rätt till process och bedömningar som inneburit rättsförluster och i många fall reella hinder för skyddsbehövande människor att få asyl. En del strukturella problem finns också som exempelvis bristande kvinno-, barn- och hbtq-perspektiv, bristande anpassningar för personer med funktionsnedsättningar, tolkproblem och inkonsekventa och felaktiga förvarsbeslut.

Det finns omfattande kritik mot hur asylprocessen fungerar idag, inte minst från asyrrättsjurister, människorättsorganisationer och civilsamhällesorganisationer. Detta gäller till exempel kvalité och metoder för trovärdighetsbedömningar, medicinska åldersbedömningar och landinformation. Om rättssäkerheten inte utreds noggrant finns det risk att förtroendet för asylprocessen försämras ytterligare. Förtroendet för processen är en förutsättning för acceptans av de beslut som fattas och därmed en garanti för en effektiv och rättssäker process.

Utredningen bör granska asylprocessens alla delar, och ta hänsyn till det som skiljer asylärenden från andra förvaltningsrättsliga processer och beslut. Utredningen bör särskilt studera hur förutsättningarna för extra utsatta och marginaliserade grupper kan förbättras och likställas med övriga grupper och den bör inte utgöras av parlamentariker.

Av skälen ovan reserverar jag mig mot kommitténs bedömning att rättssäkerheten är god. Jag yrkar bifall till förslaget om att tillsätta en utredning som ser över hantering av offentliga biträden med fokus på asylärenden, men anser att en bred översyn av rättssäkerheten inom det migrationsrättsliga områdets alla delar bör genomföras.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamoten Jonny Cato, Centerpartiet

En migrationspolitik som kombinerar medmänsklighet med ordning och reda

Centerpartiet står för en migrationspolitik som kombinerar medmänsklighet med ordning och reda. För oss är det centralt att asylrätten alltid ska värnas. Detta är självklart utifrån våra värderingar om humanism, men också för att Sverige ska uppfylla de internationella konventioner som styr asylrätten. Ett volymmål som bryter mot asylrätten och sätter ett tak på antalet människor som kan söka skydd i Sverige är därför varken önskvärt eller möjligt att införa.

Vi anser att den som kommer till Sverige och söker skydd ska få goda möjligheter att integreras och den som får ett avslag ska återvända. Ingen förälder kan bygga upp ett nytt liv utan sina barn. Därför ska den som får asyl ha rätt och möjlighet att återförenas med sin familj. Goda integrationsmöjligheter innebär att samhället skapar förutsättningar för att den som fått skydd i Sverige så fort som möjligt ska få ett arbete och komma in i samhället. Men integrationen har tyvärr inte fungerat de senaste åren. Därför har vi länge drivit på att ett antal reformer ska genomföras för att förkorta tiden från att man får uppehållstillstånd till att man etablerat sig på arbetsmarknaden. Dessa reformer genomförs nu inom ramen för Januariavtalet och är en viktig del av en sammanhållen migration- och integrationspolitik.

En lagstiftning i linje med andra EU-länder

Vår lagstiftning ska ligga i linje med andra EU-länder. Det är en förutsättning för att medlemsländerna ska ta ett större delat ansvar. Permanenta uppehållstillstånd är bättre för integrationen. Men eftersom tillfälliga uppehållstillstånd är huvudregeln i EU bör det vara huvudregeln även i Sverige. Flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska ha samma tillståndslängd. Skyddsbehovet är i båda fallen oftast långvarigt. En lagstiftning som likställer skyddsgrunderna är också i linje med regelverket i flera andra EU-länder. Det finns därför ingen anledning att göra skillnad. Tillståndet bör vid första prövningstillfället vara 3 år.

Balans mellan att främja integrationen och ställa krav

Det ska finnas en balans mellan att främja integrationen och att ställa krav. Därför ska den som ansöker om permanent uppehållstillstånd vara egenförsörjande och det ska göras en vandelsprövning.

Centerpartiet anser att rätten till skydd är viktigare än snabb tillgång till alla välfärdsförmåner. Därför vill vi att det tillsätts en utredning för att se över hur nyanlända stegvis ska kvalificera sig in i delar av välfärden. Vi anser att tillgång till alla välfärdsförmåner på lika villkor som övriga bosatta i landet ska erhållas först när man fått ett permanent uppehållstillstånd och en egenförsörjning.

Rätt till familjeåterförening

Den som har ett tillfälligt uppehållstillstånd ska ha rätt till familjeåterförening, det vill säga rätt att återförenas med sin fru, man eller partner och eventuella barn. Vi anser också att försörjningskrav ska vara huvudregeln för anhöriginvandring. Anknytningspersonernas integration gynnas om den person som man kommer hit för att leva med har en egen försörjning och ett tillräckligt stort boende för att undvika trångboddhet. Den som fått en flykting- eller alternativ skyddsstatus och ansöker om familjeåterförening ska undantas försörjningskravet under de tre första månaderna. Om ett undantag inte görs är risken stor att många familjer tvingas leva separerade under lång tid. Barn ska aldrig omfattas av försörjningskrav. Vi anser

även att medborgare som bott utomlands och bildat familj och vill återvända till Sverige inte heller ska omfattas av ett försörjningskrav. Eftersom anknytningspersonen i de flesta fall inte bor i Sverige finns det flera praktiska svårigheter med att nå upp till försörjningskravet innan man flyttat till Sverige. Även andra grupper så som personer med funktionsvariation eller äldre människor som inte kan leva upp till försörjningskravet ska kunna undantas. I dessa fall ska en individuell prövning ske. Tillståndslängden för den anhöriga ska vara samma som anknytningspersonen i Sverige. Lagen bör utformas på ett sätt som tar hänsyn till att vissa, exempelvis hbtq-personer, tvingats dölja sin relation i hemlandet.

Barns utsatthet måste särskilt beaktas i lagstiftningen. Därför är det viktigt att den humanitära grunden gör skillnad på barn och vuxna. Vi anser att man bör gå tillbaka till den tidigare uppehållstillståndsgrunden särskilt ömmande omständigheter för barn och synnerligen ömmande omständigheter för vuxna.

En rättssäker och sammanhållen asylprocess

För att kunna vidta åtgärder för att öka återvändandet måste de asylbeslut som fattas vara korrekta och lagstiftningen vara förutsägbär. Det är därför centralt att rättssäkerheten under asylprocessen är hög och att lagstiftningen håller över tid så att den som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige vet vad som gäller. Vi anser därför att det behöver tillsättas en utredning som ser över om och hur rättssäkerheten under asylprocessen kan förstärkas.

En migrationspolitik som kombinerar medmänsklighet med ordning och reda förutsätter att den som fått avslag på sin asylansökan återvänder till sitt hemland. Idag är det inte tillräckligt många personer som återvänder efter avslagsbeslut. Ytterligare åtgärder behöver därför vidtas för att ett sammanhållet, humant och effektivt återvändande ska komma på plats. Vi vill därför att det tillsätts en utredning som får i uppdrag att lägga fram förslag på hur en sammanhållen återvändandeprocess ska se ut. En viktig del är att man tidigt i processen förbereder den som kommer få ett avslag på att återvända. Utredningen bör också se över möjligheten att inrätta avresecentrum där den som fått avslag kan bo i enlighet med mottagandeutredningens förslag. I samband med detta behöver de

ändringar som gjordes i LMA 2016, som innebär att den som har fått ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut generellt inte längre har rätt till boende och bistånd, ses över. Vi är också öppna för att en utredare överväger om förlängd preskriptionstid skulle kunna öka återvändandet. Det är dock viktigt att det samtidigt föreslås en lösning för de personer som får ett utvisningsbeslut, men som på grund av orsaker de inte själva kan påverka, inte kan återvända till hemlandet. Detta för att undvika att personer hamnar i limbo.

Prioritera kvotflyktingar

Av de 68 miljoner människor i världen som är på flykt, så tar sig en liten del av dessa till Europa för att söka asyl. Många tvingas ut på farliga vägar och betalar stora summor till kriminella organisationer för att smugglas till Europa och Sverige. Därför är det viktigt att hitta fler gemensamma lösningar på EU-nivå för att styra om till lagliga vägar där alla Europas länder tar ett delat ansvar. Ett flertal europeiska länder motsätter sig dock ett system där Europas länder tar ett större gemensamt ansvar. I väntan på att man på EU-nivå får till bredare gemensamma europeiska lösningar måste vi i Sverige göra det vi kan för att rikta om migrationspolitiken till lagliga vägar. Ett sätt är att utöka kvotflyktingsystemet. Vi anser att kvotflyktingar ska prioriteras. Det innebär att kvotflyktingar ska få permanent uppehållstillstånd och ska ha rätt till alla välfärdsförmåner direkt.

Särskilt yttrande av ledamoten Hans Eklind, Kristdemokraterna

Jag instämmer huvudsakligen i de förslag som redovisas i kommitténs betänkande och redovisar i min reservation de punkter där kristdemokraterna hade önskat andra ställningstaganden.

I inledningen av kommitténs direktiv (Dir. 2019:32) slås fast att ”En parlamentariskt sammansatt kommitté ska ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar.” I direktivet anges vidare vilka delar som är obligatoriska för kommittén att ta ställning till, men samtidigt lämnas även utrymme för att väcka andra frågor utöver de angivna: ”Kommitténs ledamöter kan vidare, inom ramen för kommitténs arbete och uppdrag, ta upp andra för uppdraget relevanta frågor.” Givet målsättningen med kommitténs arbete att forma en långsiktigt hållbar migrationspolitik var denna möjlighet direkt nödvändig.

Under arbetets gång har därför kristdemokraterna presenterat en lista på åtgärder som var och är direkt nödvändiga att hantera. En majoritet av ledamöterna har dock inte lyckats enas kring ett betänkande som även inkluderar förslag som ligger utanför de obligatoriska delarna av kommittédirektivet.

Betänkandet redogör därför endast för de delar som svarar mot de direktiv som fanns för kommitténs arbete och misslyckas därför med att föreslå de åtgärder som är nödvändiga för att få till stånd en migrationspolitik som tar hänsyn till vår integrationskapacitet.

Betänkandet är djupt otillfredsställande eftersom det på grund av oenighet i kommittén varken berör eller hanterar flera centrala aspekter för migrationspolitiken. Kristdemokraterna har under hela kommitténs arbete framhållit att vi endast kan ställa oss bakom en helhet som leder till ett kraftigt sänkt söktryck av asylsökande till Sverige.

Under de senaste 40 åren har Sverige tagit emot väldigt många människor från andra länder varav många från kulturer som inte liknar den svenska. Detta har utgjort ett integrationsåtagande som samhället inte klarat av. Svensk migrationspolitik har inte tagit hänsyn till integrationskapaciteten och konsekvenserna av det har blivit allt mer kännbara.

Enligt statistiska centralbyrån bodde det 17 000 personer födda i Asien i Sverige 1980. Förra året bodde det 782 000 personer födda i Asien i Sverige. Antalet personer födda i Afrika har ökat från 11 000 till 231 000 under samma period. SCB:s statistik över utrikes födda och inrikes födda av en eller två utrikes födda föräldrar eller två inrikes födda föräldrar går tillbaka till 2002.

2002 utgjorde utrikes födda plus inrikes födda av två utrikes födda föräldrar 16 procent av befolkningen i Sverige. 2019 utgjorde samma grupp 25,5 procent av befolkningen.

Av olika skäl koncentreras de utrikes födda och deras barn till vissa orter vilket skapar obalans. I våra tre största kommuner har andelen utrikesfödda plus inrikes födda av två utrikes födda föräldrar gått från 25 procent 2002 till 34 procent 2019 i Stockholm. Från 26 procent till 37 procent i Göteborg och från 32 till 47 procent i Malmö kommun.

Den befolkningsförändring som Sverige genomgått på kort tid är unik i svensk historia och relativt ovanlig i en internationell jämförelse. Många som invandrat till Sverige har integrerats väl och bidrar till att göra det svenska samhället till ett gott samhälle. Men alltför många som invandrat till Sverige har inte integrerats väl. Arbetslösheten är klart högre i dessa grupper och självförsörjningsgraden skrämmande låg.

I vissa invandrargrupper har den gamla kulturen gjort sig gällande på ett ibland destruktivt sätt genom heders- och klankultur. Detta och utanförskapet från svensk arbetsmarknad och förvärvsliv har utgjort grogrund för kriminalitet.

Den vidlyftiga migrationspolitiken under de senaste decennierna talar för att Sverige nu behöver föra en stram migrationspolitik så att tid och resurser kan användas till att integrera den mycket stora grupp som redan kommit till Sverige.

Under kommitténs arbete har jag har därför argumenterat för en stram migrationspolitik för att ge vårt samhälle möjlighet att ta itu med den integrationsskuld som byggts upp. Migrationspolitiken måste utformas utifrån Sveriges integrationskapacitet för att vi ska kunna återupprätta samhällsgemenskapen. Endast en sådan politik menar kristdemokraterna svarar upp mot målsättningen att kommitténs arbete skulle resultera i en utformning av en framtida svensk migrationspolitik som är långsiktigt hållbar. I detta särskilda yttrande redogör jag nedan, kortfattat, för de frågor som kristdemokraterna

tagit upp och försökt få med i kommitténs arbete men som uteblivit i betänkandet.

Asylansökningsområden

Inrättande av asylansökningsområden vid gräns för en första registrering och bedömning av asylansökan. Ett samlat mottagande och beslutsprocess som ökar möjligheten att förhindra människor att avvika och hamna i en utsatt position.

Oriktiga uppgifter

Oriktiga uppgifter ska inverka menligt på möjligheten att få uppehållstillstånd samt möjliggöra att uppehållstillståndet får återtas. Exempelvis ska familjemedlemmar uppges direkt vid ansökan om asyl vilket även underlättar styrkande av sin identitet.

Inre utlänningskontroll

Befogenheterna för Migrationsverket och Polismyndigheten avseende inre utlänningskontroll måste utökas. Det handlar om att få gå igenom telefoner, datorer, andra handlingar än ID-handlingar m.m.

Elektronisk övervakning

Elektronisk övervakning (fotboja) är ett nödvändigt alternativ till förvarstagande. Bristen på förvarsplatser är akut och kommer ta många år att bygga bort. Ett alternativ är då att förse personer med fotboja, vilket närmast får funktionen som ett slags kommunarrest. Den som ska avvisas/utvisas kan då förbereda sin hemresa. Ett avvikande upptäcks omedelbart, antingen om fotbojan avlägsnas eller när personen avviker från sitt tillåtna geografiska område.

Boendeskyldighet införs

Det ska vara möjligt att besluta om boendeskyldighet för personer med ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut där tiden för frivillig avresa löpt ut men där verkställighet bedöms ske inom en snar framtid. Detta är, i likhet med elektronisk övervakning, ett alternativ till förvarsplatser.

Fler förvarsplatser

Verkställighetsarbetet förutsätter att det måste finnas tillräckligt med förvarsplatser. Så har det inte varit och kommer inte att bli annat än att antalet förvarsplatser byggs ut. Vi har drivit på för att kommittén ska tydliggöra att Sverige behöver fördubbla sin nuvarande förvarskapacitet.

Utvisning på grund av brott

Kristdemokraterna anser att utvisning bör komma ifråga oftare för personer som söker asyl i Sverige och begår sexualbrott. Dessa bör få avslag på asylansökan och snabb avvisning ur landet. För personer med uppehållstillstånd bör utvisning också bli en betydligt vanligare rättsverkan vid grova brott (påföljd om någon döms till minst sex månaders fängelse) och vid upprepad brottslighet. Regeln kring vad som utgör synnerliga skäl för att inte utvisas måste i detta sammanhang ses över. När verkställighetshinder finns ska utvisning genomföras när dessa inte längre finns. Vi menar också att fler kriminella som är dömda för brott och har fått utvisningsbeslut ska avtjäna straffet i sina hemländer.

Indraget medborgarskap

Svenskt medborgarskap ska kunna återkallas i det fall det kan styrkas att personen de facto erhållit medborgarskap på svikliga grunder, exempelvis vid falsk identitet eller genom falska dokument. Medborgarskapet ska även kunna återkallas för de med dubbelt medborgarskap som aktivt medverkat eller varit delaktiga i terroristbrott eller krigsförbrytelser. Medborgarskapet ska också kunna återkallas

om man har tillskansat sig detsamma genom mutor eller bestickning. Kristdemokraterna har arbetat för en översyn av reglerna kring medborgarskap och välkomnar därför den pågående utredningen om skärpta krav.

Spårbyte

Asylprocessen ska ha en tydlig början och ett tydligt slut. Personer ska därför inte ha möjlighet att göra nya ansökningar på andra grunder efter att ha fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Möjlighet till spårbyte skapar otydlighet kring asylprocessen och Migrationsverket menar att regelverket med spårbyte utnyttjas. Spårbytesmöjligheten ska därför upphöra.

Fler återtagandeavtal

Sverige ska på egen hand och tillsammans med EU verka för att fler återtagandeavtal sluts med transit- och ursprungsländer. Återvändandet måste underlättas och ett förbättrat samarbete mellan Sverige och ursprungsländerna kan absolut bidra till detta. I den diplomatiska process som behöver äga rum med transit- och ursprungsländer bör hela den svenska utrikes- och biståndspolitiken kunna användas som verktyg. Länder som inte samarbetar kring dessa avtal ska kunna få reducerat eller inget bistånd medan länder som sluter avtal som underlättar för svensk migrationspolitik ska kunna få förstärkt bistånd.

Säkra länder-lista

Trots att en sökande uppenbart saknar asylskäl är det, efter ett domslut i EU-domstolen i juli 2018, svårt för Sverige att avvisa en person med omedelbar verkan. Det kräver en lista med så kallade säkra länder. Vi hade med denna fråga i början av kommitténs arbete, men drev den inte vidare då den tillsatta utredningen redovisade sitt arbete i januari i år.

Inspektion för migrationsfrågor

Syftet med denna inspektion är att verka för rättssäkerhet och effektivitet genom hela migrationsprocessen, det vill säga i hanteringen hos Migrationsverket, utlandsmyndigheter, domstolar, polis och i samverkan med kommuner och landsting.

Åldersbedömningar

Rättsmedicinalverkets metod för åldersbedömningar har mött stark kritik. Trots utfästelser om en oberoende utredning från regeringen hände ingenting. I arbetet med rättssäkerhet krävde vi därför att kommittén skulle ta ställning för att en utredning måste göras. I juni månad tillsattes dock en sådan kommitté varför frågan inte drevs vidare.

Utsatta gruppers ställning i asylprocessen

En utredning tillsätts för att utvärdera Migrationsverkets arbete med asylärenden där religiös uppfattning, t.ex. konversion, åberopas eller där hbt+ personer söker asyl. Utifrån denna utvärdering ska åtgärder föreslås som stärker den rättsliga kvaliteten och likformigheten i tillämpningen.

Kvalificering in i socialförsäkringssystemen

Det svenska välfärdssystemet är generöst och utgör en s.k. pull-faktor för människor i andra länder och bidrar till ett ökat söktryck från flyktingar och migranter. En utredning måste tillsättas för att se över de bosättningsbaserade ersättningarna. Övriga socialförsäkringar ska nyanlända behöva kvalificera sig till genom eget arbete. Utredningen ska föreslå lämpliga sådana kvalificeringskrav som successivt ger tillgång till samtliga socialförsäkringssystem.

Riktmärke

I kommitténs diskussioner kring ett eventuellt riktmärke har jag förordat att den svenska integrationskapaciteten, inte en andel av Norden eller EU, ska utgöra riktmärke för hur många personer som kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Underlag för detta riktmärke skapas av en integrationsberedning som utifrån vetenskapliga underlag löpande inventerar hur landets integrationskapacitet ser ut och som även tar fram politiska åtgärder och ekonomiska ramverk utifrån de behov som finns.

Särskilt yttrande av ledamoten Fredrik Malm, Liberalerna

Det är nödvändigt att nå en bred överenskommelse om en långsiktigt hållbar migrationspolitik för Sverige. Väljarkåren förväntar sig att regering och riksdag ska kunna hantera en av de allra viktigaste utmaningarna för landet. Kommuner behöver planeringsförutsättningar, och asylsökande måste omfattas av rättssäker handläggning och veta vilka krav vårt samhälle ställer.

Efter många år av tvära kast, tillfälliga regler och undantag såg Liberalerna en möjlighet att flera partier i den parlamentariska kommittén för migrationspolitiken skulle kunna nå fram till en bred uppgörelse för att skapa ett långsiktigt hållbart regelverk. Detta var också mycket nära att förverkligas. Under sommaren 2020 satt de borgerliga partierna och socialdemokraterna i långt gående förhandlingar. Det är med stor besvikelse Liberalerna konstaterar att dessa samtal sprack precis innan mållinjen. Det är ett stort misslyckande att de två partier som säger sig vara statsbärande inte hade viljan och styrkan att ta ansvar för Sverige.

Vi vill se ett regelverk som inte bidrar till ett större söktryck av asylsökande än vi klarar av att hantera. Det är vår övertygelse att det måste ske ett större gemensamt ansvarstagande på EU-nivå för att klara att ge de flyktingar och migranter som kommer större möjligheter att få en framtid i Europa. Men tyvärr är det svårt att nå samsyn i EU om att ta detta ansvar, vilket ytterligare ökar pressen på Sverige att se över våra regelverk så att de inte avviker från de regler som gäller i länder på vår kontinent.

Asylrätten ska värnas och Sverige ska leva upp till sina konventionsrättsliga åtaganden. Skyddsbehov ska vara vägledande och asylbedömningen ska vara grundlig och rättssäker, och beslut ska kunna överklagas till domstol. Det behövs en humanitär skyddsgrund för de speciella fall där synnerligen ömmande individuella omständigheter gör att det skulle vara orimligt att återsända personen ut ur landet. Jag ser positivt på att det finns en majoritet i kommittén för detta.

Vi lever i en tid med stora flyktingströmmar. För att förändra situationen måste framför allt väpnade konflikter få ett slut. Omvärlden måste öka det humanitära stödet till flyktingar och till de hjälporganisationer som verkar i och runt konfliktområden. Alla

EU-länder måste ta ett solidariskt ansvar för att hjälpa asylsökande som söker skydd i EU.

I tider av stora migrationsströmmar är det särskilt viktigt att hålla på rättssäkerheten och principerna. Den som har skyddsskäl ska få stanna i Sverige, medan den som får avslag måste lämna. Det är en ohållbar situation att ett fåtal länder, däribland Sverige, får ta ansvar för flyktingmottagandet när andra EU-länder blundar för sina skyldigheter. Sverige kan inte ta emot fler människor än vad vårt samhälle klarar av vad gäller jobb, bostäder, skola med mera. Vårt fokus ska vara att hjälpa personer som har skyddsskäl. Att ge alla människor som fått en fristad i Sverige möjligheter att bidra till och bli delaktiga i vårt samhälle är en av de största uppgifterna vårt land står inför. Misslyckas det kommer nya generationer att hamna i utanförskap.

Liberalerna står bakom större delen av kommitténs betänkande och väljer därför att inte utveckla våra resonemang i dessa delar här. I två frågor har vi reservationer och står inte bakom majoritetens uppfattning. Dessa frågor rör det så kallade tremånadersundantaget avseende försörjningskrav vid anhöriginvandring, samt frågan om rättssäkerhet i asylprocessen där vi i Liberalerna vill se än mer åtgärder.

**Särskilt yttrande av ledamoten Annika Hirvonen Falk,
Miljöpartiet****När kalla vindar blåser står vi upp för humanism**

När kalla främlingsfientliga vindar breder ut sig i Europa och stänger yttre gränser för människor i nöd är vi motpolen som vill ha ett öppet och humant Europa. Vi fortsätter att stå upp för rätten att söka asyl, rätten att själv få älska den man älskar och barns rätt att få växa upp i trygghet tillsammans med sina föräldrar.

Vi lever i en tid när människor tvingas fly från förföljelse, tortyr och krig. Främlingsfientliga partier är på frammarsch runt om i Europa. De vill stänga EU för omvärlden och de sprider fördomar och ställer människor mot varandra. Vi vill annorlunda. Sverige ska vara en fristad. I vårt land ska de mänskliga rättigheterna gälla alla som är här. Asylrätten ska respekteras och värnas och flyktingar ska garanteras en rättssäker asylprocess. Barn ska ha rätt till sina föräldrar och familjer i regnbågens alla färger ska kunna leva tillsammans.

Det är positivt att inga av migrationskommitténs förslag inskränker rätten att söka asyl i Sverige. Det är en viktig seger att volymmål och riktmärken är borta från bordet.

Miljöpartiet har i decennier kämpat för att göra barnkonventionen till svensk lag och har i regeringsställning kunnat se till att det äntligen blivit verklighet. Vi kommer att fortsätta kämpa för att utsatta barn ska få skydd, att barn som vuxit upp i Sverige och rotat sig här ska få stanna här och för att svårt sjuka inte ska utvisas till länder där de inte kan få vård. Genom att barnkonventionen nu är svensk lag har vi tagit på oss att stärka, inte försvaga, barns rätt till skydd. Därför vill Miljöpartiet att barn alltid ska få permanent uppehållstillstånd när asyl beviljas. Barn ska alltid ha rätt att återförenas med sina föräldrar, oavsett föräldrarnas ålder eller försörjningsförmåga. Möjligheten för barn att få uppehållstillstånd av humanitära skäl behöver stärkas.

Miljöpartiet är ett feministiskt parti. Vi vill att människors rättigheter och möjligheter i livet inte ska begränsas av deras köns- tillhörighet. Vi arbetar mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck, och vill inte se regler som gör kvinnor beroende av relationerna till sina män i många års tid för att kunna behålla sina uppehållstillstånd.

Vi vill att Sverige väljer en flyktingpolitik som ger varje människa goda chanser att etablera sig på arbetsmarknaden och som ger förutsättningar för en bra integration. Vi vet att när familjer får leva tillsammans och får långa uppehållstillstånd går det snabbare och bättre att lära sig svenska, klara skolan och få jobb. Det som nu föreslås är uppehållstillstånd som är kortare än EU-genomsnittet. Det är kontraproduktivt. De krav som dessutom ställs på försörjning, språk, samhällskunskap och vandel riskerar att leda till att en människa kan leva ett helt liv i Sverige utan den trygghet och de demokratiska rättigheter som ett permanent uppehållstillstånd innebär. Kvinnor kommer att drabbas särskilt hårt av detta.¹

Det finns ett stort folkligt stöd för en human flyktingpolitik.² Det visar en ny opinionsundersökning som gjorts av Novus på uppdrag av Röda Korset, Rädda Barnen och Svenska Kyrkan. Majoriteten vill att barn och föräldrar på flykt som splittrats ska kunna återförenas i Sverige, och att svårt sjuka barn eller vuxna ska ha möjlighet att stanna här. Mer än sju av tio tycker att barn som har bott flera år i Sverige och lärt sig svenska ska kunna stanna.

Det är uppenbart att kommittén i tolkningen av sitt uppdrag har utgått från en problembeskrivning där människor som flyr till Sverige ses som en börda som vi bör anstränga oss för att slippa. Mänskliga rättigheter behandlas som ett nödvändigt ont som måste hanteras snarare än som den utgångspunkt och de värderingar som hela vårt samhälle vilar på. Istället för att underlätta en human, rättssäker och effektiv migrationspolitik lägger kommittén fram ett förslag som gör det svårare för barn att få leva tillsammans med sina föräldrar och svårare för svårt utsatta barn att få skydd. Dessutom kommer förslagen att försvåra etablering och integration. Bara en human migrationspolitik kan vara långsiktigt hållbar. Och det kan bara ske genom att sätta individen och individens mänskliga rättigheter i centrum.

Miljöpartiet står upp för asylrätten, barns rättigheter såsom de fastställts i barnkonvention och varje människas okränkbara och absoluta mänskliga rättigheter. Hur vi behandlar världens mest utsatta människor berättar hur vi ser på värdet av en människa. Storheten i det mäter jag bäst i den kärlek som drabbade mig när min son föddes.

¹ Röda korset (2018). Humanitära konsekvenser av den tillfälliga lagen.

² <https://www.rodakorset.se/vad-vi-gor/folkratt-och-skydd/asyl/stort-stod-for-human-migrationspolitik/>.

Jag kan inte välja att sluta se mina egna barn i de barn som tvingas på flykt, som slits från sina föräldrar till följd av krig och förtryck. När jag ligger vaken på nätterna bredvid mina barn tänker jag på dem som saknar att krama sina egna barn i månader eller till och med år. Min utgångspunkt är att vi ska behandla flyktingar så som vi själva skulle vilja bli behandlade om det var vi eller våra barn som var på flykt. Det är ett uttryck för solidariteten med världens alla människor som Miljöpartiets ideologi vilar på.

Den tillfälliga lagen ska vara tillfällig

Sedan 2016 har Sverige en tillfälligt mer restriktiv migrationslagstiftning som under en begränsad tid anpassar det svenska regelverket till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner. Lagen handlade för Miljöpartiets del om att förhindra att andra partier skulle göra upp om en ännu hårdare politik. En avgörande faktor i förhandlingarna var att lagen skulle vara just tillfällig.

Trots de tillfälliga åtstramningarna från 2016 har Miljöpartiet fortsatt att driva på för en mer human flyktingpolitik. Vi har gjort det möjligt för fler familjer från krigets Syrien att återförenas i Sverige genom att öppna upp för att ansöka om familjeåterförening på fler ambassader, vi har förhandlat fram satsningar för att motverka psykisk ohälsa bland asylsökande och nyanlända och vi har gett alla kommuner pengar för att låta ensamkommande barn bo kvar i kommunen även efter att de fyllt 18 år. Vi har avskaffat ID-kontrollerna, fördubblat mottagandet av kvotflyktingar och drivit igenom den lag som ger många ensamkommande unga en ny möjlighet till uppehållstillstånd. I januariavtalet förhandlade Miljöpartiet hårt för att vi tillsammans med övriga partier i avtalet skulle arbeta för en humanitär skyddsgrund i den migrationspolitiska kommittén och för att även alternativt skyddsbehövande skulle få samma rätt till familjeåterförening som flyktingar. Men det räcker inte. Nya steg måste tas för en mer medmänsklig flyktingpolitik.

Uppföljningar som gjorts av den tillfälliga lagen visar att det mänskliga lidande som många varnade för innan lagen infördes har blivit verklighet.³ De restriktiva reglerna har inneburit att familjer hålls splittrade i årtal, att apatiska barn inte får stanna, att svårt sjuka

³ Röda korset (2018). Humanitära konsekvenser av den tillfälliga lagen.

nekas vård och att etableringen och den psykiska ohälsan har försämrats. Hårda försörjningskrav riskerar att särskilt drabba kvinnor eftersom kvinnor generellt sett har längre etableringstid och får sämre betalt för sitt arbete. Rättssäkerheten i asylprocessen har försvagats. Samtidigt är det högst oklart om lagen har bidragit till att minska asylmottagandet, vilket var andra partiers syfte med lagen. Snarare tycks minskningen ha ett samband med de gränshinder som upprättades mot Turkiet och inom EU.

Idag är förutsättningarna i flyktingmottagandet helt annorlunda än vad de var hösten 2015. Antalet asylsökande i Sverige har under perioden 2017–2019 varierat mellan cirka 21 000–25 000 personer per år och under första halvan av 2020 har bara cirka 7 000 personer sökt asyl i Sverige.⁴ De sista 20 åren har antalet asylsökande varierat mellan 16 000–36 000 personer per år. Men åren 2012–2015 ökade antalet asylsökande markant, med toppåret 2015 då över 160 000 personer sökte asyl i Sverige (cirka 44 000 år 2012, cirka 54 000 år 2013, cirka 81 000 år 2014). Syrien, Afghanistan och Somalia var de länder som flest asylsökande kom från 2015.

Det stora flyktingmottagandet 2015 ledde inte till någon ”systemkollaps” som vissa varnade för. Sveriges ekonomi har under de senaste åren varit urstark, arbetslösheten har minskat, färre är beroende av bidrag för sin försörjning och sysselsättningsgraden är högst i EU.⁵ Under perioden 2011–2017 har den disponibla inkomsten stigit för alla grupper oavsett födelseland, och även för barn och unga.⁶ Allt fler nyanlända kommer i arbete snabbare och etableringstiden har halverats. Den svenska statsskulden har minskat med närmare en tredjedel under perioden 2001–2019.⁷ Under våren 2020 har den globala Coronapandemin slagit hårt mot svenskt näringsliv och arbetsmarknad, men utgångsläget i februari 2020 var en sällsynt stark svensk ekonomi. Sverige har mycket goda förutsättningar för en human flyktingpolitik som lindrar mänskligt lidande och samtidigt bygger ett starkt samhälle.

Kommitténs förslag är att fortsatt tillämpa de korta uppehållstillstånd som infördes i den tillfälliga lagen. I Sverige beviljas sedan 2016 flyktingar uppehållstillstånd i tre år och alternativt skydds-

⁴ www.migrationsverket.se

⁵ Detta gäller åldersgruppen 20–64 år, www.ekonomifakta.se

⁶ www.folkhalsomyndigheten.se

⁷ www.riksgalden.se

behövande i 13 månader. Uppehållstillstånden för både flyktingar och alternativt skyddsbehövande är som regel tidsbegränsade istället för permanenta. Inom EU är den genomsnittliga längden på uppehållstillstånd fem år för flyktingar och tre år för alternativt skyddsbehövande. Med kommitténs förslag skulle Sverige bevilja betydligt kortare uppehållstillstånd än genomsnittet i övriga EU-länder. Konsekvenserna kommer att bli ett stort mänskligt lidande, en ökad psykisk ohälsa och en försämrad etablering. Det vet vi efter att ha sett konsekvenserna av den tillfälliga lagen. Däremot är det mycket osäkert om förslaget kommer påverka antalet asylsökande som kommer till Sverige.

De långtgående begränsningar som lagen innebär står inte i proportion till de allvarliga konsekvenser som begränsningarna medför. Sverige kan bättre än att hålla familjer splittrade och utvisa svårt sjuka och utsatta personer.

Inget land kan förstås ensamt klara att ta emot alla världens flyktingar på ett bra sätt, inte heller Sverige. Men Sverige kan och bör vara en del av det Europa som bidrar. Sverige har historiskt tagit ett stort ansvar. Många människor på flykt har kunnat bygga sina nya liv här, det har också stärkt Sverige. När Sverige med den tillfälliga lagen gjorde det betydligt svårare att komma till Sverige bidrog det inte till att fler länder hjälpte till. Snarare tvärtom. Med en cementering av en sådan politik är risken överhängande att situationen förvärras och att vi kommer se fler länder som gör det svårare för världens mest utsatta. Sverige ska vara med och göra positiv skillnad, och när flera länder samarbetar så kan vi åstadkomma mycket.

Miljöpartiet förhandlade in familjeåterförening och humanitär grund i januariavtalet

Januariavtalet som slöts mellan Miljöpartiet, Socialdemokraterna, Centerpartiet och Liberalerna innehåller tre punkter som särskilt behandlar flyktingpolitiken:

65. Den tillfälliga lagen förlängs i två år. Alternativt skyddsbehövande ges samtidigt samma rätt till familjeåterförening som flyktingar.

66. Försörjningskravet justeras. Alternativt skyddsbehövande har redan enligt nuvarande regler, i likhet med flyktingar, tre månaders respit från försörjningskravet från att han eller hon beviljas uppehållstillstånd. Försörjningskravet justeras så att en alternativt skyddsbehöv-

ande som får möjlighet till familjeåterförening och som redan har beviljats uppehållstillstånd när ändringarna träder i kraft, får en respit i tre månader från att de nya reglerna träder i kraft. (Departementspromemoria och proposition våren 2019).

67. Gör upp om den framtida migrationspolitiken i en parlamentarisk kommitté. Partierna är överens om att driva en ny humanitär skyddsgrund i den parlamentariska kommittén.

Även om Miljöpartiet vill gå längre är det helt centralt att kommitténs förslag respekterar den möjlighet till familjeåterförening som återinfördes för alternativt skyddsbehövande i och med detta samt att det föreslås en humanitär skyddsgrund enligt punkt 67.

Kommitténs uppdrag var att föreslå en human flyktingpolitik

I juni 2019 beslutade regeringen att tillsätta migrationskommittén. Direktiven till kommittén bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna. I direktiven fastslogs bland annat att migrationspolitiken ska vara human, rättssäker och effektiv. Vi menar att kommittén inte har levererat på detta uppdrag. Det är inte en human flyktingpolitik som presenteras, det brister i rättssäkerheten och förslagen leder inte till effektivitet varken i handläggningen hos myndigheter eller vad gäller integrationen. Det beklagar Miljöpartiet.

Fler lagliga vägar

Kommittén hade även i uppdrag att analysera behovet av åtgärder för att styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar. Miljöpartiet står bakom kommitténs yttrande om behovet av lagliga och säkra vägar, men vi hade velat se fler konkreta förslag för fler lagliga och säkra vägar.

Familjer ska inte splittras under ansökningstiden

Uppehållstillstånd ska kunna beviljas även när en anhörig redan är i Sverige. Miljöpartiet anser att det ska vara möjligt i fler fall än som nu föreslås. Det är inhumant att tvinga människor att splittra familjer som befinner sig tillsammans i Sverige och tvinga dem leva isär under långa handläggningstider.

Den som kan arbeta ska få arbeta

Skyddsbehövande som får tidsbegränsade uppehållstillstånd bör få arbetstillstånd. Att kommittén föreslår detta är bra och viktigt. Möjligheten att arbeta ökar människors psykiska hälsa och underlättar etablering och integration i det svenska samhället. Att kunna försörja sig, ha ett professionellt sammanhang där den egna insatsen behövs och att kunna skapa en vardag med rutiner är viktigt för människors självkänsla och motivation. Genom jobbet får människor nya nätverk och ökar sina språkkunskaper. Det är också samhälls-ekonomiskt klokt att människor som kan och vill jobba får möjlighet att göra det.

Medborgarskap för barn som föds i Sverige

Miljöpartiet välkomnar förslaget att införa en möjlighet att bevilja svenskt medborgarskap för en person med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Kommitténs förslag är att detta ska gälla om personen har fötts i Sverige, sedan födelsen är statslös, har haft hemvist i Sverige de senaste fem åren eller under sammanlagt tio år och inte har fyllt 21 år. Vi hade gärna sett en mindre restriktiv begränsning, men ser detta som ett steg i rätt riktning. Vi ser också ett fortsatt behov av en utredning om statslösas rättsliga ställning och införandet av en statslöshetsprocedur.⁸

⁸ SOU 2017:84 s. 23.

Rättssäkerheten bör stärkas, särskilt för hbtq-personer och konvertiter

Att få byta tro är en grundläggande mänsklig rättighet. Förföljelse på grund av religiös tro är grund för flyktingstatus. Europadomstolen, UNCHR och FN:s tortyrkommitté har tagit fram vägledning för hur internationella konventioner på området ska tillämpas. Det finns indikationer på bristande rättssäkerhet i Sveriges och Migrationsverkets hantering av konvertiter. Ett nytt regelverk behöver säkerställa konvertiters rättigheter. Det finns även brister i hanteringen av hbtq-personers asylansökningar som måste åtgärdas.

Det finns en bred politisk enighet om att värna rättssäkerheten i den svenska asylprocessen. Samtidigt vet vi att den tillfälliga mer restriktiva lagstiftningen har försvagat rättssäkerheten och skapat ett mindre enhetligt beslutsfattande. Lagstiftaren har lämnat över ett stort ansvar för hur lagen ska tolkas till rättstillämparen, vilket öppnat upp för oklarheter, godtycke och osäkerhet i beslutsfattandet.^{9 10}

Bristande vägledning i förarbeten och praxis, en generell ansvarsförskjutning från lagstiftaren till rättstillämparen, dåligt motiverade beslut och avsaknad av juridiskt stöd för de sökande ökar risken för rättsosäkra beslut. Till exempel har Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar uppmärksammat att den tillfälliga lagen har lett till godtyckliga bedömningar av uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. Det är allvarligt. Rättssäkerheten är avgörande för legitimiteten i hela migrationspolitiken och för de personer vars trygghet, framtid och möjlighet att leva ihop med sin familj står på spel.

Ytterligare en aspekt som kraftfullt försämrar rättssäkerheten är långa handläggningstider. Det försvårar bevisläget och gör det ofta omöjligt att på förhand förutse resultatet. Särskilt drabbar detta barn som om det slumpar sig så att ärendet handläggs skyndsamt får ett beslut, medan beslutet blir ett helt annat om handläggningstiden drar ut på tiden och personen hinner fylla 18 år. Det bör därför övervägas att den som lämnar in en ansökan som barn ska bedömas som barn oavsett ålder vid beslutstillfället.

⁹ Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Migrationsrättens framtid. En redogörelse för de juridiska riskerna med att förlänga lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige s. 4–5.

¹⁰ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018 s. 42.

För att stärka rättssäkerheten föreslår kommittén en utredning om offentliga biträden. Detta är bra och en fråga som Miljöpartiet har drivit länge. Det är viktigt att även detaljer som ersättningsnivå regleras på ett rimligt sätt. Men att detta är kommitténs enda åtgärd för att stärka rättssäkerheten är långt ifrån tillräckligt.

I ett tidigare steg i kommittén diskuterades en bredare rättssäkerhetsutredning. Miljöpartiet skulle gärna se en sådan utredning. Den skulle med fördel omfatta även rättsliga biträden. Miljöpartiet skulle vilja formulera uppdraget så här:

En utredning ska tillsättas för att utvärdera och lämna förslag avseende en fortsatt utveckling av rättssäkerheten i asylprocessen.

Utredningen ska bland annat utvärdera Migrationsverkets handlägningsprocess, till exempel avseende hur landinformation och rättsliga ställningstaganden tas fram. Vidare ska migrationsdomstolarnas hantering av landinformation analyseras i relation till domstolarnas utredningsskyldighet, samt deras hantering av rättsliga ställningstaganden analyseras i relation till deras uppgift att göra en självständig bedömning oberoende av parterna. Utredningen ska ta ställning till om landinformation ska kunna överklagas, alternativt om det bör inrättas en inspektion för migrationen såsom det finns för bland annat socialförsäkringen.

Utredningen ska även göra en översyn av regelverket för ny prövning för att prövningen av så kallade praktiska verkställighetshinder ska bli överklagbar samt se över rekvisitens förenlighet med principen om non-refoulement, jfr MIG 2019:5.

Utredningen ska också se över om parternas styrkeförhållanden kan jämnas ut, under den förutsättningen att det fortsatt ska vara en tvåpartsprocess med Migrationsverket som motpart. Utredningen ska vidare se över reglerna och villkoren för offentliga biträden, hanteringen av särskilt utsatta grupper i processen och handläggningstidernas betydelse.

Särskilt yttrande av ledamöterna Tobias Billström och Maria Malmer Stenergård, Moderaterna

Ett volymmål för asylpolitiken

Moderaterna anser att migrationspolitiken bör vara målstyrd, precis som det finns målsättningar inom en rad andra sakpolitiska områden. Syftet med ett volymmål är dels att ha en tydlig utgångspunkt för planering och mottagande av asylsökande, dels att få ett tydligt styrmedel för förutsägbarhet och långsiktig hållbarhet inom migrationspolitiken.

Vilken nivå ett volymmål har är avgörande för att skapa ordning i mottagandet och långsiktighet i politiken. För svenskt vidkommande måste det handla om ett mål som tydligt markerar att Sverige under överskådlig tid ska ha en väsentligt lägre invandring än idag. Att detta är riktningen måste stå klart för politiska beslutfattare och offentlig förvaltning, för landets medborgare och för omvärlden. Ett mål som genom sin utformning i praktiken skulle innebära oförändrad eller marginellt minskad invandring skulle vara kontraproduktivt.

Med ett volymmål blir det stopp för de tvära kast som fått dominera svensk migrationspolitik de senaste decennierna. Ett volymmål ska utformas i enlighet med Sveriges internationella konventionsåtaganden och med respekt för asylrätten. Ett överskridet mål kan aldrig vara en avslagsgrund för en enskild asylsökande. Var och en som efter en prövning bedöms ha skyddsbehov ska beviljas uppehållstillstånd i Sverige.

Under två månader hösten 2015 sökte sig cirka 23 procent av EU:s alla asylsökande till Sverige, som har cirka två procent av EU:s befolkning. En starkt bidragande orsak var att Sveriges migrationslagstiftning avvek väsentligen från andra EU-länders. Utvecklingen från 2015 visar att Sverige inte kan avvika så tydligt från andra jämförbara länder och i synnerhet inte från närliggande länder. Givet Sveriges relativt höga asylnmottagande under lång tid och mot bakgrund av Sveriges omfattande integrationsproblem, bör volymmålets nivå sättas med utgångspunkt i asylinvandringen i de andra nordiska länderna.

Omvärldsfaktorer som utvecklingen av flyktingsituationen på olika håll i världen spelar en viktig roll för hur många som söker sig till Sverige. Prognoser om denna utveckling är avgörande för att kunna bedöma på vilken nivå ett riktmärke bör sättas. Migrations-

verket lämnar fyra gånger om året prognoser till regeringen om hur migrationen till Sverige bedöms utvecklas de närmaste åren, däribland hur många asylsökande som antas komma. Prognosbedömningarna avser i första hand innevarande år och kommande år, men Migrationsverket tar även fram hypotetiska antaganden som sträcker sig ytterligare två år framåt i tiden. Det finns alltså etablerade metoder för att göra prognoser över antalet asylsökande som kan nyttjas.

Hänsyn måste också tas till andra faktorer i integrations- och mottagningssystemet som inte lika lätt låter sig kvantifieras. Förmågan att ta emot och integrera de asylsökande som kommer hit är beroende av hur många personer det är frågan om. Hur denna förmåga ser ut kanske inte kan slås fast exakt antalsmässigt, men det är möjligt att göra en uppskattning och uttrycka ett målstyrt volymspann.

Moderaterna anser att detta spann ska ta sin utgångspunkt i en nivå som motsvarar övriga nordiska länders asylmottagande. De nordiska länderna delar många förutsättningar, inte minst det faktum att alla har ett omfattande välfärdssystem, som till stor del bygger på bosättningsbaserade förmåner. Våra nordiska grannländer har över tid haft en väsentligt lägre invandring än Sverige, med tydligare krav på egen försörjning. Att det är fler som bidrar till – och färre som försörjer sig av – den gemensamma välfärden är en förutsättning för dess långsiktiga finansiering. Ett volymmål på nordisk nivå skulle markera en ny och väsentligt stramare riktning för den svenska migrations- och integrationspolitiken. Det är viktigt att understryka att det är fråga om ett volymmål som i efterhand kommer att kunna utvärderas och justeras inför kommande perioder. När systemet funnits på plats under en tid kommer erfarenheter att kunna dras som ökar säkerheten i bedömningen.

Det klimatpolitiska regelverket kan fungera som förebild. Regeringen ansvarar för att vart fjärde år ta fram en handlingsplan som ska lämnas till riksdagen året efter ordinarie val till riksdagen. Handlingsplanen ska inkludera en utvärdering av den förda politiken och eventuella åtgärder som ska vidtas om volymmålet riskerar att överskridas. Vilken utrikes- och biståndspolitik regeringen avser att bedriva för att förebygga behovet av flykt och för att säkerställa ett effektivt återvändande bör också redovisas i handlingsplanen. I enlighet med beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen remitteras den klimatpolitiska handlingsplanen, samma ordning skulle kunna användas

för en migrationsplan. Den första klimatpolitiska handlingsplanen skickades till 203 remissinstanser, varav 143 yttrade sig vilket ger ett brett bedömningsunderlag.

Genom att införa motsvarande migrationsplan och migrationsredovisning som finns inom det klimatpolitiska ramverket skulle förutsättningarna för att få en hållbar och genomtänkt migrationspolitik öka betydligt. Ju mer gedigna underlag som finns, desto bättre underbyggda beslut kan fattas.

Dessa underlag bör belysa olika viktiga aspekter av asylinvandringen under de närmast föregående åren. Här krävs både en internationell utblick och en beskrivning av den inhemska situationen. Det gäller framför allt rent statistiska uppgifter om invandringens storlek, vilka ursprungsländer som är mest frekventa, könsfördelning mellan sökanden, andelen ensamkommande barn, hur flyktingsituationen i omvärlden utvecklats, men även hur belastningen i det svenska mottagningssystemet ser ut, vilka brister som finns, vilka åtgärder som bör vidtas och om det krävs resurstillskott. Dessutom bör det finnas en beskrivning av hur mottagandet utvecklats i andra jämförbara länder i Norden och i EU. De nyanländas etablering bör ingå i faktaunderlaget eftersom Sveriges integrationsförmåga ska beaktas vid kvantifieringen av riktmärket.

Den handlingsplan och den årsredovisning som tas fram kommer därför förutom att fungera som underlag för den framtida politiken och planeringen, även att utgöra ett verktyg för utvärdering av asylpolitiken under de närmast föregående åren. Detta i syfte att kontrollera om målen för politiken uppfyllts och vilken effekt olika åtgärder har haft.

Sammanfattningsvis anser Moderaterna att följande förslag bör vara med i betänkandet med ovan redovisade motivering.

Moderaternas förslag: Ett volymmål för invandringen till Sverige bör införas som innebär att invandringen hit ska ligga på en nivå som motsvarar nivåerna i våra nordiska grannländer.

Regeringen ska vart fjärde år ta fram en migrationspolitisk handlingsplan i syfte att nå det uppsatta målet. Handlingsplanen ska lämnas till riksdagen året efter att det ordinarie val till riksdagen har hållits.

Regeringen ska varje år lämna en redovisning av utfallet av den förda migrationspolitiken till riksdagen i budgetpropositionen.

Tydligare åtgärder för verkställighet och självmant återvändande

Det är av central vikt för tilltron till migrationspolitiken och för den reglerade invandringen att ett nej också i praktiken innebär just ett nej. Både Riksrevisionen och Delegationen för migrationsstudier (Delmi) har riktat omfattande kritik mot de dubbla signaler som präglar delar av den svenska migrationspolitiken och återvändandeverksamheten, vilket är allvarligt och måste följas upp.

Det var därför högst anmärkningsvärt att verkställighet och självmant återvändande inte fanns med i regeringens utredningsdirektiv, utan i stället blev en fråga som bland annat Moderaterna fått driva inom ramen för kommitténs arbete. Ännu mer anmärkningsvärt är att majoritetens beslut innebär att återvändandefrågor lämnas helt utanför slutbetänkandet. Trots att en långsiktigt hållbar migrationspolitik förutsätter ett effektivt och väl fungerande återvändande.

Enligt Moderaternas mening borde i vart fall följande förslag ingå i kommitténs slutbetänkande.

Målkonflikter inom migrationspolitiken ska undvikas: En långsiktigt hållbar migrationspolitik kräver tydlighet och uthållighet. Den typ av målkonflikter som både Delmi och Riksrevisionen beskriver med möjligheter till överklagande, nya prövningar och nya ansökningar på andra grunder såsom arbete eller studier komplicerar återvändandeverksamheten. Det bör därför undvikas att i framtiden skapa möjligheter för personer som fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd att göra nya ansökningar på andra grunder.

Möjligheten till spårbyte tas bort: I dag kan en person som fått avslag på sin asylansökan byta spår och i stället få uppehållstillstånd på grund av arbete. Det är ett undantag från huvudregeln att uppehållstillstånd ska vara beviljat innan inresa till Sverige. Eftersom möjligheten till spårbyte har kommit att utnyttjats av

personer som uppenbarligen saknar asylskäl bör möjligheten tas bort helt och hållet.

Möjligheten att beviljas AT-UND ska begränsas: I dag kan en asylsökande beviljas undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND) om denne medverkar till att klarlägga sin identitet. Det medför en rätt att arbeta under asylprocessens gång. Att arbeta i Sverige är ett sätt att rota sig här, vilket kan försvåra återvändande-arbetet för den utlänning som fått avslag. Rätten att arbeta under asylprocessen bör begränsas till de asylsökande med presumtion för bifall på deras asylansökningar, och därmed kommer beviljas uppehållstillstånd. Den som har presumtion för avslag på sin asylansökan ska inte få möjlighet att arbeta i Sverige.

Migrationsverkets och andra myndigheters arbete med själv-mant återvändande ska intensifieras och effektiviseras: Arbetet med självmant återvändande behöver intensifieras och effektiviseras och nya arbetsmetoder, informationsinsatser och stödprogram måste utvecklas. Migrationsverket bör tidigt i asylprocessen fokusera på återvändande. Migrationsverket bör sträva efter att handläggningstiderna blir så korta som möjligt, bl.a. för att undvika att personer rotar sig. Fler myndigheter, såsom Transportstyrelsen och Skatteverket, bör få som tydliga mål att bidra till ett fungerande återvändande.

Preskriptionstiden ska förlängas till 10 år: Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol ska upphöra att gälla tio år från det att beslutet vann laga kraft, i stället för dagens fyra år. Om beslutet har förenats med ett återreseförbud med längre giltighetstid ska beslutet om avvisning eller utvisning upphöra att gälla först när tiden för återreseförbudet gått ut.

Förbättrat samarbete med ursprungsländerna: Sverige bör förbättra samarbetet med relevanta ursprungsländer och ingå återtagandeavtal eller samförståndsavtal med dessa länder, antingen på egen hand eller genom EU.

Antalet förvarsplatser ska utökas: Antalet förvarsplatser ska motsvara Migrationsverket och Polismyndighetens behov. Det innebär att antalet platser behöver utökas från dagens 520 platser till ca 1 200 platser.

Ett system med möjlighet till elektronisk övervakning av utlänningar som har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut ska införas: En person som har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut och där det finns en risk att personen avviker ska kunna ställas under elektronisk övervakning. Tvångsmedlet är ett komplement till förvar, uppsikt och boendeskyldighet.

Boendeskyldighet ska införas: En möjlighet att besluta om boendeskyldighet ska införas för personer som har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut och där tiden för frivillig avresa löpt ut.

Migrationsverket och Polismyndigheten ska få utökade befogenheter vid inre utlänningskontroll: Polismyndigheten och Migrationsverket ska få utökade befogenheter att bland annat omhänderta och söka efter identitetshandlingar, uppta biometriska uppgifter och dela information med varandra. En rad förslag som Återvändandeutredningen presenterat i sitt slutbetänkande, *Klarlagd identitet* (SOU 2017:93) har lags fram i en lagrådsremiss. Regeringen bör, med beaktande av Lagrådets synpunkter, gå vidare med dessa och utredningens övriga förslag.

Utvärdering av 2016 års ändring i LMA ska genomföras: 2016 genomfördes ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. vilket innebär att en person mister sin rätt till bistånd enligt lagen när tiden för frivillig avresa löpt ut. Dessa ändringar bör utvärderas av Migrationsverket/Statskontoret för att säkerställa att dessa har haft avsedd effekt. Migrationsverket/Statskontoret ska också ta fram förslag på eventuella ytterligare ändringar i LMA som bedöms nödvändiga utifrån resultaten av utvärderingen.

Kvalificering till svensk välfärd

Som anges i betänkandets bakgrundskapitel, *Faktorer som påverkar var människor söker asyl*, finns det forskningsstudier som bekräftar att välfärd och sociala förmåner kan påverka när flyktingar och migranter överväger för- och nackdelar med olika potentiella tillflyktsländer. Dessutom framgår att nationella välfärdssystem kan vara mer eller mindre attraktiva för flyktingar och migranter. Som pull-faktor samspelar välfärdssystemen också med andra faktorer så som möjligheter till arbete eller studier, utsikter att få uppehållstillstånd och närvaron av släktingar och vänner i landet.

När de svenska socialförsäkringssystemen utformades togs inte hänsyn till de stora migrationsströmmar som vi har sett under de senaste decennierna. Flera bidrag har därför en bosättningsbaserad utformning, i stället för en arbetsbaserad. Det innebär att nyanlända och invandrare ges tillgång till socialförsäkringssystemen utan att ha arbetat och betalat skatt i Sverige. Det är i grunden inte en rättvis ordning och riskerar därmed att påverka systemens legitimitet. Det innebär vidare att socialförsäkringssystemen riskerar att bli en fattighedsfälla och minska möjligheterna till integration. Moderaterna anser att detta måste förändras.

Full tillgång till bidrag och förmåner bör enbart erhållas genom eget arbete eller genom permanent och laglig bosättning i landet. Därför bör en större reform göras av ersättningarna i socialförsäkringssystem så att dessa i större utsträckning ersätts av en arbetsbaserad utformning. Moderaterna vill mot denna bakgrund att det tillsätts en utredning som ser över reglerna för bland annat garanti-pension, bostadstillägg för pensionärer, bostadsbidrag, barnbidrag

och äldreförsörjningsstöd. Detta skulle innebära att nyanlända i högre grad successivt kvalificerar sig till olika bidrag och sociala ersättningar genom arbete. Det stärker drivkrafterna till arbete och integration samt minskar den ekonomiska belastningen på systemen.

Utredningen bör samtidigt få i uppdrag att se över om krav på deltagande i olika integrationsstärkande aktiviteter, såsom förskola, SFI, arbetsmarknadspolitiska insatser och utbildning, kan behöva införas för att få ersättning från socialförsäkringssystemen.

De arbetsbaserade förmånerna i socialförsäkringen omfattar arbetstagaren från och med den första dagen av anställningstiden. Även för de inkomstrelaterade ersättningarna i socialförsäkringssystemen bör en successiv kvalificering införas med krav på arbete för att få rätt till välfärdsförmånerna. Även det bör ingå i uppdraget till den ovan nämnda utredningen. Därtill bör reglerna för sjukpenninggrundande inkomst och pensionsgrundande inkomst ses över. En längre tid av intjänande kan således krävas för att uppnå försäkringsskydd för sjukpenning, föräldrapenning, inkomstrelaterad ersättning jämfört med idag.

Sammanfattningsvis anser Moderaterna att slutbetänkandet bör kompletteras med följande förslag.

Moderaternas förslag: En utredning ska tillsättas för att i grunden reformera det bosättningsbaserade begreppet som ligger till grund för flera ersättningar i det svenska socialförsäkringssystemet. Utredningen bör också ha i uppdrag att reformera regelverket för intjänande av rättigheter i de inkomstrelaterade ersättningarna i socialförsäkringssystemen. Förändringar av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst och pensionsgrundande inkomst bör övervägas. Direktiven till utredningen bör utformas omgående.

Förslagen om förändringar i garantipensionen i enlighet med SOU 2020:32 samt SOU 2019:53 ska genomföras, efter hänsyn tagen till väsentliga remissynpunkter, samt beredning i socialförsäkringsutskottet. Förslagen i angivna betänkande är dock inte tillräckliga utan kvalificeringen till garantipension, tillhörande grundskyddersättningar i pensionssystemet, samt sjuk- och aktivitetsersättning behöver ses över i en mer omfattande reformering av bosättningsbegreppet i socialförsäkringssystemet. Översynen bör vara en del av utredningen beskriven ovan.

Särskilt yttrande av ledamöterna Rikard Larsson, Carina Ohlsson och Ebba Östlin, Socialdemokraterna

När den nuvarande regeringen tillträdde 2014 hade Sverige en asylpolitik som var en av Europas mest generösa. Under flyktingkrisen 2015 tog Sverige emot ca 13 procent av alla asylsökande som kom till EU, trots att Sveriges befolkning bara utgör drygt två procent av unionens. Det blev en absolut nödvändighet att snabbt strama upp lagstiftningen. På hösten 2015 införde regeringen gränskontroller, i början av 2016 ID-kontroller, och på sommaren 2016 trädde en tillfällig betydligt mer restriktiv lagstiftning i kraft. Efter det har antalet asylsökande till Sverige minskat kraftigt.

Vi kommer under lång tid framöver att ha betydande utmaningar med integrationen. De människor som fått asyl under de senaste åren måste kunna försörja sig själva och komma in i samhället. Det måste påverka vår migrationspolitik. Det kan inte vara så att några få länder ska ta emot merparten av de asylsökande. Den tillfälliga lagen anpassade Sveriges asyllagstiftning till EU:s miniminivå. Det minskade incitamenten för att ta sig till just Sverige, och var avgörande för att ge de asylsökande som redan kommit ett bra mottagande och integration. Vårt mottagande behöver vara fortsatt lågt under lång tid.

För socialdemokraterna är det viktigt att stå upp för en reglerad invandring och att värna internationell rätt, inklusive asylrätten. Genom att se till att vi inte har en asyllagstiftning som är mer generös än andra EU-länders, så minskar incitamenten för att ta sig just till Sverige. Idag tar Sverige emot mellan tre och fyra procent av de asylsökande som kommer till EU. En sådan proportion ligger i linje med den gemensamma migrationspolitik som vi socialdemokrater vill se i EU – ett solidariskt ansvar och en jämn fördelning av mottagandet bland unionens medlemsländer.

Nästa sommar löper den tillfälliga lagen ut, och därför fick en parlamentarisk kommitté i uppdrag att utforma en ny lagstiftning med bred förankring hos riksdagens partier. Socialdemokraternas utgångspunkt har i det här arbetet varit att vi ska behålla den kontroll vi har idag, vilket innebär att Sverige inte kan ha en ordning som i alltför hög utsträckning avviker från andra EU-länder. En återgång till de mycket generösa reglerna från 2015 är utesluten. Vi ska ha förmåga att hantera mottagandet utan att andra värden äventyras.

Kommittén har arbetat för att få fram förslag till lagstiftning som kan träda i kraft efter det att den tillfälliga lagen löper ut nästa år. I de förhandlingar som ägt rum mellan partierna har det varit viktigt för oss socialdemokrater att få på plats en lagstiftning som innebär att Sverige står upp för asylrätten, samtidigt som den är långsiktigt hållbar och ansvarsfull. Ingången för oss har varit att få till stånd en bred överenskommelse som kan stå sig över tid i Sveriges riksdag.

Under sommaren tog vi därför initiativ inom kommittén till förhandlingar om ett förslag som vi bedömde skulle kunna samla en bred majoritet. Det visade sig inte vara möjligt att finna en bred överenskommelse som täckte helheten, vilket vi beklagar. Däremot kan vi konstatera att det finns stöd i kommittén för förslagens olika delar. Vi har fört fram vår socialdemokratiska politik men också varit beredda att kompromissa. Vi kan ställa oss bakom samtliga delar av betänkandet.

Betänkandets huvudförslag är att vi behåller ordningen med tillfälliga uppehållstillstånd, men att det efter en tid kommer att finnas möjlighet att ansöka om permanent uppehållstillstånd, om man uppfyller vissa villkor. Det gäller bland annat att man kan försörja sig och inte har begått några brott. Ett förslag om en ny humanitär grund ingår också. I stort ligger utredningens förslag i övrigt nära de regler som idag gäller inom ramen för den tillfälliga lagen.

Vi socialdemokrater menar att det förslag som kommittén nu presenterar består av väl avvägda lagförslag som ligger nära den tillfälliga lag som nu gäller och som kommer att bidra till en långsiktigt hållbar migrationspolitik, som värnar asylrätten, är rättssäker och lever upp till internationella förpliktelser.

Särskilt yttrande av ledamöterna Jonas Andersson och Jimmie Åkesson, Sverigedemokraterna

Sverige behöver kraftigt minska migrationen. När det gäller asylrelaterad invandring, dvs. asylsökande och deras anhöriga, måste målsättningen vara ett volymmässigt nettominus. Politikens inriktning bör under överskådlig tid formas för att förmå människor som finns i landet illegalt eller som saknar tillhörighet till det svenska samhället, att återvända till sina hemländer.

Migrationsströmmarna styrs dock inte av politiska mål. Olika *pull-faktorer* är avgörande för ett lands attraktionskraft för migranter, och påverkar även vilka kategorier av migranter som söker sig till ett visst land. Sådana faktorer är till exempel:

- Att det är jämförelsevis lätt för migranter att beviljas uppehållstillstånd
- Att goda sociala förmåner erbjuds migranter
- Att det är lätt för migranter att ta sina anhöriga till det nya landet
- Att begränsade krav ställs på migranter i det nya landet
- Att det redan finns anhöriga eller landsmän etablerade i det nya landet

Sverige har under hela 2000-talet haft ett extremt generöst regelverk som lockat nära två miljoner utlänningar att välja landet som slutdestination, varav nästan en miljon varit asylrelaterat. Synen på Sverige som mest generöst sprids via diasporor och sociala medier, och lockar ännu fler från migrationens ursprungsländer att söka sig hit. Svensk lagstiftning måste därför vara mer restriktiv än jämförbara länder för att den politiska ansatsen att skapa en hållbar migrationspolitik i realiteten ska få effekt.

Den svenska utlänningslagstiftningen bör utformas strikt utifrån den mest restriktiva tolkningen av EU-rätten och internationella traktat. Internationella politiska konventioner bör i delar som inte är anpassade efter samtiden utmanas och på sikt bör internationella ramverk omprövas.

Det har tyvärr blivit tydligt att det inte går att finna en lösning i denna kommitté som vi kan ställa oss bakom.

För att förverkliga en migrationspolitik som gör att det svenska samhället kan läka ihop behövs en bredare och mer genomgripande ansats än vad övriga partier varit intresserade av att förhandla. Många centrala faktorer som alls inte berörts av majoriteten har stor påverkan på Sveriges attraktionskraft för migration, och även på vår förmåga att utvisa de som inte har eller bör ha rätt att befinna sig i Sverige.

Riktmärket för svensk migration under de kommande decennierna måste utgå från att fler av de som redan nu befinner sig i Sverige illegalt eller saknar samhörighet till det svenska samhället varje år återvänder till sina hemländer, än de som beviljas uppehållstillstånd på asylgrund eller som anhörig till sådana anknytningspersoner.

För att nå dit behöver det direkta asylmottagandet i Sverige minskas till nära noll. Dessutom måste anhöriginvandringen, som står för den större delen av den asylrelaterade invandringen, begränsas så långt det är möjligt och förenas med strikta krav.

Det förslag som Sverigedemokraterna i detta yttrande presenterar innebär en sådan politik. Vår bedömning är att det går att utforma en migrationspolitik som innebär ett negativt nettoflöde av asylrelaterad invandring och nära obefintligt direkt asylmottagande inom ramen för rättsligt bindande internationell rätt. Det är möjligt genom att fullt ut tillämpa de restriktiva ventiler som det EU-rättsliga ramverket tillåter och samtidigt kraftigt dämpa sådana mjuka faktorer utanför det strikt migrationsrättsliga området som bidrar till att Sverige i migranternas ögon framstår som attraktivt.

Med kraftigt minskade migrationsflöden till Sverige skapas större möjligheter till en mer effektiv handläggning av ärenden och snabb prövning och avvisning av sökande innan de släpps in i landet. Dessutom innebär det att mer resurser kan disponeras till att söka upp, frihetsberöva och verkställa utvisningar av de många som befinner sig i Sverige illegalt och ofta innebär stora påfrestningar på det svenska samhället.

Behovet av en hållbar migrationspolitik

Sveriges befolkning har under 2000-talet ökat i en takt som får betraktas som extrem. Under 2010-talet har Sverige rentav haft den största befolkningsökningen i absoluta tal i Sveriges historia, 985 000 personer, vilket är 50 procent mer än 40-talets rekordår.

Magnituden av den demografiska förändringen är unik i västvärlden och hade alldeles oavsett sammansättningen av befolkningstillväxten inneburit en chock för samhället. Påfrestningen för bostadsmarknaden, sjuk- och äldreården, skolväsendet och andra delar av välfärdssamhället innebär med en så snabb befolkningstillväxt ofrånkomligen att kapaciteten underskrider behoven.

Den förkrossande majoriteten av befolkningstillväxten beror på invandring, nästan 80 procent under 2010-talet. Karaktären på denna migration gör problemen långt värre. Av invandringen det senaste decenniet har 70 procent haft sitt ursprung utanför Europa, varav nästan alla i Afrika och Asien. Det är övervägande personer med en kulturell, religiöst och utbildningsmässigt avlägsen bakgrund, och som visat sig vara mycket svår att assimilera till det svenska samhälls-, kultur- och arbetslivet.

Migrationen till Sverige har de senaste decennierna därtill till största del bestått av asyl- och anhöriginvandring, rentav till två tredjedelar under det föregående decenniet. Arbetskraftsinvandringen, eller rättare sagt arbetstagare som kommit till Sverige för att arbeta, har endast utgjort 13 procent det gångna decenniet. Bland dessa är det i sin tur mestadels lågkvalificerad arbetskraft: 2019 var den största enskilda gruppen som fått arbetstillstånd bärplockare. De utgjorde ensamma nästan en fjärdedel av arbetstillstånden.

Medan arbetskraftsinvandrare haft färdiga arbeten att gå till redan vid första steget på svensk mark, har så inte varit fallet för resten av invandringen. Även om det finns självklara och tydliga undantag framgår det av Statistiska centralbyråns (SCB) statistik att många grupper av utrikesfödda dels varit utblottade och beroende av samhällets stöd redan från ankomsten, dels fastnat i ett mycket långvarigt utanförskap. Bland de som kom till Sverige som flyktingar 1997–2001 visar exempelvis SCB:s siffror att det tog i genomsnitt tolv år för personer från Asien (mestadels Mellanöstern) att komma i arbete, medan personer från Afrika i genomsnitt aldrig kom i

arbete. Med andra ord: även efter undersökningens maxtid på femton år hade majoriteten inte kommit i arbete.

Här bör också nämnas att nyare forskning visat på ännu större problem i integrationen. En studie från Svenska Handelsinstitutet som avsåg 1998–2010 visade exempelvis att endast runt en tredjedel av alla som invandrade från Afrika och Asien hade en lön som motsvarade de lägsta ingångslönerna, efter femton år i Sverige.

Kostnaderna skenar för eskalerande biståndsutgifter och ökade kostnader i välfärden för personer som har stora behov men samtidigt bidrar med liten skattekraft betalar vi genom ökade skatter och sammanbrott av kommunernas ekonomi. Men framförallt betalar vi genom minskade förutsättningar och ambitioner i välfärden, skolan, sjukvården, pensionerna och de sociala trygghetssystemen som byggts upp av tidigare generationer svenskar. På område efter område halkar Sverige efter de länder vi tidigare jämfört oss med.

Den största kostnaden för den migrationspolitik som bedrivits är dock inte ekonomisk. Migrationens effekter vad gäller sammanhållningen och tryggheten i Sverige utgör den mest alarmerande konsekvensen. Ökade samhällsklyftor, eskalerande och grövre våld och en okontrollerbar kriminalitet är en direkt konsekvens av den bedrivna migrationspolitiken. Från att ha varit ett av världens mest jämlika länder, både mellan de båda könen och vad gäller den ekonomiska fördelningen, finns idag områden som de facto lyder andra lagar och regler än de svenska eftersom ordningsmakten inte längre kan verka där effektivt. Helt nya företeelser som hedersförtryck, islamism och förnedringsrån har uppstått i Sverige genom de hundratusentals människor som invandrat från lågt utvecklade delar av världen.

Den politik som förts av regeringar ledda av såväl socialdemokrater som moderater de senaste decennierna har inneburit att vi är i färd att förlora våra grundläggande värderingar, och kärnan i det svenska folkhemmet. Om kursen ska brytas måste genomgripande åtgärder genomföras omgående.

EU:s roll

Migrationspolitiken ska bestämmas på nationell nivå. En av de mest fundamentala uppgifterna en stat har är att ta hand om sin egen befolkning och avgöra vilka som ska få bo i landet. EU-regleringarna påverkar detta på ett grundläggande sätt.

Kommitténs arbete har främst begränsats av skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU), familjeåterföreningsdirektivet (2003/86/EG), och asylprocedurdirektivet (2013/32/EU). Dessa tre direktiv kringskar Sveriges möjlighet att fritt besluta om vår egen migrationspolitik, främst genom vissa uttalade minimibestämmelser. Under kommitténs gång har vår utgångspunkt varit att lägga oss på den mest restriktiva nivå vi kan och samtidigt respektera EU-rätten, som är den internationella rätt som begränsar riksdagens befogenheter mest.

På sikt verkar vi i EU för att de direktiv och förordningar som påverkar det nationella självbestämmandet för Sverige på migrationsområdet upphävs. Till dess måste vi dock anpassa oss till existerande regelverk, och om möjligt även utnyttja dem till gagn för vårt land, exempelvis Eurodac-förordningen om biometriska uppgifter. Med tanke på att migrationsfrågan ska vara nationell och att andra länders regeringar samt EU-kommissionen inte ska styra över antalet migranter Sverige tar emot, tar vi starkt avstånd till alla försök till omfördelning av migranter i EU.

Kommitténs direktiv

Kommitténs direktiv fastställdes av regeringen den 14 juni 2019. Regeringen anförde att Sverige behövde en långsiktigt hållbar, effektiv, human och rättssäker migrationspolitik som värnade asylrätten. Den skulle inte väsentligen avvika från andra EU-länders. Vidare anförde regeringen att reglerna för anhöriginvandringen skulle säkerställa en hållbar ordning som beaktar samhällets samlade intressen.

Regeringen nämnde också sin avsikt att tillsätta andra utredningar för att ta fram underlag för ytterligare regleringar och åtgärder på det migrationspolitiska området. Dessa berörde bland annat arbetskraftsinvandringen, krav för att upptagas till svensk medborgare, reglerna kring utvisning på grund av brott, samt möjligheterna att betrakta en asylansökan som uppenbart ogrundad utifrån EU-rätten.

Sverigedemokraterna välkomnade den parlamentariska kommittén, liksom övriga utredningsinitiativ som regeringen tillkännagivit. Vi ser det som ett tydligt tecken på en nödvändig tillnyktring i det politiska etablissemang, och den gryende insikten att vårt land befinner sig i en långvarig om än lågintensiv kris orsakad av en ansvarslös migrationspolitik. Sverige behöver omfattande reformer, och i enlighet med gammal svensk sed, och grundlagens krav, ska dessa baseras på en välutredd grund.

Sverigedemokraterna kan dock inte annat än beklaga att regeringen i sitt val av fokusområden valt att förbise viktiga delar av migrationspolitiken. Det är rimligt att en parlamentarisk utredning behandlar breda och viktiga frågor som är avgörande för vårt lands långsiktiga utveckling. Det framstår därmed som märkligt att den föreliggande kommitténs ämnesområde begränsats till att i princip endast omfatta vissa detaljer inom asylinvandring och familjeåterförening. Än mer märkligt är att kommittén fått en så begränsad tid att genomföra sitt uppdrag, något som blivit tydligt mot slutet.

Sverigedemokraterna hade istället förordat att en parlamentarisk kommitté skulle fokusera på att utreda viktiga principiella frågor kring asylrätten och dess tolkning, om definitionen av en human asylpolitik, om asyلفörfarandet, om mottagandet av asylsökande och nyanländas etablering i samhället, om vikten att få till en enhetlig migrationspolitik utan målkonflikter och självmotsägelser, samt om reformer för att förbättra arbetet med verkställandet av utvisningsbeslut.

I skrivande stund står det klart att de förhoppningar som många svenskar hyst om migrationskommitténs slutsatser inte besannats. Om något har kommittén blivit ett bevis för de politiska partiernas oförmåga att enas för Sveriges bästa och skapa en långsiktigt hållbar migrationspolitik. Sverigedemokraterna väljer dock att istället ta ansvar för Sverige, och utöver vårt svar på kommitténs förslag, presentera vår syn på alla de frågor som kommittén aldrig fick chansen att beröra. Vår förhoppning är att därigenom så ett frö för en bättre framtid för Sverige.

Uppehållstillståndens längd

Tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd

Sverigedemokraternas förslag: Permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras ur svensk utlänningslagstiftning. Endast tidsbegränsade uppehållstillstånd ska beviljas, oavsett tillståndsgrund. Uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl ska således vara tidsbegränsade både vid första beslutstillfället och vid eventuell förlängning.

Sverigedemokraterna delar kommitténs uppfattning att den tillfälliga lagens bestämmelser om att uppehållstillstånd som huvudregel bör vara tidsbegränsade, är av godo och bör permanentas. Sverigedemokraterna anser dock att kommittén bör gå längre i detta avseende, genom att beakta asylbegreppets mening, och skyddsbehovens varaktighet.

Anledningen till att en utlänning beviljas skyddsstatusförklaring och uppehållstillstånd som skyddsbehövande är att utlänningen vid beslutstillfället anses ha vissa skyddsbehov. Sverige är förpliktigt genom internationella konventioner att ge skydd åt människor i verkligt behov därav. Sverige har dock ingen sådan förpliktelse gentemot människor som saknar skyddsbehov. Givet att det hot som utlänningen upplevt mycket väl kan vara övergående, är det därför rimligt att regelbundet pröva frågan om skyddsbehovet alltjämt kvarstår. Om så är fallet bör uppehållstillståndet också förnyas.

Om behovet inte längre kvarstår bör däremot beslutet om skyddsstatusförklaring upphävas och utlänningen i normalfallet återvända till sitt hemland. Detta gagnar hemlandets återuppbyggnad, och i nuläget även Sveriges omfattande integrationsskuld.

Detta ska istället ställas mot tidigare rådande system, där permanent uppehållstillstånd var regel i de flesta fall. Tillfälliga lagens förändringar, med krav på arbete för att erhålla permanent uppehållstillstånd var därvidlag en förbättring, men endast en begränsad sådan. Givet det omfattande utanförskapet som råder bland invandrare, särskilt bland flyktinginvandrare, och den fattigdom som drabbar även de som kommit i någon form av arbete, är det tydligt att det nuvarande systemet inte fungerar.

Till detta bör även läggas det orimliga i att en utlänning som uppfyllt vissa grundläggande krav, och därför beviljats permanent uppehållstillstånd, inte behöver fortsätta uppfylla kraven efter det. Utlänningen erhåller nästintill samma undantagslösa rätt att bo och leva i Sverige som en infödd medborgare, oavsett om utlänningen är till last för det svenska samhället eller ej. Möjligheten att återkalla permanent uppehållstillstånd har i praxis visat sig vara mycket liten, även vid mycket grov brottslighet.

Det bör härvidlag erinras om att dessa problem med permanenta uppehållstillstånd ingalunda är nya. När förslaget till dagens permanenta uppehållstillstånd, bosättningsstillstånd, först diskuterades i 1949 års utlänningskommitté, anfördes följande:

Enligt kommitténs mening förutsätter införandet av uppehållstillstånd utan tidsbegränsning, att ett sådant tillstånd ska kunna brytas även på annat sätt än genom utvisning på nuvarande grunder. Detta kan ske antingen genom en utvidgning av gällande lags utvisningsgrunder eller genom införande av möjlighet att återkalla dylika tillstånd, därvid i samband med återkallelsen ett tidsbegränsat tillstånd skulle meddelas, eller ock genom en kombination av dessa båda alternativ.

Det kan icke vara ändamålsenligt att genom oåterkalleliga tillstånd giva utlänningar garanti för att de för all framtid få kvarstanna i landet, även om de – utan att göra sig skyldiga till så grovt asocialt beteende som nu fordras för utvisning – missköta sig. Vid sidan av de i den gällande lagen upptagna utvisningsanledningarna kan det otvivelaktigt beträffande en utlänning framkomma omständigheter av skiftande art, som medföra att det framstår som olämpligt att utlänningen får vistas här, fastän han vid en föregående prövning befunnits hava kvalifikationer för ett icke-tidsbegränsat tillstånd.¹¹

Regeringen Erlander ansåg i den efterföljande propositionen att bosättningsstillstånd skulle införas, men menade också att det skulle vara en begränsad företeelse. Ansvariga statsrådet anförde att han ”icke avsett att bosättningsstillstånden skulle komma till användning i ett stort antal fall. Det är alltså en mindre grupp utlänningar det här gäller”.¹²

Med facit i hand vet vi idag att permanent uppehållstillstånd kommit att bli något helt annat än vad som ursprungligen avsetts. Över tiden sänktes gradvis den tid som en utlänning var tvungen att vara bosatt med tidsbegränsat uppehållstillstånd för att kunna erhålla

¹¹ SOU 1951:42 s. 63.

¹² Prop. 1954:41 s. 86.

bosättningsstillstånd, innan det stannade vid år 1976, då figuren bytte namn till permanent uppehållstillstånd, och bekräftades som den normala tillståndsformen för invandrare. Redan då noterades att avslag på grund av vandelsskäl sällan förekom.¹³

Slutligen fastslog regeringen Palme år 1984, genom prop. 1983/84:144, att permanent uppehållstillstånd skulle beviljas redan vid förstagångsansökan. Sedan dess har permanenta uppehållstillstånd utgjort en stor majoritet av de årligen beviljade uppehållstillstånden, och i praxis kommit att vara mycket svåra att återkalla.

I betänkandets kapitel 7 framgår att majoriteten i kommittén föreslår en rad krav för att i normalfallet erhålla permanent uppehållstillstånd. Även kommitténs förslag vad gäller möjligheten för skyddsbehövande att erhålla permanent uppehållstillstånd innebär ett nytt krav, i detta fall avseende bosättningstid. I allt detta ansluter sig kommittén till de ursprungliga intentionerna från början av 50-talet. Denna återgång till äldre tiders beprövade metoder är förstås välkommen, men inte utan brist.

Kommittén har varken föreslagit eller ens omnämnt utökade möjligheter att återkalla permanenta uppehållstillstånd, eller omvandla dem till tidsbegränsade uppehållstillstånd. Ej heller har kommitténs förslag anpassats till nutidens särskilda utmaningar, i form av globalisering, hög rörlighet, och snabbt föränderliga politiska förändringar i flera fattiga länder. Möjligheten att genom ett snabbt förfarande återkalla skyddsstatusförklaring och ett därmed förenat uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl, är helt avgörande för att komma till bukt med Sveriges långvariga migrationspolitiska problem.

Med anledning av det nämnda föreslår Sverigedemokraterna istället att permanenta uppehållstillstånd helt ska utmönstras ur utlänningsrätten, till förmån för tidsbegränsade uppehållstillstånd av olika längd.

Det kan förutsättas att processen med kontinuerliga omprövningar av tidsbegränsade uppehållstillstånd kan vara relativt resurskrävande. Samtidigt visar Migrationsverkets erfarenheter med förlängningsärenden under tillfälliga lagen på goda möjligheter till effektiva och snabba förfaranden, särskilt i många likartade fall. I många fall kan automatiserade kontroller dessutom göras, såsom avseende inkomster av arbete eller folkbokföringsuppgifter i anhörigärenden.

¹³ Prop. 1975/76:18 s. 143.

Undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället

Sverigedemokraternas förslag: Inga undantag ska göras från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället.

Det bör inte finnas någon möjlighet att bevilja permanenta uppehållstillstånd för skyddsbehövande. Figuren bör utmönstras ur den svenska migrationslagstiftningen, enligt vad som ovan uttryckts. Tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av skyddsgrunder ska förlängas så länge det finns skäl därför, varefter utlänningen ska återvända hem. Detsamma bör gälla alla andra ärendeslag och tillståndsgrunder.

Längden på tillfälliga uppehållstillstånd

Sverigedemokraternas förslag: Kommitténs förslag, med den skillnad att permanenta uppehållstillstånd inte ska beviljas.

Sverigedemokraterna instämmer med kommitténs förslag vad gäller uppehållstillståndstiderna för skyddsbehövande. Förslagen bygger på EU-rättens minimikrav, vilket är en förutsättning för en hållbar och ansvarsfull migrationspolitik. Detta innebär att konventionsflyktingar beviljas uppehållstillstånd i tre år vid första beslutstillfället, medan alternativt skyddsbehövande beviljas uppehållstillstånd i tretton månader. Vid förlängning beviljas båda grupperna uppehållstillstånd om två år i taget. Detta gäller med mindre tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

Sverigedemokraterna motsätter sig dock kommitténs förslag att skyddsbehövande ska erhålla permanent uppehållstillstånd, ett krav som inte har någon motsvarighet i EU-rätten. Permanent uppehållstillstånd bör i vår mening utmönstras ur utlänningsrätten, vilket diskuteras ovan.

Permanent uppehållstillstånd

Sverigedemokraternas förslag: Permanent uppehållstillstånd ska utmönstras ur utlänningsrätten.

Som ovan föreslagits bör permanenta uppehållstillstånd utmönstras ur den svenska migrationsrätten. Skälet är först och främst att det måste betraktas som orimligt att en utlänning kan erhålla en nästintill evig rätt att vistas i Sverige, med full rätt till hela välfärden, oavsett om utlänningens ursprungliga skäl för vistelsen alltjämt gäller. Permanenta uppehållstillstånd kan dessutom endast svårigen återkallas, oavsett om utlänningen ligger samhället till last, eller rentav begått grova brott.

Kommitténs förslag att införa vissa krav för att erhålla permanent uppehållstillstånd visar på en förståelse för de grundläggande problemen med institutet, men också på en bristande vilja att på allvar ta itu med frågan. Med kommitténs förslag skulle en utlänning alltjämt ha en ovillkorlig rätt att leva i Sverige, så länge utlänningen uppfyllde kraven vid beslutstillfället. Om exempelvis en skyddsbehövande utlännings skyddsskäl inte längre gäller på grund av en förändrad situation i hemlandet, skulle utlänningen alltjämt kunna fortsätta leva i Sverige, även om utlänningen inte kan försörja sig själv, eller blivit kriminell.

De undantag som kommittén föreslår framstår även som orimliga givet syftet med hela förslaget. Om undantag från språkravet görs för personer som kommer från länder med begränsade utbildningsresurser innebär det i praktiken att analfabeter skulle få ett regelmässigt undantag. Med samma argument hade man rimligtvis kunnat acceptera homofobi och liknande avvikande värderingar från utlänningar med ursprung i kulturer präglade av sådan intolerans. Att kommittén dessutom avstår från att diskutera problemet med att "vänta ut" ett uppehållstillstånd är även det orimligt. Rättssäkerheten kräver att dessa frågor utreds i utredningar, och inte av myndigheternas tjänstemän eller i domstol.

Institutet permanent uppehållstillstånd krockar i viss mån också med tanken att uppvärdera medborgarskapet. Med nuvarande regelverk är skillnaden mellan de två instituten mycket liten, och handlar i praktiken endast om rätten att rösta. Detta gäller i synnerhet flyktingar, som kan använda sig av resedokument utfärdade av

Sverige för att resa fritt i stora delar av världen, som om de hade ett svenskt hemlandspass. Medborgarskapet har blivit en uppgraderad version av permanent uppehållstillstånd.

För att bevara medborgarskapets helgd bör utlänningars rätt att vistas i Sverige aldrig tillåtas närma sig medborgares.

Anhöriginvandring

Utgångspunkter

Familjen utgör den minsta, men också den viktigaste, beståndsdel i samhället och dess uppbyggnad. Familjen är en grundsten i hur människor finner mening och syfte. Staten ska aldrig, och får aldrig, hindra individen från att åtnjuta sitt familjeliv. Det är en rättighet som Sverige har uttryckt både genom att ratificera internationella traktat, men även genom att uttrycka den i vår grundlag.

Den utgör dock i juridisk mening en negativ rättighet, snarare än en positiv. Individen har rätt att fritt hitta kärleken, men kan inte förvänta sig att någon annan, minst av allt samhället, ska finna kärleken åt individen. Och lika lite som staten är skyldig att hjälpa individen finna kärleken, eller köpa individen ett hus stort nog för hela familjen, är staten inte skyldig att försörja utlänningar som vill invandra som anhöriga.

Tvärtom har det varit en grundläggande princip i Sverige under många år att samhället har ett intresse av att utöva kontroll över invandringen, och i många fall belägga den med vissa villkor. Precis som kommittén kommit fram till är det rimligt att den som vill hämta hit kärleken från utlandet också kan försörja sig själv och det blivande gemensamma hushållet. Detta gäller oavsett övriga omständigheter, men blir förstås än viktigare givet den integrationsskuld, och de omfattande utmaningar vårt land står inför.

Den internationella folkrätten, och EU-rätten, begränsar i viss mån vilka villkor Sverige kan ställa, särskilt när det gäller anhöriga till skyddsbehövande. Givet de omfattande problem som råder i Sverige är det rimligt att utlänningslagstiftningen ligger så nära den internationella miniminivån som möjligt. Där det är möjligt bör kryphål och minsta möjliga marginal vara gällande.

Svenska medborgare bosatta i utlandet bör tillförsäkras särskilda möjligheter att återvända hem med sina utländska familjemedlemmar, främst vad avser prioritet i handläggningen, och möjligheten att ansöka inifrån Sverige.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Sverigedemokraternas förslag: Bestämmelserna om familjeåterförening ska anpassas till den europeiska miniminivån. Det ska därmed inte komma på fråga för annat än flyktingar.

Familjeåterförening med en i Sverige bosatt flykting ska endast vara möjligt för följande familjemedlemmar:

En utlänning som är make eller sambo till flyktingen,

En minderårig ogift utlänning som är barn till flyktingen och flyktingens make eller sambo.

En minderårig ogift utlänning som är barn till flyktingen om flyktingen har ensam vårdnad om utlänningen, och utlänningen är beroende av flyktingen för sin försörjning.

En minderårig ogift utlänning som är barn till flyktingens make eller sambo, om flyktingens make eller sambo har ensam vårdnad om utlänningen, och utlänningen är beroende av flyktingens make eller sambo för sin försörjning.

Endast en anknytning som varit etablerad före flyktingens inresa till Sverige ska kunna ligga till grund för familjeåterförening.

En flykting ska ha vistats i Sverige lagligen i två år för att kunna utgöra anknytningsperson.

Sverigedemokraterna instämmer i kommitténs slutsats vad gäller konventionsflyktingars generella rätt till familjeåterförening. Vi motsätter oss dock det slutliga förslag som kommittén kommit fram till, då vi till skillnad från majoriteten anser att Sverige ska hålla sig till den miniminivå som EU-rätten och folkrätten fastställt.

Vad gäller EU-rätten är det viktigaste dokumentet härvidlag familjeåterföreningsdirektivet. Av detta följer att endast de som erhållit flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd i mer än ett år kan utgöra anknytningspersoner med rätt att ta hit sina anhöriga.

Anhöriga, enligt direktivet, är anknytningspersonens make eller maka eller sambo, deras gemensamma biologiska eller adopterade barn, deras separata biologiska eller adopterade barn som är under deras vårdnad och är beroende av dem för sin försörjning. Barn, för att anses vara sådana, får enligt direktivet inte ha uppnått myndighetsålder i medlemsstaten och får inte vara gifta.

Eftersom bestämmelserna i direktivet är av minimikaraktär står det medlemsstaterna fritt att införa eller bibehålla mer förmånliga bestämmelser. Här ingår exempelvis möjligheten i artikel 4.1 för medlemsstaterna att tillåta anhöriginvandring för utländska minderåriga barn under gemensam vårdnad mellan en flykting i Sverige och en utlänning i ett annat land. Här har kommittén, liksom Sveriges regering både före och efter krisen 2015, valt att frångå miniminivån.

Direktivet möjliggör även rätt till undantag i vissa fall, såsom möjligheten i artikel 9.2 för medlemsstaterna att föreskriva att endast förhållanden som är etablerade innan inresa kan ligga till grund för familjeåterförening. Även här har kommittén gått längre än EU-rätten kräver.

I enlighet med vad som tidigare anförts om värdet att anamma miniminivån enligt EU-rätten och folkrätten, anser Sverigedemokraterna att båda dessa möjligheter till strängare lagstiftning bör tillvaratas. En minderårig utlänning under gemensam vårdnad av en flykting bosatt i Sverige, och en utlänning i utlandet, ska därför inte kunna ansöka om familjeåterförening i Sverige. I sådana fall bör barnet alltså inte skiljas från föräldern i hemlandet. Ett förhållande som inte är väletablerat ska inte heller kunna ligga till grund för familjeåterförening.

Ytterligare ett krav som familjeåterföreningsdirektivet genom artiklarna 8 och 12.2 öppnar för, är kravet på två års laglig vistelse för flyktingen i Sverige innan en anhörig som ansökt om familjeåterförening de facto kan återförenas i Sverige. Detta innebär alltså att två år ska ha förflutit sedan flyktingen beviljades uppehållstillstånd och flyktingstatusförklarades, innan familjeåterförening kan bli aktuellt.

Givet hur angeläget det är att minska asylinvandringen till Sverige, och därmed också den omfattande anhöriginvandringen, liksom att förbättra förutsättningarna för en framgångsrik integration för flyktingen innan resten av familjen ansluter sig, men också säkerställa att en skyddsbehövandes vistelse i Sverige inte är helt tillfällig, bör denna möjlighet tillvaratas.

Medlemsstaterna har också möjlighet enligt artikel 7.2, att kräva att anhöriga och skyddsbehövande följer integrationsåtgärder i enlighet med nationell lagstiftning. I dagsläget saknas sådana uttryckliga lagstadgade krav på åtgärder i svensk lagstiftning, annat än de utbildningskrav som sedan den 1 januari 2018 ställs på vissa nyanlända. Existerande krav bör därför dels utökas, dels kopplas direkt till utlänningsrätten så att det klart och tydligt framgår för utlänningen att ett aktivt deltagande i integrationsåtgärder är en förutsättning för familjeåterförening, och ett gemensamt liv i Sverige. Frågan bör utredas vidare.

Uppehållstillståndstidens längd vid anknytning

Sverigedemokraternas förslag: Uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till någon som är bosatt eller beviljats bosättningsgrundande uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat och gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Om nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Tillståndet får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Möjligheten att bevilja permanent uppehållstillstånd tas bort.

Den som har beviljats ett uppehållstillstånd på grund av anknytning till make, maka eller sambo får beviljas ett nytt uppehållstillstånd endast om förhållandet består.

Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

Ett nytt uppehållstillstånd får även beviljas, trots att förhållandet upphört, om utlänningen

1. uppfyllt kraven för uppehållstillståndet i minst tre år,
2. fört en hederlig vandel, och
3. kommit i varaktig egen försörjning, och
4. i övrigt har en särskild anknytning till Sverige.

En ansökan om förlängning av familjemedlemmens uppehållstillstånd ska kunna bifallas trots att familjemedlemmen vistas i Sverige.

Sverigedemokraterna instämmer i kommitténs förslag vad gäller uppehållstillståndens längd vid familjeåterförening. Vi föreslår dock, i enlighet med vad som ovan anförts, att permanent uppehållstillstånd ska utmönstras ur utlänningsrätten, varför det inte kan komma på fråga för anhöriga till skyddsbehövande, eller någon annan.

Vår syn skiljer sig också från majoritetens vad avser möjligheten att kvarstanna i Sverige vid brusten anknytning, alltså att förhållandet som låg till grund för anhöriginvandrarens tillstånd upphört. Till skillnad från kommittén anser vi dels att den tredje punkten, om *andra starka skäl*, helt bör utgå, dels att den första punkten, *särskild anknytning*, bör skärpas och förtydligas.

Punkterna tillkom i lagtext för första gången år 2000. I praktiken innebar detta dock endast en kodifiering av tidigare praxis, såsom framgår i förarbetena.¹⁴ Avsikten har förstås varit att, såsom statsrådet Gradin skrivit i tidigare förarbeten, ”undvika beslut som framstår som stötande för rättskänslan”.¹⁵ Redan då pågick emellertid en gradvis förskjutning i regelverket, så att undantagsbestämmelsen sakta omfattade fler och fler. Nämnda statsrådet skrev uttryckligen att ”det finns skäl att i något högre grad än nu låta utlännningen få stanna kvar i Sverige när förhållandet har upphört”. Samtidigt har den integrationspolitiska situationen i Sverige blivit allt svårare, vilket föranleder ett behov av generell skärpning i lagstiftningen.

Sverigedemokraterna föreslår för det första att punkt tre, om andra starka skäl, helt ska utgå. Bestämmelsen tar fasta på olika former av humanitära skäl, som att sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande eller att sökanden är allvarligt sjuk eller svårt handikappad. Vi noterar härvidlag att bestämmelserna om synnerligen ömmande omständigheter redan fyller en särskild funktion av nödventil för det fall det skulle förefalla uppenbart orimligt att utvisa en utlänning.

Sverigedemokraterna föreslår också en skärpning av punkt ett, gällande begreppet särskild anknytning till Sverige. Det bör uttryckligen framgå att vissa grundläggande krav ska uppfyllas för att det ska vara tal om en särskild anknytning.

Utlännningen ska för det första ha varit bosatt i Sverige med uppehållstillstånd på grund av anknytning, och uppfyllt kraven därför, i minst tre år. Detta innebär alltså att utlännningen i förekommande

¹⁴ Prop. 1999/2000:43 s. 64–65.

¹⁵ Prop. 1983/84:144 s. 73.

fall ska ha haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år, och där-
efter fått tillståndet förlängt.

För det andra ska utlänningen ha fört en hederlig vandel. Med tanke på den ringa bosättningstiden som avkrävs, enligt ovan, bör kraven vara högt ställda, i förhållande till vad som är fallet för exempelvis naturalisationsärenden. Utlänningen ska under sin vistelse under inga omständigheter ha dömts för brott där fängelse ingår i straffskalan. Utlänningen ska också ha gjort rätt för sig gentemot det allmänna, och sakna skulder.

För det tredje ska utlänningen ha kommit i varaktig egen försörjning. I likhet med vad som framgår nedan om försörjningskravens utformning, bör kravet i detta fall taga fasta mer på att utlänningen genom eget arbete uppnått en normal levnadsstandard, än att utlänningen inte ska ligga samhället till last genom beroende av bidrag.

Slutligen bör utlänningen även i övrigt ha en särskild anknytning till Sverige, utöver de ovan stadgade kraven. Här bör särskilt beaktas utlänningens svenskkunskaper och engagemang i föreningsliv.

Möjligheten att vägra uppehållstillstånd vid anknytning

Sverigedemokraternas förslag: Ett uppehållstillstånd ska vägras utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller utländskt barn som är ogift och har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige om någon av makarna eller samborna är under 21 år.

Uppehållstillstånd ska också vägras utlänning som är anhörig till någon som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Utlänningar ska i samband med ansökan åläggas att medverka i särskild utredning kring detta.

Uppehållstillstånd ska också vägras om utlänningen eller anknytningspersonen underlåter att följa integrationsåtgärder.

Sverigedemokraterna instämmer till fullo med kommitténs förslag att begränsa rätten till familjeåterförening för personer under 21 års ålder. Regeln, som varit gällande sedan den tillfälliga lagens tillkomst,

motsvarar förslag som Sverigedemokraterna lagt i riksdagen årligen sedan partiets riksdagsinträde 2010, om en 24-årsregel, enligt norsk och dansk förlaga.

Vi vill dock betona att regeln inte enbart bör gälla anhöriga till skyddsbehövande, såsom under den tillfälliga lagen, utan all anhöriginvandring, inklusive anhöriga till svenska medborgare, arbetstagare, eller studenter.

Sverigedemokraterna vill också betona att EU-rätten öppnar för att medlemsstaterna kan vägra utlänning uppehållstillstånd på grund av anknytning, med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Denna möjlighet är sedan tidigare implementerad i den svenska utlänningslagen, men i otillräcklig omfattning. Det torde finnas goda möjligheter att förbättra den svenska implementeringen genom att bland annat innefatta brott med relativt högt straffvärde samt den absoluta majoriteten av våldsbrott, sexualbrott och brott mot frid och frihet. Även medlemskap i organiserad brottslighet eller terrororganisationer bör rimligtvis ingå.

I linje med detta bör utlänningar som ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning i regel styrka att de inte är eller har varit involverade i grov kriminalitet. Denna typ av vandelskrav bör omfatta all anhöriginvandring, inklusive anhöriga till medborgare, arbetstagare, eller studerande.

I syfte att uppnå en förbättrad integration och assimilation av både anhöriga och anknytningspersoner bör EU-rättens möjlighet att avkräva följandet av integrationsåtgärder implementeras, i enlighet med vad som anförs ovan. Det ska alltså vara möjligt att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning i det fall anknytningspersonen, eller i förekommande fall den anhörige, inte uppfyllt integrationsåtgärder som avkrävs i svensk lag.

Anknytning vid synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter

Sverigedemokraternas förslag: En utlänning som erhållit uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande skäl enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen ska inte under några omständigheter kunna utgöra anknytningsperson.

Nedan framgår att Sverigedemokraterna motsätter sig att den existerande säkerhetsventilen i utlänningslagen och den tillfälliga lagen utökas på något sätt. Ventilen behövs för att Sverige ska kunna fullgöra sina internationella konventionsåtaganden, men ska under inga omständigheter gå utöver dessa.

I nuläget kompliceras frågan om en säkerhetsventil av de följder detta får för resten av utlänningsrätten. Det kan exempelvis röra sig som ett utländskt ensamkommande barn som beviljas uppehållstillstånd på grund av sjukdom, men senare utgör anknytningsperson åt familjemedlemmar som vill flytta till Sverige. Det var inte avsikten med det ursprungliga tillståndet. För att förebygga att denna säkerhetsventil missbrukas, i synnerhet i ärenden som rör barn, ska det därför inte vara möjligt för en utlänning som erhållit uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter att utgöra anknytningsperson.

Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Försörjningskravets utformning

Sverigedemokraternas förslag: Försörjningskravet ska skärpas såtillvida att anknytningspersonen ska ha en sådan inkomst att hushållet inte riskerar fattigdom enligt SCB:s normer. Inkomsten ska inte omfatta sociala bidrag eller andra inkomster än från arbete och kapital, och derivat därav.

Anhöriginvandraren ska ordna med en heltäckande sjukförsäkring för hela vistelsen i Sverige.

Försörjningskravet ska även gälla vid förlängning, till dess utlänningen kommit i varaktig försörjning.

Sverigedemokraterna instämmer i kommitténs bedömning att ett försörjningskrav för anhöriginvandring bör permanentas, och innefatta dels ett krav på bostad, dels ett inkomstkrav, och att dessa ska omfatta såväl de anhöriga som anknytningspersonen. Vi anser dock att kommittén helt förbisett frågan om nivåerna för försörjningskravet, och dessutom missat en chans att utvidga kraven för att bättre svara mot miniminivån inom EU och enligt folkrätten.

I dagsläget baseras inkomstdelen av försörjningskravet på det så kallade förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsläkningsbalken. Förbehållsbeloppet omfattar dels ett normalbelopp, som fastställs varje år, dels individens bostadskostnad. Normalbeloppet är år 2020 8 264 kr.

När frågan om försörjningskrav utreddes år 2008 diskuterades flera sätt att fastställa en lämplig nivå för inkomsten. Slutsatsen var att förbehållsbeloppet var bäst ägnat att motsvara förhållandet att ”anknytningspersonen integrerats i samhället på ett sådant sätt att han eller hon kan försörja sig själv mera varaktigt”.¹⁶ Regeringen kom sedan att anamma denna definition, som kom till uttryck i 4 kap. 4 c § utlänningsförordningen (2006:97).

Det bör dock betonas att denna nivå ingalunda visar på någon meningsfull integration eller försörjningsförmåga. En anknytningsperson som bor i en enrumslägenhet, med en hyra på 5 000 kronor, och som vill försörja sin blivande sambo, kan med dagens regler tjäna så litet som 16 000 kronor före skatt, och ändå uppfylla kraven. En sådan inkomst understiger med råge gängse kollektivavtalsenliga ingångslöner. Dessutom innebär en sådan låg disponibel inkomst att hushållet befinner sig i risk för fattigdom, enligt SCB:s och OECD:s mått.

Det måste betraktas som stötande att en utlänning som invandrar till Sverige ska anses vara varaktigt försörd, om han eller hon redan vid första steget på svensk mark riskerar fattigdom, och lever i ett uppenbart utanförskap. Det bådär inte för en god integration, och innebär per definition en otillbörlig belastning för samhället.

Det bör härvidlag noteras att familjeåterföreningsdirektivets bestämmelser om försörjningskrav uttryckligen nämner att bedömningen av inkomsten ska beakta nivån för minimilöner och – pensioner i landet. När frågan om försörjningsstöd senare blev föremål för en statlig utredning togs ingen hänsyn till detta, och inte heller när försörjningskraven senare infördes i begränsad form (prop. 2009/10:77). Det ska jämföras med hur försörjningskraven implementerats i exempelvis Nederländerna, där inkomstkravet istället utgår från den nationella minimilönen för vuxna över 21 år.

Sverigedemokraterna föreslår således att inkomstkravet höjs till en sådan nivå att utlänningen inte löper någon risk för fattigdom eller social utestängning, att inkomsten motsvarar en normal minimi-

¹⁶ SOU 2008:114 s. 94.

lön, och att det gemensamma hushållet kan betraktas som självförsörjande efter att utlänningen kommit till Sverige. Vilken exakt nivå detta ska bestämmas till måste utredas i särskild ordning.

Som tidigare nämnts är det också orimligt att försörjningskravet ska kunna uppfyllas med hjälp av olika former av sociala bidrag och stöd från det allmänna, såsom bostadsbidrag eller bostadstillägg. Om anknytningsperson behöver sådan hjälp för att klara sitt dagliga leverne bör det snarare tagas till intäkt för att han eller hon inte ska utgöra anknytningsperson. I regel bör endast en regelbunden inkomst av arbete eller kapital, eller vissa derivat av dessa såsom pension, kunna räknas.

Sverigedemokraterna föreslår också att försörjningskravet utökas, genom att krav ställs på att utlänningen ordnar en privat heltäckande sjukförsäkring för hela tillståndstiden. Sådana krav finns redan i ett flertal EU-länder, och förutses också i familjeåterföreningsdirektivet, liksom bestämmelserna om den fria rörligheten. Att utlänningen ordnat en sådan försäkring innebär att han eller hon inte längre riskerar att ligga samhället till last vid sjukdom eller olycka, och gör det än tydligare att han eller hon ännu inte betraktas som en fullvärdig del av det svenska samhället. Detta ligger i linje med principen om individens eget ansvar, och därtill principen om det svenska medborgarskapets helgd.

Såsom framgår nedan föreslår Sverigedemokraterna att kravet på egenordnad heltäckande sjukförsäkring ska gälla till dess utlänningen kommit i varaktig egen försörjning, eller blivit medborgare. I linje med detta föreslår Sverigedemokraterna att försörjningskravet vid anhöriginvandring i viss mån bör gälla även vid förlängning av tillstånd. Det är orimligt att en utlänning som helt förlorat både bostad och egen inkomst alltjämt ska kunna leva i Sverige som om kraven varit uppfyllda. Det ger inte incitament för utlänningen att komma i egen försörjning, och står inte heller i proportion till principerna om individens eget ansvar. Detta bör särskilt utredas.

Undantag från försörjningskravet

Sverigedemokraternas förslag: Försörjningskravet ska inte gälla om anknytningspersonen är ett barn under 18 år, sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

Om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting ska försörjningskravet gälla endast om ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting, familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som flyktingen eller dennes anhöriga har särskild anknytning till.

Om det vid en sammantagen bedömning föreligger synnerligen ömmande skäl hänförliga till barnets bästa eller principen om familjens enhet, får försörjningskravet helt eller delvis eftergivnas.

Sverigedemokraterna motsätter sig kommitténs generösa förslag gällande undantagen från försörjningskravet. Om ett försörjningskrav alls ska vara meningsfullt är det orimligt att stora grupper undantags, såsom varit normen före den tillfälliga lagen. Tvärtom bör målet vara att en så stor del av anhöriginvandringen som möjligt omfattas av någon form av försörjningskrav, för att garantera att denna typ av invandring aldrig mer ligger samhället till last.

Till skillnad från kommittén anser vi därför att anhöriga till både svenska och EES-medborgare ska omfattas av försörjningskravet. Argumentet som kommittén fört fram gällande den sistnämnda gruppen, att dessa utöver anhöriginvandring genom uppehållstillstånd har möjlighet till detta genom uppehållsrätt, bortser dels från de omfattande krav som finns för att erhålla uppehållsrätt, dels att det rör sig om medborgare i relativt välbeställda och kulturellt närliggande länder. Givet den enorma integrationsskuld som byggts upp i vårt land efter decennier av oansvarig migrationspolitik, är det nödvändigt att ställa upp ytterligare krav.

Sverigedemokraterna anser att principen om ett eget ansvar att försörja sina anhöriga väger tungt. Det är dock också vår uppfattning att vissa andra principer, såsom principen om familjens enhet och

barnets bästa, i vissa fall kan väga tyngre. Barn bör därför fortsatt vara undantagna, både när de utgör anknytningsperson, eller när de ansöker om uppehållstillstånd såsom födda i Sverige, på grund av anknytning till en förälder som befinner sig i Sverige.

Konventionsflyktingar ska fortsatt vara undantagna försörjningskraven om de ansöker om familjeåterförening inom tre månader från att de erhållit flyktingstatusförklaring, i enlighet med EU-rätten. Försörjningskravet ska dock likväl omfatta en konventionsflykting om denne eller dennes anhöriga har en särskild anknytning till ett tredjeland där de kan återförenas. Detta motsvarar miniminivån som uttryckt i familjeåterföreningsdirektivet, emedan kommitténs skrivning, om familjens anknytning, avviker från miniminivån. Den särskilda anknytningen till ett tredjeland ska förutsätta familjeband, sociala eller kulturella band med landet.

Det bör härvidlag noteras att Sverigedemokraterna, till skillnad från kommittén, föreslår att familjeåterförening endast ska vara möjlig om familjebanden varit etablerade före inresa. Det finns därmed inget skäl att såsom kommittén beröra frågan om undantag från försörjningskraven om utlänningsen och anknytningspersonen sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

Utöver de ovan nämnda undantaget är det såsom kommittén nämner troligt att ett litet antal unika fall kommer kräva en särskild nödlösning. Sverigedemokraterna ansluter sig därför till kommitténs förslag, dock med den skillnad att förslaget i vår version blir skarpare. Undantag från försörjningskravet bör kunna göras när det vid en sammantagen bedömning föreligger synnerliga skäl hänförliga till barnets bästa eller familjens enhet. Ett sådant undantag gör det därtill ostridigt att Sverige håller sina åtaganden de enligt internationella konventioner vi förbundit oss till.

Övrig anhöriginvandring

Sverigedemokraternas bedömning: De försörjningskrav som föreslås gälla vid familjeåterförening och uppehållstillstånd på grund av anknytning, bör även omfatta övrig anhöriginvandring, såsom arbetsmarknadsärenden eller studerandeärenden.

Sverigedemokraterna föreslår att försörjningskrav även bör omfatta andra former av anhöriginvandring, främst anhöriga inom studerande- och arbetsmarknadsärenden. Anhöriginvandringen inom dessa grupper har sedan 2009 gått från att utgöra 9 procent av all anhöriginvandring, till nästan 40 procent. Medan studerande omfattas av vissa krav som liknar försörjningskrav, finns ingen sådan motsvarighet för anhöriga inom arbetsmarknadsärenden.

Kraven för att erhålla arbetstillstånd är i dagsläget mycket lågt satta, och en lön om 13 000 kronor före skatt betraktas som tillräcklig. Inget krav på bostad uppställs heller. Eftersom arbetskraftsinvandrare inte omfattas av försörjningskrav kan anhöriga beviljas tillstånd för att leva med en arbetstagare som inte har någon egen bostad, och där den disponibla hushållsinkomsten med råge understiger SCB:s tröskelvärde för risk för fattigdom. Sverigedemokraterna föreslår följaktligen att anhöriga till arbetskraftsinvandrare likställs med övriga anhöriginvandrare, och omfattas av de krav som nyss beskrivits.

Vi noterar därvidlag att regeringen i februari 2020 tillsatte en utredning om arbetskraftsinvandringen, som bland annat ska ta ställning till om ett försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare ska införas, och om en sådan ordning bedöms lämplig, lämna författningsförslag. Utredningen ska redovisa ett delbetänkande i denna fråga senast den 1 februari 2021. Vi ser fram emot utredningens slutsatser, och hoppas att regeringen snarast fattar beslut om att försörjningskrav ska införas för anhöriga i arbetsmarknadsärenden, och på sikt att all anhöriginvandring omfattas av likvärdiga krav.

Humanitära skäl

En återgång till synnerligen ömmande omständigheter

Sverigedemokraternas förslag: En säkerhetsventil ska alltså finnas i utlänningsrätten, och ska utgå från existerande bestämmelser i utlänningslagen. Den ska dock anpassas till den absoluta miniminivån enligt folkrätten, på ett sätt som motsvarar 11 § tillfälliga lagen.

5 kap. 6 § andra stycket ska till skillnad från kommitténs förslag kvarstå i den lydelse som varit gällande omedelbart före den tillfälliga lagens tillkomst.

Uppehållstillstånd får endast beviljas om utlänningen fört en hederligandel under vistelsen i Sverige.

Uppehållstillstånd ska inte kunna ligga till grund för uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Sverigedemokraterna instämmer i kommitténs bedömning att en säkerhetsventil alltså är nödvändig i utlänningsrätten. Vi instämmer också i Lagrådets kritik mot den formulering som under den tillfälliga lagen varit gällande. Det är dock helt nödvändigt, givet de senaste årens svåra migrations- och integrationskris, att Sverige alltså slutar sig till miniminivån enligt internationell rätt. Säkerhetsventilen måste vara en ren säkerhetsventil, för mycket svåra och ovanliga undantagsfall. Utgångspunkten bör därför vara att utlänningslagens bestämmelse motsvarar den praxis som varit gällande under tillfälliga lagen.

Av detta skäl motsätter vi oss kommitténs förslag att bredda bestämmelserna i 5 kap. 6 § utlänningslagen genom att återgå till den lydelse paragrafen hade före den 1 juli 2014. Kommitténs förslag är uttryckligen ägnat att innebära en mer generös skrivning, något som inte kan förenas med behovet av en stram och hållbar utlänningsrätt på EU:s miniminivå. En återgång till den tidigare lydelsen skulle därtill skapa ytterligare förvirring utan någon större vinst. Vi noterar också att Sverige inte ådragit sig kritik från vare sig UNICEF eller Europadomstolen för den nuvarande lydelsen, varför en ändring framstår som än mer obehövlig. Vi föreslår istället att bestämmelsen i 5:6 återgår till den lydelse den hade före den tillfälliga lagen.

Paragrafens innehåller i dagsläget inget uttryckligt krav på sköt-samhet ellerandel. I dagsläget sker istället en värdering genom att bestämmelser om skäl mot att bevilja uppehållstillstånd (jfr 5 kap. 17 §), tillämpas. Givet att möjligheten att beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter har en sådan undantagskaraktär, och är att betrakta som en förmån från samhällets sida, bör det ställas högra krav. För att ytterligare inskräpa kravet på hederligandel bör detta särskilt omnämnas i paragrafen.

Såsom tidigare nämnts ska en utlänning som beviljats uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande skäl under inga omständigheter kunna utgöra anknytningsperson.

Övriga skyddsbehövande

Sverigedemokraternas förslag: Skyddskategorin övriga skyddsbehövande ska utmönstras ur utlänningslagen.

Sverigedemokraterna instämmer med kommittén vad avser övrigt skyddsbehövande. Sverige måste anpassa sig till den absoluta miniminivån enligt EU-rätten, och därmed avskaffa de övriga tillståndsgrunder, om det inte med säkerhet strider mot ett internationellt åtagande som vi förbundit oss till.

Övriga ändringar i utlänningslagen

Uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet efter laga kraft

Sverigedemokraternas förslag: Permanent uppehållstillstånd ska utmönstras ur utlänningsrätten. Utlänningar ska därmed inte längre kunna beviljas permanent uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet efter laga kraft.

Definitionen av verkställighetshinder i 12 kap. utlänningslagen ska anpassas till de absoluta minimikraven enligt Sveriges internationella åtaganden.

Verkställighetshinder ska inte anses föreligga om det finns skälig anledning att anta att personen i fråga utgör en fara för säkerheten eller om personen dömts för synnerligen grovt brott. Föreligger hinder för verkställighet av beslut om utvisning som meddelats av allmän domstol, ska utlänningen sättas i verkställighetsförvar, såvida det inte är uppenbart obehövt. Ett icke bosättningsgrundande uppehållstillstånd som gäller i högst 90 dagar får beviljas sådan utlänning.

Verkställighetsförvar ska vid behov kunna ersättas av annan begränsning av rörelsefriheten.

Föreligger hinder för verkställighet av beslut om utvisning som meddelats av Migrationsverket, får utlänningen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om högst 13 månader. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska, som huvudregel, även det nya tillståndet, vara tidsbegränsat och gälla i maximalt ett år.

Sverigedemokraterna välkomnar kommitténs förslag om att göra tidsbegränsade uppehållstillstånd till huvudregel vid hinder mot verkställighet efter laga kraft, oavsett om hindret är bestående eller ej. Det är i allra högsta grad rimligt att hinder som inte är bestående inte heller ska föranleda varaktig vistelse eller bosättning i Sverige. Hinder som i förstound kan betraktas som bestående kan också mycket väl visa sig vara tillfälliga med tiden, varför det är rimligt att även i sådana fall bevilja tidsbegränsade istället för permanenta uppehållstillstånd.

Till skillnad från kommittén anser vi dock, som tidigare nämnts, att permanenta uppehållstillstånd helt ska utmönstras ur utlänningsrätten. Vi anser därmed att ett uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet efter laga kraft aldrig ska kunna omvandlas till ett permanent uppehållstillstånd. Det ska istället fortsätta vara tillfälligt, och förlängas så länge de ursprungliga skälen kvarstår, eller utlänningen erhåller medborgarskap efter minst tio års bosättning, utöver övriga krav.

Även andra villkor som gäller vid verkställighetshinder bör förändras. Vår uppfattning är att Sveriges implementering av både folk-rätten och EU-rätten gått långt utöver vad som är nödvändigt. Bestämmelserna i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen bör därför revideras, så att verkställighetshinder ska anses föreligga i färre fall.

Vidare anser vi att en utlänning som dömts i allmän domstol för sådan synnerligen grov brottslighet att personen utgör en samhällsfara, ska kunna verkställas även om det finns risk för sådan behandling som beskrivs i 1–3 §§. Verkställighetshinder ska inte anses föreligga för en sådan utlänning.

En utlänning som dömts till utvisning av allmän domstol för ett brott som inte uppfyller de nyssnämnda kraven, ska istället alltid tas i verkställighetsförvar när beslutet vunnit laga kraft, och tidsfristen för frivillig hemresa löpt ut, om det inte är uppenbart obehövligt.

Det ska i högre utsträckning vara möjligt att förvarstaga utlänningar även innan dess att en tidsfrist för frivillig hemresa löpt ut, eller innan utvisningsbeslutet vunnit laga kraft. Det ska i samtliga fall vara

möjligt att ersätta förvarstagnung med andra former av övervakningsåtgärder, såsom elektronisk fotboja, anmälningssplikt, helgarrest, hemarrest, utgångsförbud, eller andra begränsningar i rörelsefrihet.

En utlänning som inte dömts för brott, och för vars utvisning det föreligger verkställighetshinder, ska dock kunna erhålla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 13 månader. Ett nytt uppehållstillstånd, på ett år, får efter ansökan beviljas.

Varaktigt bosatta

Sverigedemokraternas förslag: Ställning som varaktigt bosatt ska inte längre förenas med permanent uppehållstillstånd. Det ska istället förenas med ett femårigt uppehållstillstånd.

För att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska krävas att sökanden uppfyller språkrav, samhällskunskapskrav, och har en heltäckande sjukförsäkring.

Sverigedemokraterna välkomnar i viss mån kommitténs förslag att fler krav ska ställas som villkor för att erhålla ställning som varaktigt bosatt (VABO). I dagsläget innebär VABO en särskild genväg till permanent uppehållstillstånd, eftersom kraven på försörjning är lägre än vad som gäller i tillfälliga lagen. När den tillfälliga lagen förlängdes 2018 påtalade också Migrationsverket i sitt remissvar att det fanns en risk att tiotusentals utlänningar skulle kunna erhålla permanent uppehållstillstånd just genom VABO, i strid med lagstiftarens intentioner. Redan då påtalade Sverigedemokraterna denna orimlighet.

Vi gläder oss över att övriga riksdagspartier nu visar större förståelse för denna viktiga fråga, samtidigt som vi beklagar att kommittén likväl föreslår att VABO ska förenas med permanent uppehållstillstånd, vilket går utöver EU-rättens minimikrav.

Sverigedemokraterna föreslår istället att ställning som varaktigt bosatt ska förenas med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Dess varaktighet ska efter EU-rättens minimikrav vara fem år.

Kommittén har med rätta föreslagit språk- och samhällskunskapskrav för att kunna erhålla VABO, och permanent uppehållstillstånd i allmänhet. Även om Sverigedemokraterna motsätter oss det senare, av skäl som redan omnämnts, välkomnar vi förslag på språk- och

samhällskunskapskrav. Detta är i linje med vad EU-rätten möjliggör, varför sådana krav ska gälla för att beviljas VABO.

Vi noterar att kommittén överhuvudtaget inte tagit ställning till frågan om heltäckande sjukförsäkring. I nuläget omfattas personer som är bosatta i Sverige av den allmänna sjukförsäkringen, oavsett medborgarskap eller övriga kvalifikationer. Det är dock Sverigedemokraternas syn att endast svenska medborgare ska ha en undantagslös rätt till välfärden i sin helhet. Den bosättningsbaserade välfärden ska därför förbehållas svenska medborgare, och sådana utlänningar som gjort sig förtjänta därav genom arbete. Övriga utlänningar ska åläggas att ordna med en egen heltäckande sjukförsäkring, med mindre än att tvingande krav i EU-rätten går däremot. En utlänning ska därför avkrävas en heltäckande sjukförsäkring för att erhålla ställning som varaktigt bosatt.

Medborgarskap för vissa statslösa utlänningar

Sverigedemokraternas förslag: Det ska införas en möjlighet att upptaga en utlänning till medborgare om han eller hon har fötts i Sverige, sedan födelsen är statslös, har haft hemvist här i landet de senaste fem åren eller under sammanlagt tio år, samt har fyllt 18 år, men inte har fyllt 21 år.

Utlänning som dömts för brott mot statens säkerhet eller frihetsberövande påföljd om minst fem år, får ej upptagas till svensk medborgare.

Sverigedemokraterna instämmer med kommittén i att Sveriges internationella konventionsåtaganden förpliktigar vårt land att särskilt beakta statslösas möjlighet att erhålla medborgarskap. Vi noterar därvidlag att regeringen vid tillfälliga lagens förlängning 2019 införde en särskild reglering för att möjliggöra för statslösa utlänningar födda i Sverige att erhålla permanent uppehållstillstånd, som ju är ett krav för att kunna ansöka om medborgarskap.

Till skillnad från kommittén föreslår Sverigedemokraterna dock att institutet permanent uppehållstillstånd ska utmönstras ur utlänningsrätten. Det ska därför inte längre ställas krav på permanent uppehållstillstånd för att beviljas medborgarskap. Möjligheten att upptagas till svensk medborgare ska istället bero på andra faktorer,

såsom hemvistid och försörjningsförmåga, i enlighet med svensk lagstiftning före 1976. Regeringens särskilda ändring i tillfälliga lagen 2019, och kommitténs motsvarande förslag som nu ligger för handen, blir därmed obehövt i detta avseende.

För att Sverige likväl inte ska riskera att bryta mot sina förpliktelser enligt internationella konventioner, ska istället statslösa födda i Sverige ha en särskild rätt att erhålla medborgarskap. Denna rätt ska i enlighet med den tolkning som regeringen gör i propositionen 2018/19:128, gälla tidigast från 18 års ålder, och ej senare än 21 års ålder.

Säkra och lagliga vägar

Sverigedemokraternas förslag: Sverige bör agera internationellt för att motverka irreguljär migration, i synnerhet mellan säkra länder, för att så igenom bevara existerande säkra och lagliga vägar. Sverige bör härvidlag samarbeta med andra länder för motverka spridning av falsk information eller rykten, som kan uppmuntra till farlig massmigration. Sverige bör också särskilt försvara nationernas rätt att själva avgöra sin migrationspolitik, inklusive eventuellt samarbete eller kvotflyktningmottagande.

Sverigedemokraterna motsätter sig kommitténs slutsats om behovet att utöka säkra och lagliga vägar för skyddsbehövande personer. Vi anser såsom tidigare nämnts att principen om första säkra land, och i slutändan flyktningbegreppet i sig, utgår från att personer i behov av skydd utan dröjsmål söker sig till det närmaste säkra landet, för att där få skydd. I sådana fall finns inget behov av några särskilda vägar genom andra länder, eftersom det räcker att korsa en enda landsgräns för att nå säkerhet.

Såsom kommittén noterat i kapitel 4, Faktorer som påverkar var människor söker asyl, kan ett lands migrationspolitik fungera som ett lockbete, och därmed uppmuntra till både reguljär och irreguljär migration. Det sistnämnda innebär i många fall att människor riskerar sina liv på långa och farliga resor för att nå sin destination. På vägen kan de passera både säkra och osäkra länder.

Sverige har liksom många andra länder ett ansvar både gentemot den egna befolkningen, och gentemot andra länder, att inte uppmuntra till sådan irreguljär och farlig migration. Sverige bör därför

motverka denna typ av migration. Det bör förslagsvis ske med humanitära hjälpinsatser på plats, och genom att stödja staters förmåga till gränskontroll.

En stor faktor i sammanhanget är förstås spridning av falsk information, ofta genom flyktingsmugglare som lever på människors förhoppningar och drömmar. Sverige bör tillsammans med andra stater organisera informationskampanjer för att sprida kunskap om verkligheten, och svårigheterna som många migranter möter både under sin resa och vid destinationen.

Slutligen bör Sverige aktivt agera inom ramen för EU-samarbetet för att förbättra möjligheterna till effektivt gränsskydd och motverka människosmuggling. Staternas självbestämmanderätt bör härvidlag värnas, och samarbetet alltmer ske på frivillig mellanstatlig basis.

Rättssäkerhet

En mer rättssäker process

Sverigedemokraternas förslag: Migrationsverket ska i högre grad än idag upprätthålla uppdaterad landinformation.

Sverigedemokraterna instämmer i stort med kommitténs uppfattning om rättssäkerheten i asylprocesserna. Vi anser dock att frågan om uppdaterad och tillförlitlig landinformation förbisetts.

Migrationsverkets verksamhet bygger till stor del på landinformation som verket erhåller från en rad olika källor. Utifrån landinformationen kan myndighetens medarbetare utreda ärenden, och fatta korrekta beslut som avspeglar förhållanden i utlandet. Det är i allra högsta grad avgörande att informationen är korrekt, och ständigt hålls uppdaterade. Detta gäller i synnerhet om målen om ett ökat återvändande ska kunna nås, och om Sverige på allvar ska kunna implementera EU-rättens bestämmelser om säkra ursprungsländer och säkra tredjeländer.

Sverigedemokraterna föreslår därför att Migrationsverket får ett särskilt utökat uppdrag att upprätthålla uppdaterad landinformation. Uppdraget kan med fördel genomföras i samarbete med utlandsmyndigheterna.

Offentliga biträden

Sverigedemokraternas förslag: Rätten till offentligt biträde och tolk bör i högre grad särskiljas från rätten till avgiftsfritt offentligt biträde och tolk. Rätten till dessa bör anpassas till den miniminivå som stadgas av EU-rätten.

Sverigedemokraterna instämmer i kommitténs förslag om en utredning som ser över hanteringen av offentliga biträden inom det förvaltningsrättsliga systemet, med särskild fokus på offentliga biträden i asylärenden.

En del fråga som Migrationskommittén dock inte tagit upp är till vilken grad olika grupper ska ha rätt till gratis tolk eller offentligt biträde.

Av artikel 22 asylprocedurdirektivet framgår att medlemsstaterna ska tillse att sökande, i frågor som rör ansökningar om internationellt skydd i alla skeden av förfarandet, på egen bekostnad, ges en faktisk möjlighet att rådgöra med juridisk rådgivare eller nationell motsvarighet. Det finns en särreglering för ensamkommande barn, då medlemsstaterna är skyldiga att tillse att en sådan rådgivare utses, enligt artikel 25.

Rätten till tolk i asylprocessen utgår delvis från artikel 12 1p. A, b, i samma direktiv, som föreskriver en rätt till offentligt finansierad tolkning i de förfaranden som omfattas av vissa artiklar i tredje kapitlet i samma direktiv. Rätten till offentligt finansierad tolk rör huvudsakligen de delar av processen där myndigheten kallar in den sökande för muntliga delar av processen. Det saknas krav på offentlig finansiering av tolkar i övrigt. Det torde dock vara i offentlighetens intresse att tillse att domstolsförhandlingar och liknande processer fortgår smidigt i syfte att undvika merkostnader i utdragna processer.

I den mån tolk nyttjas i de fall där EU-rätten för närvarande kräver att medlemsstaterna står för kostnader bör således det offentliga alltså stå för kostnaden. I de fall det ligger i det offentliga intresse att processen fortlöper smidigt bör staten stå för kostnaden men kräva ut motsvarande summa av den sökande efter att processen avslutats.

Skillnad bör därmed göras på de fall där bundenhet av EU-rätten kräver att det offentliga ska stå för kostnaden och de fall där den enskilde bör åläggas återbetalningsansvar för de kostnader som uppkommit med anledning av ansökan.

Medicinska åldersbedömningar

Sverigedemokraternas förslag: Åldersbedömning ska göras i samtliga fall där det inte är uppenbart obehövligt.

Medicinsk åldersbedömning ska genomföras så snart som möjligt.

Fram till att beslut om ålder tagits, ska den asylsökande bo i ett tillfälligt särskilt boende avsett för utlänningar som genomgår åldersbedömningsprocess.

Ett slutligt beslut vad gäller sökandens ålder ska fattas så fort som möjligt.

Migrationskommitténs majoritet har valt att inte beröra frågan om medicinska åldersbedömningar. Sverigedemokraterna välkomnar att det numera finns en bred majoritet för att sådana undersökningar regelmässigt ska genomföras, men föreslår dock förbättringar i det nuvarande systemet.

I dagsläget ska Migrationsverket göra en åldersbedömning och fatta ett tillfälligt beslut om åldern i ärenden där en asylsökande säger sig vara ett barn, och det finns skäl att ifrågasätta detta. Om det är uppenbart att sökanden är 18 år eller äldre krävs dock inte någon sådan åldersbedömning eller något sådant beslut. Innan Migrationsverket fattar ett tillfälligt beslut ska utlänningen erbjudas möjlighet att genomgå medicinsk åldersbedömning. En sådan kan endast genomföras om sökanden giver skriftligt samtycke därtill. Ett slutligt ställningstagande till sökandens ålder ska göras i samband med det slutliga beslutet i ärendet om uppehållstillstånd.

Ordningen bygger på bestämmelser i det första asylprocedurdirektivet (2005/85/EG), som trädde i kraft år 2006. Bestämmelserna infördes först i utlänningsförordningen år 2010 i samband med genomförandet av direktivet.

Den dåvarande regeringen uttalade att det mot bakgrund av att medicinska åldersbedömningar inte var en metod som användes av Migrationsverket, fanns anledning att diskutera huruvida en bestämmelse därom behövdes införas i svensk rätt. Regeringen menade dock att med anledning av att läkarundersökningar faktiskt förekom i det svenska asylförfarandet och att bestämmelsen om information om läkarundersökning skulle innebära en ökad rättssäkerhet för den enskilde, en bestämmelse ändå borde införas, lämpligtvis i förordning.¹⁷

Bestämmelserna infördes sedan i sin nuvarande form i utlänningslagen år 2017. Regeringen framförde då att det inte var lämpligt att barn bodde tillsammans med vuxna, eller att resurser avsatta till barn skulle gå till vuxna. Migrationsverkets långa handläggningstider ledde till de nämnda missförhållandena, varför regeringen förslog lagändringar för att tidigarelägga åldersbedömningen.¹⁸

Sverigedemokraterna har kontinuerligt välkomnat regeringens strävanden att förbättra rättssäkerheten för minderåriga asylsökande. Det är i allra högsta grad angeläget att principen om barns bästa tillvaratags, och barn skyddas under asylprocessen. Det är även rimligt att kostnaderna för mottagandet av särskilt ensamkommande minderåriga asylsökande, som utgör en oproportionerlig stor andel av de totala kostnaderna, inte går till vuxna.

Sverigedemokraterna förslår därför att åldersbedömningar ska användas i fler ärenden än idag. Istället för att, som i dagsläget, endast användas i ärenden då det finns skäl att ifrågasätta att sökanden är under 18 år, bör åldersbedömningar användas i samtliga fall där det inte är uppenbart obehövligt. Det skulle i praktiken innebära alla ärenden där sökanden inte kan styrka sin ålder med handlingar eller på annat vis.

Sverigedemokraterna föreslår också att den följande medicinska åldersbedömningen ska genomföras så snart som möjligt. I dagsläget saknas en sådan bestämmelse.

Vidare föreslår Sverigedemokraterna att en utlänning som erbjuds medicinsk åldersbedömning ska bo i ett särskilt boende, skild från sådana utlänningar som inte erbjudits medicinsk åldersbedömning. Det är angeläget att barn inte bor tillsammans med vuxna, varför

¹⁷ Prop. 2009/10:31 s. 199.

¹⁸ Prop. 2016/17:121 s. 12–13.

utlännningar vars ålder inte är styrkt hålls isär från både konstaterade vuxna och barn.

Slutligen föreslår Sverigedemokraterna att ett *slutligt beslut* om den minderåriges ålder ska fattas så snart som möjligt. Detta ska ställas mot dagens ordning, som dels talar om ett så kallat *slutligt ställningstagande*, dels angiver att detta ska göras i samband med det slutliga beslutet i ärendet om uppehållstillstånd. Sverigedemokraterna vill således att det istället blir tal om ett beslut, och att det görs så snart som möjligt, förslagsvis i samband med en medicinsk åldersbedömning.

Konsekvensanalys

Sverigedemokraterna instämmer i kommitténs slutsats om att volymerna rörande asylrelaterad invandring kommer att vara oförändrade med utgångspunkt från dagens tillfälliga lagstiftning, om kommitténs majoritetsförslag till en långsiktigt hållbar migrationspolitik skulle bli verklighet. Skulle vid den tillfälliga lagens utgång i juli 2021 en majoritet ej ha uppnåtts i riksdagen, och det därmed skulle bli en återgång till den gamla utlänningslagen, skulle vi med all sannolikhet istället se en kraftig ökning av migrationen till vårt land.

Så som redan berörts i detta yttrande, är det ställt utom rimligt tvivel att en långsiktigt hållbar migrationspolitik kräver en kraftig minskning av den asylrelaterade invandringen. Det är alltså uppenbart att Migrationskommittén misslyckats med uppdraget, alldeles oavsett vad som händer under det kommande året fram tills att den tillfälliga lagstiftningen upphör.

Konsekvenserna i människors vardag är dock svår att mäta i kronor och ören utifrån Migrationsverkets budget. Otrygghet, utanförskap, fallande skolresultat eller en känsla av att bli bortprioriterad från samhällskontraktet är exempel på områden där konsekvensanalyser saknas. I en nylig undersökning utförd av Novus framgick det med all önskvärd tydlighet att en stor majoritet av svenska folket ville se en kraftig minskning av antalet asylsökande från dagens nivåer, något som inte kommer att ske med kommitténs urvattnade förslag.

Detta kommer alltså att innebära att Sverige inte sänder den nödvändiga signalen till omvärlden att bristningsgränsen är nådd i Sverige. Istället kommer antalet asylsökande även fortsatt att avgöras av externa faktorer. Vad som krävs för att nå de resultat som vårt lands framtid behöver, är en bestämd och konsekvent omläggning av hela migrationssystemet.

Frågor som inte berörts

Sverigedemokraternas bedömning: En human, rättssäker, effektiv, och långsiktigt hållbar svensk migrationspolitik kräver en bred ansats, och omfattande reformer.

Flera för Sverige viktiga frågor har inte berörts i kommittén. Detta beror dels på de snäva direktiv som regeringen beslutat om, dels att kommittén inte kunde nå en överenskommelse gällande många frågor, som därmed inte kom med i slutbetänkandet.

Sverigedemokraterna beklagar detta. Vår bedömning är att en bred ansats är helt avgörande för att få fram ordentliga förslag till reformer, något vårt land är i stort behov av. Utredningen borde ha omfattat fler områden, med större flexibilitet i utförandet, och större frihet att utvecklas under arbetets gång, vilket också framförts ovan.

Sverigedemokraterna presenterar nedan en rad områden som borde ha berörts av kommittén i dess arbete, och våra förslag till nödvändiga reformer. Presentationen är av nöd kortfattad, och bör ses som utgångspunkter för ett vidare reformarbete.

Asylrätten och tolkningen av densamma

Sverigedemokraternas förslag: Utlänningsrätten ska utgå från första säkra landsprincipen.

Sverigedemokraternas bedömning: Asylrätten måste moderniseras. Tolkningen av folkrättsliga instrument får inte innebära följder som kan förefalla stötande eller orimliga.

Sverigedemokraterna beklagar att kommitténs direktiv inte omfattade ett uppdrag att diskutera asylrättens roll i dagens samhälle. De gångna årens migrationsproblem har tydligt visat att omständigheterna förändrats såtillvida att en fortsatt traditionell tillämpning av asylrättsliga instrument blir problematisk.

Att människor i behov av skydd har rätt därtill är ostridigt. Att de däremot ska kunna resa långa avstånd, och passera flertalet säkra länder, och ändå betraktas som flyktingar i ankomstlandet, är orimligt. Detta har fått stora negativa följder för flera länder utöver Sverige. Förhoppningen att EU-samarbetet skulle innebära en lösning på problemen har visat sig vara utan grund.

Sverigedemokraternas utgångspunkt är att principen om första säkra land innebär en lösning på problemen. Principen innebär att en person på flykt har rätt att söka asyl enbart i det första säkra land hon passerar. Om hon reser in i ett annat land har det landet rätt att sända henne åter till det första säkra landet. För Sveriges vidkommande skulle detta innebära ett obefintligt asylmottagande utöver vidarebosättning, med mindre krig eller annan kris utbryter i vårt närområde. I ett sådant fall är Sverige skyldig att ta emot skyddsbehövande.

En human asylpolitik

Sverigedemokraternas bedömning: Utlänningsrätten måste reformeras i human riktning. I detta ingår att minska incitamenten för farlig irreguljär migration, förebygga familjesplittring, och hjälp på plats för största effekt.

Sverigedemokraterna beklagar att kommittén inte på allvar anammat en praktiskt humanistisk syn på migrationspolitiken. Istället ställs oförenliga föreställningar mot varandra, på ett sätt som leder till ökat lidande både för nödställda i krigssituationer, såväl som för de hundratusentals migranter som växer upp i fattigdom i Sverige.

Ett exempel är att asylsystemet förutsätter att utlänningar tar sig till Sverige för att söka asyl. Detta innebär att nödställda tvingas resa långa avstånd genom ofta farliga regioner för att kunna erhålla skydd i Sverige. I själva verket bidrar svensk politik, med Europas mest

generösa bestämmelser, till att locka tusentals utsatta att riskera sina liv, exempelvis under försök att korsa Medelhavet.

Samtidigt är det väl etablerat att det främst är män, ofta resursstarka sådana, som reser. De mest utsatta, såsom kvinnor, sjuka, och barn, stannar i allmänhet kvar i krisområdet, eller i flyktingläger drivna av FN:s flyktingkommissariat. Krisen 2015 medförde att Sverige minskade bidraget till denna organisation, som hjälper *miljoner* människor världen över, för att istället bekosta mottagandet av *tusentals* i Sverige.

Ett annat fenomen är när föräldrar utnyttjar de generösa bestämmelserna gällande barn, genom att just skicka sina barn till Sverige. Många dör på vägen, på minfält eller i Medelhavets vatten. Vissa hamnar i händerna på skrupellösa människosmugglare, som gör sig rika på att Sverige lockar människor till illegal migration. Väl i Sverige kan barnen fungera som ett ankare, och hämta hit resten av familjen, något som inte hade varit möjligt om barnet varit vuxet. Detta bör kopplas till Sverigedemokraternas förslag till strängare tolkning av kravet på särskild anknytning till ett tredjeland.

Bakom alla dessa exempel finns en konstant, som är att främmande stater, såsom Turkiet, Italien, och Grekland, genom att stänga och bevaka sina gränser garanterar att migrationsflödet till Sverige är ytterst litet. Endast när de av någon anledning misslyckats, såsom 2015, har Sverige fått någon erfarenhet av vad en fri migration från världens krishärdar skulle innebära. Det torde vara uppenbart att något sådant inte kan komma på fråga.

Gemensamt i alla dessa fall är en vilja från svenskt håll att göra gott, att vara human, samtidigt som de direkta följderna av denna vilja leder till ett ökat lidande för både individen och för miljoner människor i behov av stöd. Sverige saknar resurser för att bekosta ett inrikes mottagande av världens fattiga och nödställda, något som 2015 års kris visade. Sverige måste istället i högre grad bortse från symbolåtgärder och vackra ord, och istället fokusera på konkreta lösningar och humanitära insatser på plats, i krisens närområde, där våra begränsade resurser kan komma till större nytta.

Välfärden och migrationen

Sverigedemokraternas förslag: En kommande utredning ska behandla frågan om utlänningars kvalificering in i välfärden. Utgångspunkten bör vara att utlänningar i början av sin lagliga vistelse i Sverige i normalfallet endast ska ha rätt till begränsade delar av välfärden. Full tillgång till välfärden ska kräva medborgarskap, eller kvalificering genom varaktig egen försörjning.

Etableringsprogrammet för nyanlända ska innebära särskild rätt till välfärden. Målet ska vara självförsörjning och därmed full rätt till välfärden. Programmet ska utformas för att belöna aktivt deltagande och framsteg, och inskränka i bosättnings- och rörelsefriheten för nyanlända som underlåter att delta.

Utredningen ska även föreslå åtgärder för att uppmuntra till återvandring av skyddsbehövande.

Sverigedemokraternas bedömning: Välfärden bör i högre grad begränsas till medborgare, och de utlänningar som bidragit till samhället genom varaktig egen försörjning.

Sverigedemokraterna beklagar att kommittén inte kunnat enas om en gemensam ny inriktning kring invandringens koppling till välfärden. Dessa två frågor har i mångt och mycket diskuterats isär under alltför lång tid, vilket fått svåra följder för det svenska samhällsbygget. Det är tydligt att förhållandena är annorlunda än de var när folkhemmet stod på sin höjdpunkt.

Medvetenheten kring dessa problem var å andra sidan större vid den tiden. Statsrådet Johansson skrev exempelvis 1968 följande om hur invandringens omfattning skulle bestämmas:

Stor vikt måste fästas också vid våra resurser i fråga om – utom bostäder – utbildning samt hälso- och sjukvård liksom f.ö. att belastningen på den direkta socialvården hålls inom rimliga gränser.¹⁹

Det bör noteras att under de sex första åren av 60-talet invandrade i genomsnitt 20 000 personer årligen till Sverige. Under perioden 2014–2020 var siffran närmare 140 000. På samma sätt har utanförskapet ökat i vårt land, och invandrarnas inkomster och därmed

¹⁹ Prop. 1968:142 s. 98–99.

skattekraft fortsatt legat på en låg nivå, enligt uppgifter från SCB. Följderna för vidmakthållandet av en välfärdsstat är uppenbara.

Utöver detta innebär vårt generösa välfärdssystem i dagsläget en tydlig attraktionsfaktor för irreguljär utländsk migration, såsom framgår i betänkandets kapitel 4. Samtidigt möjliggör det ett missbruk och därtill ett ständigt utanförskap för invandrare, med samhällets mer eller mindre goda minne tillåts kvarstanna i bidragsberoende.

Sverigedemokraterna föreslår därför att frågan om utlänningars rätt till välfärden ska utredas. De principer som varit gällande sedan den allmänna välfärden kom till, enligt vilka samtliga bosatta personer har samma rätt till välfärden, bör enbart gälla medborgare, som därmed ska ha undantagslös rätt till välfärden.

För utlänningar bör istället särskilda regler gälla. Detta är i viss mån redan fallet idag för vissa grupper av utlänningar, såsom tillfälliga besökare, eller utlänningar med uppehållstillstånd som gäller kortare tid än ett år. Dessa kan inte folkbokföras, och har i regel en mycket begränsad rätt till välfärden. Även asylsökande omfattas av särskild lagstiftning under tiden de väntar på beslut.

EU-rätten förutser redan möjligheten att avkräva flera olika grupper av invandrare en heltäckande sjukförsäkring, såsom studenter, blåkortsinnehavare, personer med ställning som varaktigt bosatt i ett annat EU-land, eller EU-medborgare med uppehållsrätt genom egna medel. Även anhöriga till skyddsbehövande får avkrävas heltäckande sjukförsäkring.

Generellt sett bör samtliga utlänningar avkrävas en heltäckande sjukförsäkring för bosättning, såvida det inte är uppenbart orimligt, eller går emot Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Utgångspunkten bör vara att de kan kvalificera sig in i välfärden genom varaktig egen försörjning, främst i form av arbete.

Utredningen bör även se över etableringsprogrammet, och hur skyddsbehövande övergår från de villkor och rättigheter som gällde under tiden de var asylsökande. Förslagsvis bör utlänningar som ingår i ett etableringsprogram omfattas av en rätt till välfärden som motsvarar asylsökande. Processen bör vara inriktad på att integrera utlänningen så att han eller hon vid processens slut är självförsörjande, och därmed har full rätt till välfärden. Under tiden bör både ansvar och kostnader för etableringen bäras av staten, och inte av kommunerna.

Etableringsprogrammet bör särskilt belöna framsteg och engagemang i integrationsprocessen. Den som istället underlåter att delta aktivt, och inte gör framsteg, ska istället få ersättningar indragna, och i förekommande fall även få sin bosättnings- och rörelsefrihet begränsad. Att sådana åtgärder är grundlagsenliga och står i proportion till Sveriges åtaganden inom folkrätten, utvecklas nedan.

Utöver att utvärdera etableringsprogrammet och nyanländas integrationsprocess, bör utredningen föreslå hur utlänningar som inte lyckas etablera sig i Sverige i högre grad ska uppmuntras att återvända till hemlandet. Detta är inte bara till fördel för det svenska samhället, men också för utlänningens hemland. Länder som lidit under krig eller katastrofer har ofta stora behov av arbetskraft för att bygga upp landet på nytt. Detta tjänar också som ett sätt att motverka brain drain, i det fall utlänningen besitter särskilda färdigheter.

Mottagning av asylsökande och nyanländas etablering

Sverigedemokraternas förslag: Asylsökande ska bo och leva i Migrationsverkets anläggningsboenden under tiden deras ansökan handläggs. Möjligheter till vård och andra viktiga behov ska erbjudas på plats. EBO-bestämmelserna ska avskaffas.

Hälsoundersökning som regioner ska erbjuda asylsökande ska vara obligatorisk. Undantaget från kravet på arbetstillstånd för asylsökande ska avskaffas. Nyanlända ska fortsatt omfattas av särskilda regler vad gäller rätten till välfärden i stort, skilda från befolkningen i övrigt. Ansvaret och kostnaden för deras etablering ska helt bäras av staten.

Sverigedemokraternas bedömning: Staten ska bära ansvaret för alla migrationskostnader kopplade till asylinvandringen.

Bakgrund

Staten har under lång tid haft ett huvudansvar för mottagandet av asylsökande. De exakta formerna har varierat kraftigt över åren, men en bärande tanke har varit ett nära samarbete med kommunerna. Till exempel var ordningen före år 1985 att kommunerna genom respek-

tive socialförvaltning i stort ansvarade för mottagandet av asylsökande, under överseende av Arbetsmarknadsstyrelsen. I vissa fall var länsarbetsnämnden ansvariga för exempelvis hyreskostnader.²⁰

Samma år infördes en ny ordning, där Statens invandrarverk (SIV) fick ett huvudansvar för flyktingmottagandet, som normalt innebar fyra veckors vistelse i en så kallad utredningssluss, på förläggning, innan kommunerna genom frivilliga avtal tog emot flyktingar från verket.²¹

1988 infördes den nya lagen om bistånd åt asylsökande (1988:153), som innebar att kommunernas försörjningsansvar gentemot asylsökande, genom främst socialbidrag, togs bort. Istället blev SIV ansvarigt, genom bland annat dagbidrag och särskilt bidrag, jämte fri bostad. Regeringen valde medvetet att villkora rätten till dessa bistånd med att sökanden vistades antingen på förläggning eller i en kommun där sökanden anvisats plats. Regeringen anförde följande.

Ett starkt motiv är som tidigare nämnts en önskan att koncentrera polisens asylutredningar till några få stora utredningsslussar i syfte att åstadkomma kortare handläggningstider. Även bristen på bostäder på vissa håll, och strävandena att motverka en alltför stor koncentration av asylsökande till storstäderna motiverar att reglerna för bistånd åt asylsökande knyts till att de under väntetiden vistas på en plats där det finns resurser och möjligheter att planera mottagandet för dem.²²

Denna ordning förändrades återigen 1994, när rätten för asylsökande att bosätta sig i eget boende, EBO, med bibehållen rätt till bistånd infördes, tillsammans med den nya lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande, LMA. Regeringen menade att det inte fanns något bärande skäl för att asylsökande skulle särbehandlas när samhällsutvecklingen i stort gick mot minskat boende på institutioner, till förmån för "ett vanligt normalt liv". Regeringen anförde också följande:

Även om det stora flertalet asylsökande inte kan antas ha möjlighet att ordna en bostad på egen hand utan också i framtiden kommer bo på förläggningar bör de som själva kan ordna sitt boende ges förutsättningar att bo utanför förläggning.²³

²⁰ Prop. 1983/84:124 s. 68–71.

²¹ Prop. 1987/88:80 s. 8–9.

²² Prop. 1987/88:80 s. 19.

²³ Prop. 1993/94:94 s. 34.

Det bör härvidlag noteras att det utredningsbetänkande som låg till grund för införandet av EBO-bestämmelserna, uppskattade andelen asylsökande som skulle utnyttja den nya möjligheten till eget boende, till 10 procent.²⁴

Redan året därpå bodde dock nära hälften av alla asylsökande i eget boende.²⁵ Detta föranledde en ändring i LMA 2005, enligt vilken en asylsökande inte längre kunde erhålla bostadsersättning för eget boende. Förslaget kritiserades av flera remissinstanser som otillräckligt för att stävja det som regeringen kallade ”sociala missförhållanden som tyder på svårigheter för asylsökande att ordna ett bra boende på egen hand”. Flera kommuner menade att rätten till EBO-borde begränsas.²⁶

Först år 2020 gjordes ett ytterligare försök att få bukt med problemen i asylmottagandet och EBO-bestämmelserna, när den nuvarande regeringen drog in rätten till bistånd för asylsökande som bosatte sig i utsatta områden. Liksom år 2005 menade flera remissinstanser, inklusive direkt berörda kommuner, att förslaget var otillräckligt.²⁷ Bara några månader senare beslutade regeringen ändra bestämmelserna ytterligare, då vissa utsatta kommuner beslutat anmäla hela kommunen som ett utsatt område.

Även utöver frågan om EBO har en viss konflikt gjort sig påmind i relationen mellan kommunerna och staten. 2012 bestämde regeringen att frivilliga avtal för mottagande av ensamkommande minderåriga inte längre skulle krävas. Istället skulle Migrationsverket på eget bevåg anvisa en kommun som skulle ordna ett boende. Detta koncept utvecklades sedan till att omfatta anvisning av samtliga nyanlända år 2016, genom den nya lagen (2016:38) om anvisning av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Detta innebär således att Migrationsverket äger anvisa kommun för såväl ensamkommande minderåriga asylsökande, som vuxna nyanlända.

²⁴ SOU 1992:133 s. 151.

²⁵ Prop. 2004/05:28 s. 10.

²⁶ A.a.

²⁷ Prop. 2019/20:10 s. 8–9.

Transitcenter

Att asylsökandes rätt att bosätta sig fritt i Sverige varit till förfång för integrationen, och lett till ett allt större utanförskap i vårt land, torde vara allom välkänt. Kommunerna har vid upprepade tillfällen framfört att rätten måste begränsas mer, och helst avskaffas helt och hållet. En sådan lösning hade lett till att Migrationsverket på centralt håll hade kunnat fördela asylsökande jämnt över landet, och därmed undvikit den segregation som blivit vanligt förekommande i storstädernas förortsområden.

Det bör härvidlag noteras att regeringen redan 1988 påtalade att denna möjlighet i allra högsta grad var grundlagsenlig, och dessutom var i proportionalitet till Sveriges åtaganden inom folkrätten.²⁸

Att avskaffa rätten till egen bosättning för asylsökande skulle innebära att asylsökande blev tvungna att bo i Migrationsverkets boenden tills ärendet avgjorts. Detta motsvarar i viss mån både det förfarande med utredningssluss och transitcenter som tidigare fanns hos Migrationsverket, och det förslag till *ankomstcenter* som Mottagandeutredningen föreslog i sitt betänkande SOU 2018:22. På sätt och vis skulle cirkeln slutas. Sverigedemokraterna ansluter sig till detta förslag, som vi benämner *transitcenter*.

Det bör betonas att sådana transitcenter inte bara skulle motverka segregation och utanförskap under handläggningstiden, men även medföra andra fördelar, såsom kortare handläggningstider och effektivare återvändandearbete. Utredningen skrev i sitt betänkande:

Ankomstcentren ska bidra med stabilitet och förutsägbarhet samt säkerställa att den första tiden i Sverige är ordnad, fokuserad på prövningen och framåtsyftande mot etablering eller återvändande.²⁹

En annan fördel med förslaget med statliga transitcenter är att den segdragna konflikten med kommunerna, som ovan antytts, helt skulle upphöra. Allt ansvar, och alla kostnader, skulle ankomma på Migrationsverket och därmed staten. Det kommunala självstyret skulle bevaras fullständigt, samtidigt som även andra integrationsmässiga problem skulle kunna undvikas. Den tidigare nämnda mottagandeutredningen av 1992 beskrev vissa problem som normalt sett uppstod kring förläggningar:

²⁸ Prop. 1987/88:80 s. 20–21.

²⁹ SOU 2018:22 s. 212.

I bostadsområdet uppstår ibland irritation kring skötsel, renhållning, tidsregler, m.m. Bristande respekt eller förståelse för de regler som finns för användning av t.ex. en tvättstuga är en sedan länge väl känd källa till konflikter.

Regelrätta stölder av blommor och frukt i trädgårdar och av varor i butiker förekommer, liksom mer subtila företeelser som att asylsökande går många i bredd utan att ge plats åt mötande, att deras krav tar för stort utrymme av bibliotekets personalresurser eller att de inte visar tillräcklig hänsyn i badhuset.³⁰

För att helt och hållet komma till bukt med dessa problem, och minska det motstånd som boende kring ett transitcenter skulle känna, föreslår Sverigedemokraterna att dessa center utrustas med egna resurser för sjukvård och andra viktiga behov. Vi noterar att detta passar väl ihop med Mottagandeutredningens förslag att hälsoundersökningen som regionerna ska erbjuda asylsökande, ska göras på ankomstcentren.

Det bör dock betonas att Sverigedemokraterna föreslår att hälsoundersökningen görs obligatorisk, trots de argument som utredningen framfört. Vikten att skydda folkhälsan måste väga tyngre än Folkhälsomyndighetens bedömning av risken för spridning av epidemier i samhället.³¹

Det bör övervägas att inskränka asylsökandes rätt att lämna transitcentret under handläggningstiden. Att inte göra så skulle med stor sannolikhet skapa sådana problem som utredningen 1992 anfört ovan, och skulle också öka risken för att utlänningen avviker och går under jorden. Sverige har redan omfattande problem med utanförskap, och stora svårigheter med verkställandet av utvisningsbeslut. Det förefaller rimligt att i vart fall införa begränsningar i asylsökandes rätt att lämna transitcentret, om inte helt förbjuda det.

Nyanländas etablering

Liksom när det gäller asylsökande bör staten ta över ansvaret för nyanländas etablering. 2016 års ändringar i och med anvisningslagen bör i stort upphöra. Migrationsverket, eller den myndighet regeringen anser lämplig, bör istället åläggas att skriva avtal med kommunerna

³⁰ SOU 1992:133 s. 150.

³¹ SOU 2018:22 s. 240–242.

för att anvisa utlänningar för etablering. Nyanländas rätt att fritt bosätta sig bör inskränkas av samma skäl som vad gäller EBO.

Förändringen ska dock inte innebära att kommunen blir ansvarig för vare sig etableringen eller kostnaderna därför. Utlänningen bör inte heller falla under kommunens försörjningsansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453), utan bör omfattas av en särskild lag rörande deras etablering. En sådan lag bör särskilt reglera de nyanländas rätt till välfärden, och förpliktelser att lära sig svenska och i övrigt integreras, i enlighet med de möjligheter som EU-rätten erbjuder, och som omnämns ovan. Huvudregeln bör vara att den nyanlände kvarstår som nyanländ, och därmed under statligt ansvar, till dess han eller hon kommit i varaktig försörjning.

En migrationspolitik utan målkonflikter

Sverigedemokraternas förslag: Möjligheten för asylsökande att erhålla undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND), ska avskaffas. Asylsökande ska inte omfattas av långtgående integrationsåtgärder under handläggningstiden.

Möjligheten för utlänningar som fått avslag på sin asylansökan att ansöka om arbetstillstånd inifrån Sverige ska avskaffas. Preskriptionstiden för utvisningsbeslut ska avskaffas.

Sverigedemokraternas bedömning: Migrationslagstiftningen ska omarbetas för att eliminera målkonflikter, och för att skapa en enhetlighet i samhällets syn på migration.

AT-UND

Möjligheten till att undanta asylsökande från kravet på arbetstillstånd infördes från den 1 juli 1992. Syftet med ändringen var att motverka en lång och passiv väntan för de sökande samt undvika betydande och onödiga kostnader för samhället. Asylsökande som uppfyllde kraven skulle få ett undantag från kravet på arbetstillstånd, AT-UND, vilket skulle ge dem rätt att arbeta.

För att få AT-UND krävs att asylansökan inte ska vara uppenbart ogrundad och att den ska prövas i Sverige. Personen måste också uppvisa giltiga identitetshandlingar, det vill säga styrka sin identitet, eller medverka till att klarlägga sin identitet.

Innan augusti 2010 fanns ett krav på fyra månaders handläggningstid för att få undantag från arbetstillstånd. Tanken var att endast sådana asylsökande som sannolikt skulle vänta en längre tid skulle erbjudas möjlighet att arbeta. Detta innebar att det var få asylsökande som kunde arbeta under ansökningstiden. Antalet asylsökande som fick rätt att arbeta ökade kraftigt när kravet på fyra månaders handläggningstid tagits bort, och nådde år 2014 31 procent av antalet asylsökande det året, för att sedan sjunka under 2015, och permanentas på mer än hälften av de sökande sedan 2016.³²

Sverigedemokraterna anser att det är av största vikt att människor som söker sig till Sverige för att få skydd gör det i första hand just av det skälet. Ansatser som förenar asylbegreppet med andra fenomen, såsom möjligheten att arbeta, tjänar endast till att urvattna asylrätten på sikt. Såsom kommittén nämner i kapitel 4 i betänkandet är möjligheten att arbeta under asyltiden en mycket viktig faktor för att locka människor att söka asyl i Sverige. Detta innebär att generösa bestämmelser kring AT-UND leder till att Sverige sänder motstridiga signaler om vad en ansökan om asyl egentligen innebär.

Vidare är det viktigt att betona att asylsökande inte vistas i Sverige lagligt i gängse mening. Deras status i Sverige är inte avgjord, varför det inte är möjligt att säga huruvida de kommer få stanna, eller istället ska återvända till hemlandet. Att i en sådan situation erbjuda asylsökande att arbeta, skapa sig en inkomst, betala skatt, och skapa en anknytning till landet, sänder även det en mycket motstridig signal.

Det är förvisso viktigt att göra rätt för sig, att göra sin plikt innan man kräver sin rätt. Men det goda som kommer av att asylsökande kommer i arbete under handläggningstiden svarar inte mot nackdelarna som nyss nämnts.

Vid en sammantagen bedömning föreslår Sverigedemokraterna att möjligheten för asylsökande att erhålla AT-UND bör avskaffas helt.

³² Uppgifter från Migrationsverkets statistikenhet 2019-09-11.

Integration av asylsökande

På samma sätt som asylsökande inte bör tillåtas arbeta i Sverige, och på så sätt få en anknytning till arbetsmarknaden, förefaller det orimligt att asylsökande skulle integreras in i det svenska samhället under handläggningstiden. Asylsökandes status i Sverige är ännu oklar under handläggningstiden, och deras slutgiltiga rätt att vistas i Sverige är helt avhängig deras skyddsbehov. Det framstår som orimligt att skapa en förväntan hos sökande om att få bli en del av det svenska samhället, när de i slutändan mycket väl kan sakna skyddsskäl, och därför skola utvisas.

Det regeringsuppdrag som Migrationsverket har fått den 16 april 2020 rörande obligatorisk samhällsintroduktion för asylsökande kan i detta sammanhang uppfattas som orimligt. Sådana integrationsinsatser är förvisso inte nya, utan har i olika former förekommit i decennier. Det är dock angeläget att dessa insatser för långtgående integration av asylsökande upphör så snart som möjligt. Detta faller också inom ramen för Sverigedemokraternas, och i viss mån Mottagandeutredningens förslag, om transitcenter/ankomstcenter.

Spårbyte

Den borgerliga regeringen införde år 2008 en möjlighet för asylsökande att erhålla arbetstillstånd efter att deras ansökan om asyl avslagits, det så kallade spårbytet. Denna särskilda möjlighet gällde före detta asylsökande som haft AT-UND, arbetat i minst fyra månader, och hade ett giltigt anställningsavtal för minst tolv månader framåt. Om de ansökte inom två veckor från att deras beslut om avslag och utvisning vunnit laga kraft, skulle de ha rätt att ansöka inifrån.

Detta ska ställas mot huvudregeln i utlänningsrätten, som är att en utlänning som vill bosätta sig i Sverige ska ha ansökt om, och beviljats uppehållstillstånd, före inresa. Möjligheten för en utlänning som inte är asylsökande att beviljas arbetstillstånd inifrån Sverige, är i regel mycket liten.

Regeringen anförde i propositionen att frågan om ett spårbyte för asylsökande handlade om en avvägning mellan olika intressen:

Att införa en möjlighet att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kan skapa osäkerhet om slutpunkten i asylprocessen. Mot detta ska vägas att en

utlänning som har kommit till Sverige och arbetat under tiden för handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt, har påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden. Att någon i en sådan situation ska tvingas lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd för arbete är inte i linje med regeringens övriga förslag om ett effektivare system för arbetskraftsinvandring.³³

Det är troligt att denna reform, liksom den tidigare nämnde reformen 2010 av AT-UND, tillsammans förklarar den stora uppgången i antalet beviljade undantag från kravet på arbetstillstånd. Antalet beviljade arbetstillstånd till tidigare asylsökande har också ökat över tiden, och var år 2019 20 procent högre än antalet beviljade arbetstillstånd till tidigare studenter.³⁴

Givet den forskning som kommittén presenterar i kapitel 4, är det rimligt att anta att möjligheten att erhålla arbetstillstånd efter avslag i asylärende gjort Sverige till ett attraktivt land för asylsökande, i synnerhet de som med hjälp av kontaktnät kan säkerställa en anställning redan från början av vistelsen. Så länge inte en asylansökan bedöms som uppenbart ogrundad, måste det för många potentiella migranter framstå som givande att söka asyl i Sverige. Vittnesmål från Migrationsverkets medarbetare tyder på att asylsökande redan i samband med ansökan försökt lämna in en ansökan om arbetstillstånd, och istället fått vet att de måste vänta på avslag innan de kan lämna in en ansökan om arbetstillstånd.

Sverigedemokraterna anser att det sistnämnda är ett tydligt tecken på det orimliga i att erbjuda asylsökande som fått avslag på sin asylansökan en särskild chans till att få stanna i Sverige, trots att det i många fall kan finnas tydliga tecken på att ansökan varit ägnad endast åt att erhålla ett arbetstillstånd.

Det kan härvidlag erinras att Sverige ännu saknar en möjlighet att i enlighet med asylprocedurdirektivet avvisa uppenbart ogrundade ansökningar från säkra länder. Intern statistik från Migrationsverket ger vid handen att flera av de största ursprungsländerna för asylsökande har avslagsandelar på närmare 99 procent.

Det bör också betonas att flera remissinstanser påtalade för regeringen att reformen skulle kunna innebära missbruk av asylsystemet, och, såsom Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen påtalade,

³³ Prop. 2007/08:147 s. 46.

³⁴ Migrationsverkets årsredovisning 2019.

att flera andra grupper kan befaras hamna i ett sämre läge än asylsökande.

Vid en sammantagen bedömning föreslår Sverigedemokraterna att möjligheten för asylsökande som fått avslag på sin asylansökan att ansöka om arbetstillstånd inifrån Sverige ska avskaffas.

Preskriptionstiden vid utvisning

Preskriptionstiden för utvisningsbeslut innebär i dagsläget att ett utvisningsbeslut som inte meddelats av allmän domstol upphör att gälla efter fyra år. Detta gäller oavsett om utvisningen verkställts eller ej. Om utvisningsbeslutet förenats med ett återreseförbud gäller tiden för återreseförbudet istället.

Under preskriptionstiden kan en utlänning inte ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige i sedvanlig ordning. Istället räknas en eventuell ansökan som en anmälan om verkställighetshinder (V-UT). Migrationsverket ska då skyndsamt pröva huruvida sådana föreligger, i synnerhet om nya omständigheter uppdagats. Om så ej är fallet ska utvisningen alltjämt verkställas.

En ansökan utifrån påverkas inte av ett utvisningsbeslut. En utlänning som fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, och samtidigt fått beslut om utvisning, kan alltså ansöka på samma villkor som tidigare om han eller hon lämnar Sverige. Detta gäller dock inte asylsökande, eftersom asyl endast kan sökas inifrån Sverige. Detta gör att asylsökande som fått avslag och ska utvisas, kan få en ny chans att få asyl om de avviker och går under jorden, och sedan ansöker om asyl igen efter att utvisningsbeslutet preskriberats.

Vid tillkomsten av 1989 års utlänningslag förlängdes preskriptionstiden från det tidigare tre år till fyra år. Ändringen motiverades med att det hade blivit allt vanligare att utlänningar förhindrade verkställigheten av utvisningen genom att hålla sig undan långa tider.³⁵

Mot bakgrund av att det fortfarande är ett stort antal personer som blir kvar i Sverige under längre perioder, och att verkställigheten av utvisningsbeslut försvåras av att många håller sig undan myndigheterna (se bl.a. Återvändandeutredningens direktiv 2017:45) anser Sverigedemokraterna att preskriptionstiden ska förlängas.

³⁵ Prop. 1988/89:86 s. 204.

Givet att utlänningslagstiftningen redan innefattar goda möjligheter att nå ett rättssäkert slutligt beslut i migrationsärenden, och att särskilda regleringar även gäller för det fall verkställighetshinder föreligger, anser Sverigedemokraterna att preskriptionstiden bör förlängas utan begränsning. Preskriptionstiden ska därmed avskaffas.

Verkställighet och återvändande

Sverigedemokraternas förslag: Uppenbart ogrundade ansökningar om internationellt skydd ska alltid medföra omedelbar verkställighet. Begreppet uppenbart ogrundade ansökningar ska vidgas till att omfatta fler omständigheter.

Sverige ska ensamt och i EU verka för att tredjeländer som inte samarbetar i återvändandeärenden beläggs med sanktioner.

Migrationsverket och Polismyndigheten ska få utökade befogenheter och resurser för att genomföra inre utlänningskontroll. Antalet försvarsplatser ska fortsatt öka, och kompletteras med andra former av övervakning och begränsningar i rörelsefriheten. Återetableringsstödet ska avskaffas. Existerande biometriska databaser ska utvidgas så långt EU-rätten tillåter, så att fler uppgifter kan upptagas och lagras längre.

Sverigedemokraternas bedömning: Återvändandeverksamheten måste prioriteras. Hela det svenska samhället måste arbeta tillsammans för att bekämpa det illegala samhället.

Fler avvisningsbeslut ska förenas med omedelbar verkställighet

Enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen får Migrationsverket besluta att verkets beslut om avvisning enligt 17 § 1 st. 1 eller 2 får verkställas även om det inte har fått laga kraft (avvisning med omedelbar verkställighet), om de uppgifter som den sökande åberopar saknar betydelse för prövningen av ansökan eller saknar tillförlitlighet, och det därmed är uppenbart att det inte finns grund för asyl och det är uppenbart att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund (uppenbart ogrundad ansökan). Det innebär att verkställighet sker utan att beslutet vunnit laga kraft eller överprövats.

Sverigedemokraterna anser att regeln bör skärpas så att en uppenbart ogrundad ansökan alltid ska förenas med avvisning med omedelbar verkställighet. En bestämmelse bör dessutom skyndsamt införas i svensk rätt som innebär att en ansökan betraktas som uppenbart ogrundad om något av de kriterier som listas i EU:s asylprocedurdirektiv artikel 31.8 föreligger. Det innebär att omedelbar verkställighet ska ske bland annat om den sökande kommer från ett säkert ursprungsland, om det är troligt att sökanden i ond tro har förstört eller gjort sig av med en identitets- eller resehandling, eller om sökanden har lämnat uppenbart inkonsekventa och motsägelsefulla, klart falska eller uppenbart osannolika uppgifter.

Förbättrat samarbete med ursprungsländer

Ett aktuellt problem med utvisningar och avvisningar är de tillfällen då utlänningarnas hemländer inte godtar att de sänds tillbaka. Varje land har en skyldighet att ta hand om sina medborgare, och att tillåta att de åter kommer in i det landet. Om landet i fråga vägrar ta tillbaka sina medborgare finns det dock ingen möjlighet att utvisa dem, något som blivit ett stort problem i Sverige.

Riksrevisionen har i sin nyligen publicerade rapport Återvändandeverksamhetens resultat, tydligt visat hur verkställandet av utvisningar försvåras märkbart av att hemländer exempelvis ställer krav på absolut frivillighet, eller på olika sätt ”försvårar eller fördröjer återtagandet av sina medborgare exempelvis genom krångliga eller tidsödande administrativa krav.”³⁶

Sverigedemokraterna anser att Sverige bör antaga en mer aktiv position i denna fråga, och låta frågan om utvisningar väga tyngre i relationen med främmande makter. Sverige bör sätta press genom olika instrument för att andra stater ska ta sitt ansvar, oavsett om det gäller utlänningar som utvisats från Sverige på grund av brott, eller som en följd av ett avslagsbeslut.

Instrument som bör nyttjas är det eventuella bistånd som Sverige eller EU, direkt eller indirekt, ger till de berörda länderna. Om länderna vägrar ta emot sina egna medborgare bör de inte heller kunna erhålla finansiellt eller annat stöd av vare sig Sverige eller EU. Sverige bör således, i de fall som detta omfattar, strypa bistånd som

³⁶ RiR 2020:7 s. 48–49.

delas ut nationellt, och verka för att EU som union och de medlemsstater som gör detsamma upphör med detta.

Även andra former av diplomatiska påtryckningar och sanktioner bör kunna nyttjas, i den mån detta erfordras i den enskilda situationen, och till den grad som krävs. Länder som inte erhåller bistånd bör ändå kunna utsättas för sådana påtryckningar att de tar sitt ansvar. Liksom ovan bör detta kunna ske unilateralt från svenskt håll, även om en gemensam ansats med andra EU-länder, eller hela unionen, vore fördelaktig.

Migrationsverket och Polismyndigheten ska få utökade befogenheter vid inre utlänningskontroll

Återvändandeutredningen har i sitt betänkande Klarlagd identitet (SOU 2017:93) föreslagit flera åtgärder för att identifiera fler personer som vistas i Sverige illegalt, och motverka missbruk av rese-dokument och främlingspass. Bland annat ska Migrationsverket och Polismyndigheten ges möjlighet att vid inre utlänningskontroll fotografera en utlänning samt ta hans eller hennes fingeravtryck. Vidare föreslogs rätten att beviljas främlingspass begränsas, och möjligheten att återkalla dem öka.

Sverigedemokraterna välkomnade utredningens förslag, även om vi ansåg dem inte vara tillräckligt långtgående. Möjligheterna att använda biometrisk data bör öka utöver vad utredningen föreslagit, och möjligheterna att begränsa rätt till främlingspass och rese-dokument bör likaså vara större. Vi beklagar dock att Lagrådet den 12 mars 2020 ansåg sig oförmöget att tillstyrka förslagen i regeringens lagrådsremiss.

De föreslagna ändringarna är efterlängtade och angelägna för att Sverige på ett effektivt sätt ska kunna bekämpa skuggsamhället och den illegala migrationen. Regeringen bör därför snarast utarbeta ett nytt förslag, så att det kan framställas riksdagen.

Utöver detta bör regeringen skapa större möjligheter för Migrationsverket och Polismyndigheten att utan begränsning av sekretessbestämmelser dela relevant information mellan sig. Informationen som upptags bör även den utökas så långt EU-rätten tillåter. Den bör heller inte gallras förrän det är helt nödvändigt.

Antalet förvarsplatser ska öka

För att verkställighetsarbetet ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt måste antalet förvarsplatser vara tillräckligt. Det får inte vara så att utlännningar med lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut och där verkställighet ska ske inom en snar framtid inte kan tas i förvar vid behov på grund av att det inte finns förvarsplatser.

Migrationsverket har de senaste åren kontinuerligt ökat antalet förvarsplatser. Belägningsgraden har trots detta var hundraprocentig över tiden.³⁷ Uppgifter från Migrationsverket såväl som i media vittnar om att illegala migranter oftast släpps på fri fot av Polismyndigheten, eftersom det saknar lediga förvarsplatser.

Det finns ingen reell möjlighet att uppskatta hur stor efterfrågan på förvarsplatser är, eftersom, i enlighet med vad som ovan nämnts, återvändandeverksamheten till stor del är beroende av andra faktorer, såsom främmande staters samarbetsvillighet. Det förefaller alldeles oaktat detta stötande att utlännningar som vistas i Sverige illegalt, eller med sannolikhet kommer avvika och bli en del av skuggsamhället, inte tags i förvar.

Sverigedemokraterna föreslår därför att antalet förvarsplatser utvidgas kraftigt, tills efterfrågan mättas. Insatser för att minska kostnaderna för förvaret måste genomföras. I det fall en utlänning ensam är ansvarig för att han eller hon placeras i förvar, förefaller det orimligt att utlännningen utan vidare ska kunna ställa långtgående krav på logi.

Utformningen av förvaren kan med fördel anpassas till vissa krav som ställs hos Kriminalvården. Detta skulle tjäna till att öka säkerheten på förvaren, men också innebära en besparing över tid, eftersom Kriminalvårdens behov av anstaltsplatser lär kvarstå även i det fall en sverigedemokratisk politik minskat behovet av förvarsplatser.

I förlängningen bör, i enlighet med Riksrevisionens tidigare nämnda rapport, en diskussion föras angående ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket, Kriminalvården, och Polismyndigheten, kring återvändandeverksamheten. Det förefaller rimligt att fortsätta på en linje som anträdades redan 1954, och som innebar att Migrationsverket steg för steg tagit ansvar för större och större delar av migrationen till Sverige. En annan möjlighet är att en ny myndighet upprättas och får allt ansvar för återvändandefrågor, samt återvandringsfrågor. Det

³⁷ Migrationsverkets årsredovisning 2019 s. 76–77.

är vart fall angeläget att förhållandet till, och beroendet av de övriga myndigheterna blir tydligt och ändamålsenligt.

Återetableringsstödet ska avskaffas

Återetableringsstöd är ett monetärt stöd som riktar sig till personer som ska återvända till ett land där det är svårt att återetablera sig på grund av säkerhetsläget. Stödet regleras i förordningen (2008:778) om återetableringsstöd för vissa utlänningar. För att erhålla stödet måste sökanden bland annat ha fått avslag på asylansökan, och ha för avsikt att självmant återvända till hemlandet.

Återetableringsstödet motsvarar 30 000 kr för varje person över 18 år och 15 000 kr för barn under 18 år. En familj kan få högst 75 000 kr. Stödet betalas ut när den sökande har lämnat Sverige och anlänt till hemlandet.

Antalet personer och familjer som erhållit återetableringsstöd har varierat kraftigt över tiden. Från 2009 till 2015 minskade det kontinuerligt från 1 758 till 210 personer, för att sedan öka till 2 515 år 2016, och sedan minska igen till 483 år 2019. Kostnaderna har på samma sätt varierat, från 47 miljoner kronor år 2009, till 1,4 miljoner kronor år 2015, för att sedan öka till 68 miljoner år 2016, sjunka till 10,1 miljoner 2017, stiga till 36,4 miljoner 2018, och återigen sjunka till 14,8 miljoner 2019.³⁸

Sverigedemokraterna konstaterar inledningsvis att återetableringsstödet haft liten effekt på återvändandeverksamheten. Antalet individer som använt sig av stödet har varit litet, och kostnaden per individ har generellt sett varit hög. Det har heller inte gjorts någon utvärdering över hur stor andel av dessa individer som skulle ha återvänt alldeles oavsett om de erhållit ersättning därför.

Vidare anser Sverigedemokraterna att institutet i sig förefaller stötande mot rättskänslan. Utlänningar som erhåller återetableringsstöd har per definition ansökt om asyl i Sverige, och fått avslag. De har medvetet rest in i Sverige utan skyddsskäl, ofta från avlägsna länder, för att här söka asyl. De har i allmänhet vistats i landet en längre tid, och försörjts av det svenska samhället både direkt och indirekt. De har erbjudits goda möjligheter att få sin sak prövad, med offentligt betalt ombud och tolk, och i flera instanser. De har dock

³⁸ Uppgifter från Migrationsverkets statistikenhet 2020-03-13.

befunnits sakna asylskäl, i en process som uppfyllt samtliga krav på rättssäkerhet.

Svensk lag kräver att en sådan utlänning ska återvända till sitt hemland. Det kan inte vara tal om någon form av ersättning eller bidrag för att en utlänning ska följa svensk lag, i synnerhet som en genomsnittlig asylsökande redan inneburit en stor börda och kostnad för samhället. En sådan asylsökande ska inte under några omständigheter kunna erhålla ytterligare stöd från det svenska samhället. Utlänningen bör i vart fall medelst tvångsmedel förpassas ur riket.

Utvidga och utveckla biometriska databaser

Det finns ett stort behov av att öka spårbarheten av icke-medborgare som befinner sig i landet. Multipla identiteter och bristande kunskap om såväl asylsökande som illegala migranter Sverige utgör ett stort problem. Dessutom är en påfallande andel av den ökande och grova brottsligheten relaterad till migrationen till Sverige. EU samlar inom ramen för Eurodac fingeravtryck och vissa andra uppgifter, men den registerföring som sker inom ramen för asylprocesserna idag är inte tillräcklig.

Asylsökande och andra som söker uppehållstillstånd i Sverige bör i anslutning till ansökan åläggas att bidra med DNA och andra biometriska data till ett nytt sökbart register. Registerdatan bör sparas till dess att den sökande erhåller medborgarskap i Sverige, eller om den sökande är EES-medborgare, till dess att personen lämnat Sverige. Registret bör användas både av myndigheter som hanterar utlänningsärenden, för att t.ex. identifiera sökanden som tidigare utvisats eller avvisats från Sverige, och av brottsbekämpande myndigheter.

Asylförfarandet

Sverigedemokraternas förslag: En ansökan om asyl ska inte prövas i fall där sökanden försöker att resa in eller har rest in olagligt i Sverige från ett säkert europeiskt land.

Bestämmelser ska införas för att genomföra EU:s asylprocedursdirektivs begrepp om säkra ursprungsländer. Utrikesdepartementet bör ansvara för att upprätta en förteckning av sådana länder.

Prövningsförfarandet ska i sådan utsträckning som EU-rätten medger genomföras enligt en särskild påskyndad process vid stängda asylcenter i anslutning till Sveriges gränspassager.

Bevisbördan ska i den utsträckning som EU-rätten medger flyttas över till den sökande i ärenden om asyl. Det ska vara den sökandes skyldighet att så snart som det är möjligt lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka de grunder som åberopas som grund för internationellt skydd.

Sverigedemokraternas bedömning: Sverige måste skyndsamt implementera alla de möjligheter i asylförfaranden som EU-rätten möjliggör.

Säkra europeiska tredjeländer

Enligt artikel 39 i asylprocedurdirektivet får medlemsstaterna bland annat föreskriva att en asylansökan inte ska prövas eller inte ska prövas fullständigt om det har fastställts att sökanden försöker att resa in eller har rest in olagligt på territoriet från ett säkert europeiskt tredjeland.

Ett säkert europeiskt tredjeland definieras i artikeln som ett land utanför EU, som har ratificerat och följer bestämmelserna i Genèvekonventionen, har inrättat ett lagstadgat asylförfarande, och har ratificerat Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Det skulle innebära att den som rest till Sverige från ett europeiskt land som inte är medlemsstat i EU, inte ska få sin sak prövad i Sverige utan istället omedelbart avvisas. Gränspolisen eller Migrationsverket bör vid beslutet om avvisning fastställa att den sökande passerat via ett säkert tredjeland. Ett avvisningsbeslut ska förenas med en handling på tredjelandets språk som underrättar myndigheterna i det landet om att ansökan inte har prövats i sak.

Möjligheten att införa denna bestämmelse, i enlighet med EU-rätten, har inte implementerats i svensk rätt och kan antas medföra en betydande minskning av andelen asylansökningar som prövas i Sverige.

Säkra ursprungsländer

Enligt EU:s asylprocedurdirektiv artikel 37 får medlemsstaterna införa lagstiftning som, i enlighet med direktivets bilaga I, gör det möjligt att på nationell nivå fastställa säkra ursprungsländer i samband med prövning av en asylansökan. Medlemsstaterna ska regelbundet se över situationen i tredjeländer som fastställts som säkra ursprungsländer. Rättsföljden som medges av direktivet av att ett land är upptaget i en förteckning över säkra ursprungsländer är enligt artikel 31.8 att ansökan från en sökande, som är medborgare i landet eller är en statslös person som tidigare hade sin hemvist i det landet, kan bedömas som uppenbart ogrundad. Det innebär att avvisningsbeslut kan förenas med omedelbar verkställighet.

Någon särskild ordning beträffande säkra ursprungsländer har inte införts i svensk rätt. I ett avgörande från EU-domstolen mot Migrationsverket konstateras att direktivet inte medger att en ansökan om internationellt skydd anses som uppenbart ogrundad när den medlemsstat i vilken ansökan lämnas in inte har antagit några bestämmelser för att genomföra begreppet säkert ursprungsland.

I en departementspromemoria har föreslagits regler för att genomföra sådana bestämmelser i svensk rätt. I promemorian föreslås att Migrationsverket uppdras att uppteckna en lista över säkra länder. Det finns skäl att istället låta Utrikesdepartementet ansvara för att upprätta en sådan förteckning, för att ett politiskt ansvarsutkrävande ska bli möjligt. I övrigt bör förslagen för att införa begreppet om säkra ursprungsländer genomföras.

Särskilt snabba processer ska införas för ogrundade ansökningar

Enligt EU:s asylprocedurdirektiv artikel 31.8 får medlemsstaterna föreskriva att ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i direktivets kapitel II ska påskyndas om särskilda omständigheter föreligger. Sådana särskilda prövningsförfaranden bör införas i svensk utlänningslagstiftning och användas i ärenden där något av följande omständigheter föreligger.

- sökanden vid inlämnandet av sin ansökan och framläggandet av de faktiska omständigheterna endast tagit med uppgifter som saknar betydelse för prövningen av hans eller hennes rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd,
- sökanden kommer från ett säkert ursprungsland,
- sökanden har lämnat oriktiga uppgifter eller falska handlingar eller genom att undanhålla relevanta uppgifter eller handlingar som rör hans eller hennes identitet och/eller medborgarskap,
- det är troligt att sökanden i ond tro har förstört eller gjort sig av med en identitets- eller resehandling som skulle ha bidragit till att fastställa hans eller hennes identitet eller medborgarskap,
- sökanden har lämnat uppenbart inkonsekventa och motsägelsefulla, klart falska eller uppenbart osannolika uppgifter som motsäger tillräckligt kontrollerad information om ursprungslandet på ett sätt som gör att hans eller hennes påstående om rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd uppenbart är föga övertygande,
- sökanden har lämnat in en efterföljande ansökan om internationellt skydd som inte kan nekas prövning i enlighet med EU-rätten,
- sökanden lämnar in en ansökan enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avlägsnats,
- sökanden olagligen anlände till medlemsstatens territorium eller olagligen förlängde sin vistelse och, utan goda skäl, varken har anmält sig till myndigheterna eller lämnat in en ansökan om internationellt skydd så snart som möjligt med tanke på omständigheterna kring inresan,
- sökanden vägrar att fullgöra sin skyldighet att lämna fingeravtryck, eller
- sökanden på allvarliga grunder, t.ex. genom misstänkt brottslighet eller samröre med våldsbejakande religiösa eller ideologiska idéströmningar, kan betraktas som en fara för den inre säkerheten och den allmänna ordningen i den aktuella medlemsstaten eller tidigare med tvång utvisats som ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet.

Högre krav på asylsökande

Enligt EU:s skyddsgrundsdirektiv artikel 4 får medlemsstaterna betrakta det som den sökandes skyldighet att så snart som möjligt lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka ansökan om internationellt skydd. Det innebär att huvudregeln är att det är den sökande som ska styrka alla omständigheter som åberopas för grund för en ansökan om asyl med alla faktorer som den sökande förfogar över, t.ex. dokumentation och resehandlingar.

Undantag från huvudregeln att den sökande ska styrka sin ansökan ska endast medges om samtliga följande omständigheter föreligger.

- Sökanden har gjort en genuin ansträngning för att styrka sin ansökan.
- Alla relevanta faktorer som den sökande förfogar över har lagts fram och en tillfredsställande förklaring har lämnats till varför andra relevanta faktorer saknas.
- Sökandens uppgifter befinns vara sammanhängande och rimliga och strider inte mot tillgänglig specifik och allmän information som rör den sökandes ärende.
- Sökanden har ansökt om internationellt skydd så tidigt som möjligt, såvida inte sökanden kan framföra goda skäl till att han eller hon inte gjort det.
- Sökandens allmänna trovärdighet är fastställd.

Ett genomförande av artikeln skulle således innebära att den som inte på egen hand kan styrka sin ansökan om internationellt skydd och inte har ansökt om internationellt skydd så tidigt som möjligt, exempelvis genom att ha passerat ett säkert tredje land på väg till Sverige, inte ska beviljas asyl i Sverige. Om kriterierna inte är uppfyllda för att undantag från huvudregeln om att den sökande ska styrka sin ansökan ska vara möjlig ska ansökan ses som uppenbart ogrundad och avvisning ska kunna ske omedelbart.

Ett stort problem är att asylsökanden ofta saknar eller gjort sig av med t.ex. identitetshandlingar, vilket innebär att den sökandes berättelse kommit att få ligga till grund för prövningen. Sverige har alltså inte genomfört möjligheten som EU-rätten medger att ställa

långtgående krav på den sökande. I svensk rätt har istället beviskraven i migrationsmål ställts lägre än på många andra rättsområden.

Regeringen har i förarbeten till utlänningslagen understrukt vikten av att beviskraven inte ställs alltför högt när det gäller påståenden om risk för förföljelse och att någon fullständig bevisning som klart styrker att det finns en sådan risk sällan kan läggas fram, med slutsatsen att den sökandes berättelse därför bör godtas om den framstår som trovärdig och sannolik. Vidare tillämpas i svensk migrationsrätt en princip ur UNHCR:s handbok, "*benefit of the doubt*", som innebär, då sökanden inte kan bevisa sina påståenden, att de betraktas till den sökandes fördel.³⁹

Sverige tillämpar alltså en väsentlig bevislättning i förhållande till vad EU-rätten kräver. Det finns således stora förutsättningar att drastiskt höja beviskraven och den sökandes skyldighet att styrka sin ansökan i förhållande till vad som gäller i nuvarande lagstiftning. Ett sådant genomförande kan antas få stora effekter för andelen beviljade ansökningar.

Medborgarskapet

Sverigedemokraternas förslag: Hemvistkravet för att upptagas till svensk medborgare ska enligt huvudregeln vara tio år. Vandelskravet ska skärpas, med krav på hederlig vandel.

Krav ska ställas på erforderliga kunskaper i svenska språket, om svensk kultur, samt om det svenska samhället. Krav ska enligt huvudregeln även ställas att utlänningen försörjt sig själv före ansökan om att upptagas till svensk medborgare.

Sverigedemokraternas bedömning: Kraven för att upptagas till medborgare behöver skärpas.

Reglerna kring utlänningars möjlighet att efter ansökan upptagas till svensk medborgare, naturalisation, är tätt förbundna med utlänningslagstiftningen i övrigt. Medborgarskapet innebär en undantagslös rätt för en person att permanent stanna i Sverige oavsett övriga omständigheter, och ett absolut skydd mot utvisning. Dessutom har

³⁹ Prop. 2009/10:31 s. 101–102 samt 127–131.

en medborgare rätteligen större rättigheter i förhållande till det allmänna än den som endast har uppehållstillstånd i Sverige, liksom även skyldigheter, till exempel vad avser vårt lands försvar.

Såsom kommittén förklarat i kapitel 4 i betänkandet, kan lågt ställda krav för medborgarskap utgöra en så kallad pull-faktor, och leda till ökad invandring. Det går därför inte att skapa en långsiktigt hållbar migrationspolitik, såsom varit kommitténs uppdrag, utan att se över reglerna för medborgarskap.

Hemvistkravet

Den första svenska regleringen kring naturalisation, förordningen den 27 februari 1858 angående ordningen och villkoren för utländsk mans upptagande till svensk medborgare, stadgade att utlänning haft sin hemvist i riket i minst tre år.

När sedan frågan om naturalisation kom att regleras i lag, genom lagen om förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap (1924:130), skärptes hemvistkravet till fem år. I den proposition i vilken frågan om hemvistkravet kom att beröras, anförde föredragande departementschefen, statsrådet Åkerman, följande.

[...] den sålunda föreslagna tiden bör betraktas som en minimitid, vilken synes böra i regel förbehållas för tillämpning allenast å utlänningar, tillhörande med det egna landet närbesläktade nationer, under det att en längre tids vistelse i Sverige bör fordras för personer, tillhörande det egna landet mera fjärrstående folk.

[...]

En utlänning, som varit bosatt här i landet allenast tre år, kan i regel icke anses hava så levt sig in i svenska förhållanden, att hans upptagande till svensk medborgare kan anses naturligt. Ej heller kan denna tid anses tillräckligt lång, för att vederbörande svenska myndigheter skola kunna med säkerhet bedöma lämpligheten av hans naturalisation.⁴⁰

Det bör härvidlag nämnas att den nyssnämnda minimitiden på fem år, höjdes till tio år vid andra världskrigets utbrott 1939, för att därefter gradvis minska till åtta år vid tiden för lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap. Enligt denna utökades hemvistkravet till det formella fem år enligt 1924 års lag, till sju år i normalfallet. Före-

⁴⁰ Prop. 1923:29 s. 24–25.

dragande departementschefen, statsrådet Zetterberg, poängterade dock att detta inte innebar någon förändring i praxis, utan istället ett förtydligande, emedan en ny särbestämmelse infördes för nordbor.

Den i lagen angivna minimitiden fem år har nämligen [...] – i enlighet med uttalanden i motiven till lagen – i princip tillämpats endast beträffande danskar, islänningar, norrmän, finlandssvenskar och estlandssvenskar, under det att för andra utlänningar som regel fordrats minst sju års hemvist i Sverige.⁴¹

Hemvistkravet sänktes återigen till fem år i normalfallet, samt för nordbor till två år, år 1977. Föredragande statsrådet Leijon anförde härvidlag bland annat att flera olika former av dispenser och förändringar i praxis gjort att kravet på sju års hemvist kommit att i allt mindre grad ge en rättvisande bild av gällande rätt. Föredraganden tillade också följande.

Det avgörande skälet för min ståndpunkt är emellertid, att de många åtgärder som på senare tid har vidtagits för att underlätta för invandrarna att växa in i det svenska samhället har lett till att nuvarande krav på hemvistid framstår som onödigt långtgående.⁴²

Som en följd av dessa förändringar ansåg regeringen också att dåvarande praxis gällande dispens från hemvistkravet skulle ändras, så att en utlänning som varit gift eller sammanboende minst två år med en svensk medborgare, skulle uppfylla hemvistkravet efter tre år.

Bestämmelserna kring naturalisation har i all väsentlighet varit oförändrade sedan dess, oaktat den nya medborgarskapslagen (2001:82).

Sverigedemokraterna noterar inledningsvis att sammansättningen av migrationen till Sverige, och vårt lands förmåga att integrera invandrare, förändrats i mycket stor utsträckning sedan bestämmelserna kring hemvistkravet senast reviderades år 1977. De åtgärder för integration som den dåvarande regeringen anförde som skäl till att sänka hemvistkravet, har alldeles oavsett deras ursprungliga funktion, med tiden visat sig vara otillräckliga.

Vi ansluter oss därmed till vad statsrådet Åkerman anförde 1923, när han talade om vikten att leva sig in i svenska förhållanden för att medborgarskapet ska te sig naturligt, och myndigheternas förmåga att bedöma utlänningens lämplighet. Vi noterar även beslutet år 1939

⁴¹ Prop. 1950:217 s. 40–41.

⁴² Prop. 1975/76:136 s. 28–30.

att utöka hemvistkravet, som ett svar på ökade migrationsflöden i Europa i och med andra världskrigets utbrott.

Även bortsett från de ytterligare förslag till krav för att upptagas till medborgare som vi presenterar nedan, är det tydligt att det rådande samhällsklimatet, och situationen i omvärlden, kräver en längre hemvisttid än fem, eller i många fall tre år. Sverigedemokraterna föreslår därför att hemvistkravet i normalfallet ska bestämmas till tio år.

Det bör härvidlag även erinras att den sedan många år omdiskuterade möjligheten att återkalla medborgarskap, eller upphäva ett beslut om att upptaga en utlänning till medborgare, ännu inte föranlett någon förändring i lagstiftning. En sådan skulle därtill kräva en ändring i grundlagen. Till dess en sådan ändring görs, kan en skärpning av hemvistkraven på kort sikt avhjälpa bristerna i grundlagen.

Det bör också erinras att de övriga krav som Sverigedemokraterna föreslår, där avskaffandet av permanent uppehållstillstånd är särskilt framträdande, skulle öka myndigheternas möjlighet att avgöra en utlännings lämplighet för medborgarskapet. Detta då tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle kräva kontinuerliga kontroller och prövningar av en utlännings förhållanden.

Hederligandel

Krav på hederligt levnadsätt har i en form eller annan funnits så länge medborgarskapsfrågan varit föremål för lagstiftning. I 1864 års förordning hette det exempelvis ursprungligen i 2 § 2 m. att utlänningen "äger god frejd". Med tiden kom detta att ändras, så att det vid tiden för 1924 års lag istället knöts till den dåvarande strafflagens (den 16 februari 1864) bestämmelser kring utestängning från behörigheter och rättigheter vid straffpåföljd. I 1924 års lag formulerades kravet istället som att utlänningen "under sin vistelse här i landet fört en hederligandel", ett krav som också gjordes indispensabelt, alltså utan möjlighet till dispens.⁴³

⁴³ 1924:137 s. 32.

1950 års lag behöll formuleringen om hederlig vandel, men gjorde istället kravet dispensabelt, emedan man i praxis bortsåg från ”i mindre grad klandervärda förhållanden och i viss mån även från mera allvarliga sådana som ligga långt tillbaka i tiden.”⁴⁴

1977 års ändringar i lagen ändrade ingenting i själva lagtexten, men väl i övrigt. Avskaffandet av försörjningskravet menade regeringen istället skulle innebära att vandelskravet kom att innefatta vissa försörjningsrelaterade förpliktelser, som vilket omnämns under nästkommande rubrik. Föredragande statsrådet Leijon anförde härvidlag följande:

Jag vill emellertid för min del betona, att det endast i fall av mera allvarlig försummelse eller av asocialitet bör komma i fråga av nu nämnda skäl avslå en naturalisationsansökan.⁴⁵

Regeringen lade också fram ny praxis för hur den så kallade uppskovstiden med beviljade av svenskt medborgarskap vid brottslighet, skulle definieras och beräknas. I allmänhet sänktes karenstiden något.

Bestämmelserna kring vandelskravet ändrades i viss mån i den nuvarande medborgarskapslagen från år 2000, då kravet på utlänningen att ha fört en hederlig vandel istället ersattes av kravet att utlänningen ska ha haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. Någon materiell förändring avsågs inte av regeringen.⁴⁶

Sverigedemokraterna noterar liksom ovan att de omfattande förändringar som skett i det svenska samhället de senaste decennierna, i sin tur orsakade av den migrationspolitik som förts, skapat ett behov av skärpningar i utlänningsrätten i stort. Den tendens till mer generösa krav som varit gällande under efterkrigstiden måste därmed brytas, till förmån för en ordning som i högre grad är anpassad till nuvarande förhållanden.

Vi föreslår därför i stort en återgång till de mer indispensabla vandelskrav som var gällande före 1950 års förändringar. Utlänning som dömts för allvarliga brott, såsom sexual- eller våldsbrott, bör därmed aldrig kunna erhålla medborgarskap. I övriga fall av brottslighet bör det existerande karenskravet skärpas, i synnerhet vad gäller mängdbrott.

⁴⁴ 1950:217 s. 42.

⁴⁵ 1975/76:136 s. 35.

⁴⁶ Prop. 1999/2000:147 s. 47–48.

Vi föreslår också att det tydligt anges att Migrationsverket vid sin bedömning av vandeln ska anställa en bred och djupgående utredning av utlänningens levnadsförhållanden. Syftet skall vara att säkerställa att endast verkligt lämpliga utlänningar, utan kriminell koppling eller liknande asocialitet, kan upptagas till medborgare.

Vi föreslår slutligen att medborgarskapslagen återfår den ordalydelse som den i fråga om vandelskravet hade före ändringarna år 2000.

Kunskaper om språk, kultur, och samhälle

Lagstiftningen har aldrig ställt några uttryckliga krav på en utlännings kunskap i vare sig svenska språket eller rörande vår kultur eller vårt samhälle. Särskilt samhällskunskapskraven har varit frånvarande. I förarbetena till 1950 års lag anförde föredragande statsrådet följande.

Förslaget innehåller lika litet som gällande lag någon uttrycklig föreskrift om att kunskap i svenska språket utgör ett villkor för naturalisation. Liksom hittills bör emellertid vid naturalisationsprövningen stor betydelse tillmätas sökandens kunskaper i detta hänseende.⁴⁷

Medborgarskapsutredningen visade i sitt betänkande 2012 att språkraven ännu vid tiden för 1968 års ändringar medborgarskapslagen var aktuella, men att de med tiden kom att minska i betydelse, tills de i början av 80-talet helt upphörde. Sedan dessa har flera försök gjort att återinföra språkraven, men inget försök har lyckats.⁴⁸

1997 års medborgarskapskommitté diskuterade frågan om språkrav, och framförde bland annat följande om vikten av erforderliga svenskkunskaper.

Att kunna tala och förstå svenska underlättar på ett avgörande sätt den enskildes möjligheter att integreras i det svenska samhället. Förmågan att kommunicera banar väg för respekt och förståelse individer emellan samt begränsar risken för missförstånd. Det är också ett oemotsägligt faktum att kunskaper i svenska språket är mycket viktiga för att den enskilde ska kunna känna till och förstå sina rättigheter respektive skyldigheter i det svenska samhället.

I slutändan avstyrkte dock utredningen ett språkrav, till stor del för att det skulle vara orättvist mot exempelvis hemarbetande kvinnor som inte kom i kontakt med svenskar eller svenska språket. I sådana

⁴⁷ Prop. 1950:217 s. 43.

⁴⁸ SOU 1999:34 s. 307–308.

fall skulle deras arbetande makar kunna bli medborgare, men inte de själva. I det följande förslaget till ny medborgarskapslag gick regeringen på samma linje.⁴⁹

Frågan om språkrav har dock fortsatt att debatteras och undersökas. En enkätundersökning som Medborgarskapsutredningen genomförde sommaren 2012 visade på att det vanligaste förslaget bland tillfrågade medborgare på hur medborgarskapet skulle kunna öka i betydelse, var införandet av ett språkrav.⁵⁰ I den påföljande propositionen (prop. 2013/14:143) behandlades dock inte frågan alls.

Först i oktober 2019 tillsattes en särskild utredning för att se över frågan. Utredningen fick i uppdrag bland annat att lämna förslag till författningsändringar som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap är krav för svenskt medborgarskap samt utreda i vilken utsträckning det krävs undantag för vissa grupper. Utredningen skulle redovisa uppdraget den 15 oktober 2020, vilket senare förlängdes till den 15 januari 2021.

Sverigedemokraterna välkomnar att regeringen, och i förlängning en majoritet av de politiska partierna, kommit till insikt om behovet av språkrav för att upptagas till medborgare. Det måste betraktas som stötande att utlänningar som bott i Sverige i många år behövt tolkhjälp av Migrationsverkets medarbetare för att kunna fylla i en ansökan om naturalisation.

Såsom tidigare anförts föranleder den nuvarande integrations- och migrationspolitiska situationen i vårt land ett behov av omfattande reformer. Bland de viktigaste av dessa torde vara just ett nytt krav på att utlänningar lär sig vårt språk, vår kultur, och grunderna i vårt samhälles funktionssätt, innan de fullt ut kan bli en del av vårt samhälle.

Utöver språket bör detta innebära att utlänningen besitter kunskaper om svensk kultur, historia, demokratiska och sekulariserade samhällsmodell samt övertygande bekänner respekt för västerländska normer om mänskliga rättigheter som till exempel yttrandefrihet, religionsfrihet, de båda könens lika värde och rättigheter, samt respekt för personer med olika sexuell läggning.

Sverigedemokraterna följer med stort intresse den pågående utredningens arbete, och kommer i det fall dess förslag inte når upp till de krav som Sverige behöver, att föreslå alternativ därtill.

⁴⁹ Prop. 1999/2000:147 s. 61–62.

⁵⁰ SOU 2013:29 s. 94.

Egen försörjningsförmåga

Före 1977 års förändring i den dåvarande medborgarskapslagen (1950:382), ställdes i allmänhet ett försörjningskrav för att upptagas till medborgare. Det var dock ett krav förenat med ett flertal möjligheter till undantag och dispens. Föredragande statsrådet anförde i förarbetena för 1950 års lag följande:

För min del anser jag visserligen, att kravet på försörjningsförmåga i princip bör upprätthållas, men erfarenheten visar, att åtskilliga fall förekomma, där starka billighetsskäl tala för naturalisation, ehuru sökanden icke fyller detta krav.⁵¹

Just dessa undantag och dispenser föranledde regeringen att 1977 avskaffa försörjningskraven helt. Regeringen skrev vid det tillfället att ”I allmänhet leder dock denna prövning till att sökanden antingen anses uppfylla villkoret, eller också erhåller dispens från det”. Regeringen anförde också att oförmåga att betala skatt, böter, eller underhållsskulder, snarast skulle betraktas som en vandelsfråga.⁵²

Sverigedemokraterna anser som ovan anförts att de förändringar som ägt rum i vårt land de senaste decennierna, i synnerhet det ökande utanförskapet och tillkomsten av en i det närmaste institutionaliserad etnisk underklass, föranleder ändringar i bestämmelserna om medborgarskap. Utöver de övriga förslag till ändringar som presenterats, föreslår Sverigedemokraterna att ett krav på egen försörjning åter ska ställas för att upptagas till svensk medborgare.

De exakta formerna för ett sådant krav kommer givetvis kräva en särskild utredning. Det förefaller dock rimligt att redan i detta skede nämna att en utlännings inkomster av arbete, och utlännings beroende av det allmännas stöd, kommer vara avgörande. En utlänning som vill komma i åtnjutande av alla de fördelar och privilegier som följer av det svenska medborgarskapet, bör ha gjort rätt för sig, och kunnat stå på egna ben, utan att vara samhället till last.

Det bör finnas vissa undantag från denna regel, exempelvis på grund av allvarlig sjukdom eller ålderdom.

⁵¹ Prop. 1950:217 s. 42.

⁵² Prop. 1975/76:136 s. 31–32.

**Särskilt yttrande av ledamoten Christina Höj Larsen,
Vänsterpartiet**

Jag gick in i arbetet i kommittén med ambitionen att förbättra den svenska asyllagstiftningen. Efter flera års tvära kast och otillräckligt beredd lagstiftning är det hög tid att skapa en genomtänkt och solidarisk flyktingpolitik som tar avstamp i internationella konventioner och deras andemening. Tyvärr har den ambitionen inte funnits hos majoriteten av de övriga partierna i kommittén. Deras mål har istället varit att minska antalet människor som söker skydd i Sverige, utifrån den felaktiga föreställningen att strängare lagstiftning leder till färre asylsökande. Det är en föreställning som saknar tydligt stöd i forskning och empiri. Det är dessutom ett mål som på flera punkter står i motsättning till de mål som ställts för kommitténs arbete genom direktiven. Därför får vi, med de förslag som kommittén lägger fram, en lagstiftning som i det närmaste är så strikt den kan vara utan att öppet bryta mot asylrätten eller den EU-lagstiftning Sverige är bundet av. De förslag som kommittén lägger fram innebär i princip att lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (begränsningslagen) görs permanent.

Begränsningslagen

Begränsningslagen kom till under speciella omständigheter, efter att fler än någonsin tidigare sökt asyl i Sverige och i EU 2015. En lång rad omvärldsfaktorer samspelade. Historiskt många människor var på flykt i världen. Bland annat miljontals från inbördeskriget i Syrien som pågår på tröskeln till Europa, men också från fortsatt terror, förföljelse och inbördeskrig i länder som Afghanistan, Eritrea och Irak. Undermåliga mottagandeförhållanden och bristande rättigheter i flyktingarnas grannländer, varav några inte ratificerat Genevekonventionens senare tillägg och därför endast erkänner flyktingar från Europa, bidrog till att göra situationen ohållbar för flyktingar som i årtal levte där utan rättigheter och inte sällan under ny förföljelse. EU:s bristande förmåga att komma överens om ett solidariskt mottagande där samtliga medlemsländer följer Europakonventionen och respekterar asylrätten samt ger skydd åt de som behöver det fördjupar utsattheten bland asylsökande som hamnar i läger i EU-

länder längs unionens yttre gräns, på grund av den orättvisa Dublin-förordningen. Det är uppenbart att EU-länderna vid EU:s yttre gränser saknar såväl förmåga som vilja att organisera ett värdigt mottagande med rättssäkra prövningar och att övriga medlemsländer saknar vilja att i sin tur omfördela asylsökande och att bidra till mottagandet. Det är alltså en värld i krig och konflikt och EU:s ohållbara och osolidariska system som helt bortser från Europas internationella förpliktelser gentemot människor på flykt som skapade situationen 2015.

Den svenska regeringen valde hösten 2015 att lägga fram begränsningslagen med motiveringen att Sverige under en tid behövde minska antalet asylsökande för att kunna hantera och förbättra mottagandet på sikt. Regeringen menade att färre asylsökande skulle vilja söka sig till Sverige om den svenska lagstiftningen anpassades efter EU:s miniminivå. Regeringen ansåg att detta även skulle förmå andra EU-länder att ta ett utökat ansvar. Regeringen hävdade att denna lagstiftning endast skulle vara tillfällig. Just lagens tillfällighet användes av regeringen som bärande argument för att göra inskränkningar som ett massivt antal remissinstanser motsatte sig. Det andra bärande argumentet var att lagstiftningen behövdes under en begränsad tid för att rusta mottagandet framöver.

Vänsterpartiet varnade redan då för att den tillfälliga lagstiftningen riskerade att permanentas på sikt, och för att en acceptans av denna lägstanivå skulle skapa politiska förutsättningar att fortsatt inskränka asylsökandes rättigheter även i andra europeiska länder. Vi kan nu tyvärr konstatera att våra värsta farhågor besannades. Sverige har under detta skamliga så kallade "andrum" inte rustat samhället för ett bättre fortsatt mottagande, och övriga EU-länder har använt Sveriges minskade ansvarstagande som argument för att själva smita från sitt ansvar. Ytterst riskerar denna ansvarslösa spiral att undergräva fundamentet för asylrätten. När världens rikaste länder, däribland Sverige, undan för undan kliver tillbaka från sina konventionsbundna löften är det svårt att se varför världens fattigaste länder, där majoriteten av världens flyktingar befinner sig, ska vilja fullfölja sina. Med förslagen i detta betänkande ser vi dessutom att den tillfälliga lagen nu föreslås bli permanent.

Redan innan begränsningslagen trädde i kraft sommaren 2016 var det svenska mottagandet åter på liknande nivåer som innan 2015. Som även tydligt framgår av underlagen i kommitténs arbete beror det lägre antal asylsökande inte på begränsningslagen, utan på att det

blivit mycket svårare att ta sig in i och igenom Europa. Avtal som EU slutit med länder som Turkiet och Libyen samt stängda gränser inom Europa har gjort det betydligt svårare för skyddsbehövande att söka asyl i såväl EU som i Sverige. Färska statistik från Migrationsverket visar att antalet asylsökande 2020 hittills är det lägsta på 8 år, till följd av reserestriktioner som införts under Coronapandemin. Detta är ytterligare ett exempel på att det är faktorer i omvärlden som påverkar hur många människor som söker skydd i Sverige, snarare än den svenska asyllagstiftningen. Vänsterpartiet menar att det saknades behov av begränsningslagen redan när den infördes och att lagen haft mycket allvarliga negativa konsekvenser för både den enskilde asylsökande och för samhället i stort.

En återgång till utlänningslagen

När kommittén nu ska lägga fram en långsiktigt hållbar migrationspolitik som är human, rättssäker och effektiv bör man därför vara medveten om att den nuvarande lagstiftningen är en tillfällig parentes som infördes hastigt och utan tillräcklig beredning med den uttalade ursäkten att den endast skulle vara tillfällig. Och att denna, trots förlängning, ännu inte utvärderats i förhållande till den argumentation som regeringen ursprungligen presenterade. Av kommitténs betänkande framgår nu att det inte kan ledas i bevis att det är migrationspolitiska åtgärder i form av ändrad lagstiftning som gjort att färre människor söker asyl i Sverige, och inte heller att en sådan lagstiftning har förmått andra medlemsländer att ta ett större ansvar, eller att Sverige under tiden har rustat sitt mottagande.

Det kommitténs betänkande däremot med all tydlighet visar är att det finns mycket omfattande och allvarliga negativa konsekvenser för såväl individer som för samhället av begränsningslagen. Det gäller negativa konsekvenser för barn som kommer få sämre hälsa och utvecklingsmöjligheter på grund av otrygga tillfälliga uppehållstillstånd och i många fall separeras från en eller båda sina föräldrar på grund av hårda försörjningskrav. Det gäller försämrad jämställdhet eftersom vi vet att kvinnor genom större ansvar för barnen och diskriminering på arbetsmarknaden har svårare att få fast anställning med sådan inkomst att de kan uppnå försörjningskraven som med liggande förslag är nyckeln till såväl rätten till familj som till ett

tryggt permanent uppehållstillstånd. Det gäller försämrade möjligheter till etablering och integration eftersom all kunskap på området visar att permanenta uppehållstillstånd ger bättre förutsättningar för såväl språkinläring som tillgång till arbetsmarknaden och till och med återvändande. Det gäller försämrade möjligheter för svårt sjuka människor att få tillgång till rätten till hälsa eftersom till exempel transplantationer av organ inte ges vid tillfälliga uppehållstillstånd när man inte vet om efterbehandling kommer att kunna ges vid utvisning.

Därmed har de mål med den tillfälliga lagen som regeringen ursprungligen angav inte uppfyllts, medan de negativa konsekvenser som tydligt framgår av betänkandets konsekvensanalyser är allvarliga och omfattande. Om man följer kommitténs förslag och i stort permanentar begränsningslagen kommer dessa negativa konsekvenser att få fortsatt verkan. Att kommitténs förslag på detta sätt låter vissa partiets signalpolitiska behov av att låtsas som att färre människor behöver söka skydd i Sverige för att de kommer behandlas illa är mycket olyckligt och en bärande anledning till att Vänsterpartiet inte kan stå bakom förslagen.

Kommittén borde därför ha tagit sin utgångspunkt i den ordinarie utlänningslagen (2005:716), istället för begränsningslagen. Det finns flera delar i utlänningslagen som behöver ses över och som kan utvecklas för att skapa en humanare, mer rättssäker, långsiktigt hållbar och effektiv asyllagstiftning. Vänsterpartiet har lyft flera sådana förslag i våra riksdagsmotioner. Om vi hade tagit utgångspunkt i utlänningslagen och adresserat de brister som finns i den genom konstruktiva samtal hade vi kunnat ta fram ett mycket bättre lagförslag än det kommittén nu föreslår.

Att arbetet i kommittén till så stor del utgått från begränsningslagen istället för utlänningslagen skapar också ett annat problem. Eftersom det är i utlänningslagen förslagen till lagändringar kommer genomföras så blir konsekvenserna av kommitténs förslag svåra att överblicka. Det är oundvikligen så att systematiken i utlänningslagen på detta sätt påverkas och att följdändringar eller negativa konsekvenser som skulle behöva åtgärdas eller balanseras på så sätt riskerar att missas. Detta påverkar i sin tur rättssäkerheten negativt. I betänkandets konsekvensanalys påpekas att en återgång till utlänningslagen, det så kallade "nollalternativet" skulle göra migrationslagstiftningen mindre komplex, det vill säga mer överblickbar och rätts-

säker. Det är anmärkningsvärt att man trots detta konstaterande ignorerar följderna av att föreslå motsatsen.

Kommitténs arbetssätt har inte underlättat för de diskussioner baserade på kunskap och expertis som hade varit nödvändiga för att ta fram lagstiftning som lever upp till förväntningarna i kommittédirektiven. Genom att utesluta expertisen från civilsamhällets organisationer, människorättsorganisationer och asylrättsexperter har kunskapsläget i kommittén varit otillfredsställande och ensidig. De experter som deltagit i kommitténs arbete har varit få och haft litet inflytande. Vid tre av kommitténs totalt tolv möten har de dessutom inte varit inbjudna att närvara.

Diskussionerna har inte heller utgått från de underlag som sekretariatet tagit fram under resans gång, utan istället baserats på ogrundade föreställningar och antaganden. Genom att ensidigt ta utgångspunkt i partiernas olika politiska viljor har man splittrat arbetet och förstärkt skiljelinjer istället för att hitta en gemensam utgångspunkt i fakta, kunskap, den ordinarie utlänningslagen och de förarbeten som fanns bakom den. Jag hade önskat att man även analyserat hur de olika förslagen påverkar olika ärendetyper och noggrannare redogjort för vilka grupper man vill ska omfattas av humanitära skäl. Detta eftersom vi vet att det även i den ordinarie utlänningslagen har varit otydligt, vilket skapat problem vid bedömning av ärenden. Det är orimligt att kommittén genom en så ytlig process tänker ta fram lagstiftning som ska kunna ersätta den befintliga utlänningslagen, som trots sina brister, tagits fram efter nogsam beredning.

Direktiven

Jag menar dessutom att kommittén inte har följt sina direktiv. Enligt direktiven ska den framtida migrationspolitiken vara långsiktigt hållbar, human, effektiv och rättssäker. Dessutom ska det svenska regelverket inte väsentligen avvika från andra EU-länders. Kommittén har istället arbetat för att ta fram en så restriktiv lagstiftning som möjligt, utifrån argumentationen att lagstiftningen inte väsentligen bör avvika från de övriga nordiska ländernas. Därmed är förslagen som kommittén lägger fram betydligt mer restriktiva än övriga EU-länders lagstiftning. Detta framgår både av kommitténs betänkande (kapitel 4) och de jämförelser som Röda Korset tagit fram ("Rätten

till familjeåterförening – en europeisk jämförelse” och ”Längd på uppehållstillstånd – en europeisk jämförelse”). Jämförelser med de nordiska länderna nämns överhuvudtaget inte i direktiven. Det är något kommittén själv hittat på. Det är också en jämförelse som leder fel då varken Norge eller Danmark omfattas av samma EU-lagstiftning som Sverige.

Inte heller direktivet om att den framtida migrationspolitiken ska vara rättssäker har uppfyllts. Att kommittén på så lösa grunder konstaterar att rättssäkerheten är god, trots de senaste årens omfattande kritik från civilsamhälle och MR-organisationer mot allt från rättsosäkra medicinska åldersbedömningar till svårigheter att tillämpa lapptäckat av retroaktiv lagstiftning, är inte seriöst. Att som kommittén dessutom konstatera att rättssäkerheten per definition kommer förbättras av att permanenta en lagstiftning som redan inför införandet sågades av en bred samling remissinstanser och Lagrådet, det är inte heller seriöst. Ett exempel på hur man på detta sätt fortsätter bygga in rättsosäkerhet i prövningar och avgöranden är genom att göra skillnad på tillståndslängder för olika skyddsgrunder. Utifrån bland andra Asylrättscentrum vet vi att en person mycket väl kan ha skyddsskäl på flera grunder och att handläggningen av sådana ärenden inte är enhetlig. Vänsterpartiet hade hellre sett en bred översyn av rättssäkerheten i asylärenden, något som vi fört fram i kommittén. En sådan transparent genomlysning med förslag till förbättringar skulle dessutom kunna återupprätta en del av den legitimitet kring rättssäkerheten på området som tyvärr gått förlorad de senaste åren.

Konsekvenser av kommitténs utgångspunkter

Sammantaget har felaktiga utgångspunkter i arbetet resulterat i att kommittén ägnat alldeles för mycket tid åt att diskutera frågan om volymmål. Ett enskilt partis förslag har på så sätt tillåtit blockera konstruktiva diskussioner och har därigenom även bundit upp slutresultat och majoritetsförhållanden till en fråga som på inget sätt är en del av utredningens direktiv. Genom att göra ett enskilt partis politiska käpphäst till en nyckelfråga för framgångsrika förhandlingar för helheten styrdes samtalen i en riktning som endast kunde leda till förhandlingar i en viss konstellation. Strategin splittrade regeringspartierna och ledde dessutom till att man saknade tid att

söka andra vägar, vilket blev uppenbart när förhandlingarna mellan ett av regeringspartierna och de borgerliga partierna kollapsade. För detta misslyckande bär framförallt Socialdemokraterna huvudansvaret.

Genom kommitténs fokus på volymmålet har också den förskjutning av migrationspolitiken som pågått så länge blivit alltmer uppenbar. Kommittén har inte pratat om hur den ska ge skydd åt människor som flytt från krig och förtryck. Den har inte pratat om hur de människor som sökt skydd i vårt land ska få goda förutsättningar att starta sina nya liv här. Den har inte pratat om människor, den har pratat om volymer. Volymer som ska minskas. Det är inte en människosyn som Vänsterpartiet delar, och inte heller en människosyn som är förenlig med de konventioner om mänskliga rättigheter som kommittén enligt direktiven ska förhålla sig till.

Kommitténs arbetssätt har också lett till att betänkandet bygger på felaktiga premisser, nämligen att vi behöver en stram migrationslagstiftning för att klara av integrationen. Detta trots att kommitténs underlag visar att begränsningslagen inte hade någon effekt på hur stor andel av de asylsökande i Norden som sökte sig till Sverige och att Migrationsverkets prognos visar på små effekter av att återgå till den ordinarie utlänningslagen. Bland annat framgår det att kommunmottagandet vid återgång till utlänningslagen skulle öka med knappt 11 personer per kommun och år, i genomsnitt. Kommitténs betänkande visar även att antalet asylsökande inte påverkar integrations takten. Därigenom skapas ett orimligt cirkelresonemang: Det påstås att det behövs en lagstiftning som asyrlättsligt skrapar EU:s bottennivå för att förbättra integrationen, samtidigt som konsekvensanalysen tydligt visar att en sådan miniminivå när det gäller till exempel tillståndens längd och rätt till familjeåterförening försämrar integrationen. Det är motsägelsefullt och allvarligt att de negativa effekterna för integrationen på så sätt fördjupas. Hade majoriteten menat allvar med sin oro för att nyanlända ska drabbas av trångboddhet på grund av bostadsbrist eller av arbetslöshet på grund av otillräckliga språkkunskaper borde samtalet ha handlat om hur man bygger Sverige rymligare och starkare genom att investera i bostadsbyggande, i SFI från dag ett och det välfärdssamhälle som historiskt har visat sig vara den viktigaste och effektivaste integrationsmotorn, även i internationell jämförelse.

Transparens och konsekvensbeskrivningar

Betänkandet är fullt av motsägelser, där den fakta, forskning och kunskap som presenteras säger en sak, men de förslag som läggs fram pekar i motsatt riktning. I vissa fall har kunskap och negativa konsekvenser som talar mot de förslag som läggs fram strukits eller tonats ner under arbetets gång utan närmare förklaring. I andra fall lämnas antaganden om möjliga positiva effekter utan att underbyggas av källor eller fördjupade resonemang. Oavsett vad man tycker om förslagen i sak skapar den sortens selektion av kunskap och information ett tvättat underlag som inte ärligt redovisar de vägval som funnits eller de konsekvenser som olika vägval får. Ur ett demokratiperspektiv är detta allvarligt, inte minst för medborgarna som därmed inte enkelt och transparent kan ta del av de avvägningar och vägval som gjorts, ej heller veta vilka alternativa förslag som har diskuterats och förkastats.

Övrigt som kommittén borde ha behandlat

När en ny lagstiftning nu tas fram, som ska ta vid efter det att den tillfälliga begränsningslagen upphört bör situationen för de som drabbats av de senaste årens migrationspolitik åtgärdas. Jag anser att det behövs en långsiktigt hållbar lösning för de som omfattas av den så kallade gymnasielagen, men också för andra som drabbats av lång väntan, ovisshet och rättsosäkra asylprocesser. Jag anser därför att kommittén borde ha analyserat situationen för de som drabbats av senaste årens lapptäcke av lagstiftning och undersökt möjliga vägar till regularisering för de som levt i Sverige under en längre tid.

Jag anser även att kommittén borde ha adresserat problematiken med att utlänningslagen står över LVU. Genom propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25) genomfördes en förändring i lagen om vård av unga som innebär att utlänningslagen alltid går före vid en lagkollision. I flera fall har detta inneburit att beslut fattats om att utvisa barn som tvångsomhändertagits tillsammans med de föräldrar som förvaltningsrätten konstaterat saknar förmåga att tillgodose barnets behov. Denna ordning bör ses över så att utvisningar av tvångsomhändertagna barn förutsätter godkännande av socialnämnden. Detta bör även vara av vikt i förhållande till Sveriges skyldigheter i förhållande till barnets bästa.

På samma sätt anser jag att kommittén borde föreslå en utvärdering av ändringen av LMA-lagen som infördes 2016, och som innebär att en person mister sin rätt till bistånd när tiden för frivillig avresa löpt ut. Ändringen motiverades som en kostnadsbesparing för staten till följd av att fler personer självmant skulle lämna Sverige efter slutgiltigt avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Flera remissinstanser, däribland Sveriges advokatsamfund och Diskrimineringsombudsmannen, bedömde dock att det var osannolikt att denna effekt skulle uppnås genom lagändringen. Migrationsverket och Flyktinggruppernas riksråd menade att förslaget snarare kunde komma att medföra att fler människor går under jorden. Statistik över återvändande, samt granskningar gjorda av Röda Korset pekar på att lagändringen inte har haft avsedd effekt, utan snarare lett till att fler människor går under jorden och blir svårare att utvisa, med ett ökat mänskligt lidande som följd. Erfarenheter från Norge visar på samma sak och när Nederländerna infört liknande begränsningar fälldes staten av Europarådets granskningskommitté för den sociala stadgan. Vänsterpartiet anser att LMA bör ändras så att lagen motsvarar den tidigare ordningen. När lagändringarna nu varit i kraft i över tre år bör alla partier kunna enas om att de i vart fall bör utvärderas för att bedöma om lagändringarna har haft avsedd effekt.

Slutsatser

Det är med stor sorg jag konstaterar att det finns en majoritet i Sveriges riksdag som vill stoppa människorna som flyr från krig och förtryck, istället för att bekämpa anledningarna till flykten och vapenexporten till de krigande förtryckarna. Som låter världens rikaste kontinent anlita turkisk militär och libyska miliser för att hålla människor borta från EU:s gränser, istället för att samarbeta för ett humant mottagande av de som tvingas fly. Som använder bistånd för att tvinga fattiga länder att stoppa människor på flykt, samtidigt som de inte agerar för att stoppa skatteflykten från samma länder. I en tid då nöden är enorm, när rekordmånga människor befinner sig på flykt och de humanitära behoven är stora, behövs Sveriges röst som humanitär stormakt. Majoriteten i detta betänkande vill istället göra Sverige till en humanitär lilleputt.

Det är det faktum att människor runt om i världen tvingas fly för sina liv som är ett problem, inte att några få av dem vill söka skydd i Sverige. Tvärtom är det något vi är, och ska vara, stolta över. Att Sverige är känt som ett land där människors rättigheter respekteras, där även kvinnor och barn har rättigheter och goda förutsättningar att förverkliga sina livsambitioner är en bild vi vill värna och stärka. För att det ska vara annat än en bild i framtiden krävs dock nu aktiv handling. Ambitionen i detta betänkande och hos de partier som står bakom det tycks vara att Sverige ska bli ett sämre land, som människor inte vill bo och leva i. Det är en politisk vision som vi i Vänsterpartiet är mycket främmande för.

Förslagen som läggs fram av kommittén innebär ett paradigmskifte i hur majoriteten historiskt sett på rättigheter i Sverige. Där vi tidigare sett rättigheter som en nyckel till integration som ska öppna upp dörrar för oss alla, är detta förslag en del av ett skifte mot att betrakta rättigheter i samhället som belöningar vissa kan få om de mot alla odds lyckas ta sig igenom dessa stängda dörrar. Ett sådant skifte i synen på rättigheter får inte bara konsekvenser för de som omfattas av det, utan för alla i samhället. Vänsterpartiet motsätter sig en sådan utveckling.

Ytterst är frågan vilket sorts land Sverige i framtiden ska vara. Insikten att undandragande av rättigheter aldrig stannar vid att omfatta specifika grupper förpliktigar. Asylrätten skapades inte för dagar av fred och frihet, utan för svåra tider då mänskligheten visar upp sina allra värsta sidor. I ruinerna av andra världskrigets förintelse och fasor, som då drivit många miljoner människor på flykt, kom insikten att det krävs ett löfte mellan stater för att i framtiden garantera människor en fristad undan krig, förföljelser och grymhet. Historiskt ser vi, från misslyckade internationella försök att enas om att rädda judar undan den förestående förintelsen 1938, till skärpt migrationslagstiftning i Sverige under Balkankriget och nutidens misslyckade försök att hitta gemensamma ansvarstaganden i EU, att det är lättare för stater att enas om att stänga gränser och skärpa lagstiftning än att besluta om system för att rädda människor på flykt.

Därför är asylrätten en grundläggande rättighet som måste försvaras, i vårt samhälle och internationellt. Kvotflyktingssystemet måste alltid kompletteras av andra vägar till skydd. Här behöver Sverige visa vägen genom att delta i fördelning av kvotflyktingar, omfördelning av flyktingar inom EU och samtidigt försvara rätten

att söka asyl via fler lagliga vägar och en utlänningslag som rättvist och rättssäkert lever upp till det Sverige förbundit sig till enligt konventioner om mänskliga rättigheter.

Utifrån detta kan Vänsterpartiet sammantaget inte stå bakom kommitténs betänkande. Förslagen som läggs fram kommer inte leda till förbättringar av den asyllagstiftning som finns i den ordinarie utlänningslagen, som åter börjar gälla när begränsningslagen löper ut. Inte heller kommer förslagen göra asyllagstiftningen mer långsiktigt hållbar, human, effektiv och rättssäker, snarare tvärtom. Därför reserverar jag mig emot kommitténs slutbetänkande till förmån för den ordinarie utlänningslagen.

Undantaget är tre punkter där jag yrkar bifall: Förslaget om att tillsätta en utredning för att se över hantering av offentliga biträden i asylärenden, förslaget om medborgaskap för vissa statslösa utlänningar samt bedömningen kring behovet av säkra vägar.

Kommittédirektiv 2019:32

Den framtida svenska migrationspolitiken

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2019

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar. Kommittén ska behandla den breda nationella reglering av asylpolitiken som kommer att krävas utöver det regelverk som kommer att fastställas genom det reviderade europeiska asylsystemet.

Migrationspolitiken ska vara human, rättssäker och effektiv. Den ska säkerställa att individuella skyddsskäl beaktas vid ansökningar om asyl och att Sveriges internationella åtaganden respekteras, t.ex. de som följer av FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Migrationspolitiken ska svara mot samhällets behov av att i god tid kunna planera för grundläggande samhällsservice till personer som bosätter sig i Sverige och att dessa individer ges goda förutsättningar att etablera sig i landet. Den ska i en föränderlig omvärld minska behovet av tillfälliga lösningar och säkerställa en permanent ordning med ett brett stöd i den svenska riksdagen.

Kommittén ska mot denna bakgrund ta ställning till

- om asylsökande som uppfyller kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige som huvudregel ska beviljas tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd,

- längden på uppehållstillstånden, om tillstånden som huvudregel ska vara tidsbegränsade samt under vilka förutsättningar som permanenta uppehållstillstånd ska kunna beviljas, och
- om asylsökande ska kunna beviljas uppehållstillstånd på ytterligare grunder än de som följer av EU-rätten och svenska konventionsåtaganden, och i så fall vilka dessa grunder bör vara. Kommittén ska därvid särskilt ta ställning till om en ny humanitär grund för uppehållstillstånd ska införas.

Kommittén ska vidare ta ställning till

- i vilken utsträckning som anhöriginvandring ska vara möjlig om den person som utlännings åberopar anknytning till har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige, och
- om ett försörjningskrav ska gälla vid anhöriginvandring och hur ett sådant krav då bör utformas.

Kommittén ska lämna de förslag till författningsändringar som ovan angivna ställningstaganden föranleder.

I sitt arbete ska kommittén göra en internationell utblick som framför allt ska avse andra EU-länders regelverk samt analysera vilka faktorer i Sverige som bidrar till att individer söker asyl i Sverige. Kommittén ska även analysera behovet av åtgärder för att styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar. Kommittén ska vidare analysera behovet av ytterligare åtgärder för att stärka rättssäkerheten i asylprocessen. Kommittén ska utifrån det nu nämnda vid behov föreslå åtgärder inklusive fortsatt utredning och uppdrag.

Kommittén ska beskriva samhällsekonomiska och andra effekter av sina ställningstaganden.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2020.

Bakgrund

Inom EU pågår sedan några år förhandlingar om det s.k. reviderade europeiska asylsystemet. Det rör sig om förhandlingar av sju rättsakter:

- Dublinförordningen, KOM (2016) 270: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).
- Skyddsgrundsförordningen, KOM (2016) 466: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning 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 och revidering av rådets direktiv 2003/109/EC av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.
- Asylprocedurförordningen, KOM (2016) 467: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd och upphävande av direktiv 2013/32/EU.
- Mottagandedirektivet, KOM (2016) 465: Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).
- Vidarebosättningsförordningen, KOM (2016) 468: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett EU-gemensamt system för vidarebosättning och ändring av förordning (EU) nr 516/2014 om inrättande av asyl-, migrations- och integrationsfonden.
- EUAA-förordningen, KOM (2016) 271: Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010.

- Eurodacförordningen, KOM (2016) 272: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av [förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat], för identifiering av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vistas olagligt, och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål (omarbetning).

Förhandlingarna kommer sannolikt inte att leda till en fullständig harmonisering av medlemsstaternas migrations- och asylsystem. Det innebär att medlemsstaterna även fortsatt kommer att ha till viss del skilda regleringar inom de områden som de olika rättsakterna är avsedda att reglera. Som resultat kommer det även fortsättningsvis att finnas behov av att på nationell nivå besluta ett regelverk som ger svar på både principiellt avgörande och praktiskt viktiga frågor. Av den överenskommelse som har slutits mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna framgår bland annat att man ska göra upp om den framtida migrationspolitiken i en parlamentarisk kommitté.

En central fråga på det asylpolitiska området är om personer som bedöms vara i behov av skydd som huvudregel ska beviljas tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd. Mot bakgrund av det rådande läget i förhandlingarna om det reviderade europeiska asylsystemet kommer den frågan sannolikt att behöva regleras på nationell nivå. Vad gäller tidsbegränsade tillstånd är tillståndstidernas längd av avgörande betydelse både för samhället och för de asylsökande. Inte heller i denna del kan det förväntas att revideringen av det europeiska asylsystemet kommer att resultera i en fullständig harmonisering av medlemsstaternas regelverk.

Ytterligare en fråga som rör kärnan av det asylpolitiska området och som får avgörande betydelse både för samhällets hantering av den samlade asylinvandringen, och för de enskilda asylsökandes situation, är på vilka grunder som uppehållstillstånd ska kunna beviljas till en asylsökande. Även om det reviderade europeiska asylsystemet kommer att tillhandahålla en ytterligare harmonisering av grunderna för skyddsbehov, kommer medlemsstaterna utöver det även fort-

sättningsvis att ges betydande möjligheter att fastställa skilda nationella ordningar.

Även på familjeåterföreningsområdet har medlemsstaterna möjlighet att i viss utsträckning besluta om nationella regler, både vad gäller i vilka situationer som uppehållstillstånd på grund av anknytning ska kunna beviljas och vilket försörjningskrav som ska gälla. Familjeåterföreningsdirektivet (rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening) utgör inte en fullständig harmonisering av medlemsstaternas reglering på området. Direktivet är inte heller föremål för revidering med anledning av förhandlingarna om det gemensamma europeiska asylsystemet.

En majoritet av dem som söker asyl i Sverige lämnar in sin ansökan efter att ha rest in i landet irreguljärt, och resan hit är i många fall mycket farlig för den asylsökande. Det måste också vara möjligt att resa in på lagliga vägar och få skydd. Här spelar systemet med vidarebosättning en viktig roll. Det innebär att personer med skyddsbehov kan resa in på ett lagligt och ordnat sätt. Det utgör en förutsägbar och reglerad ordning och tillgodoser individens behov av att få skydd på ett humant och säkert sätt.

Vilket land enskilda individer söker asyl i påverkas av ett antal faktorer. Mot bakgrund av den ojämna fördelningen av asylsökande inom EU kan man dra slutsatsen att vissa länder uppfattas som mer attraktiva destinationsländer än andra. Förutsättningarna att få tillstånd en jämnare fördelning av asylsökande inom EU, påverkas av åtgärder både i Sverige och i andra EU-länder.

Utöver denna parlamentariskt sammansatta utredning avser regeringen att tillsätta ett antal utredningar i syfte att ta fram underlag för ytterligare regleringar och åtgärder på det migrationspolitiska området. Med utgångspunkten att dagens regler för arbetskraftsinvandring ska värnas, ska en utredare få i uppdrag att se över regelverket kring arbetskraftsinvandring, bland annat i syfte att säkerställa att problemen med så kallade kompetensutvisningar löses. Utredaren ska vidare bland annat lämna förslag på regler om uppehållstillstånd för högkvalificerade personer som vill söka arbete eller starta företag. Vidare ska ett uppdrag ges till en utredare att lämna förslag som innebär att ett godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap ska vara krav för svenskt medborgarskap. Dessutom ska en utredare se över reglerna för utvisning på grund av brott och reglerna för att neka eller återkalla uppehållstillstånd med anledning av brott samt

hur dessa beslut ska kunna verkställas på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Därutöver ska en utredare ges i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att lämna förslag som innebär att Migrationsverket får utökade möjligheter att efter en rättssäker individuell prövning bedöma en asylansökan som uppenbart ogrundad och fatta beslut om avvisning med omedelbar verkställighet. Syftet är att återfå motsvarande möjligheter att anse en asylansökan som uppenbart ogrundad som före EU-domstolens dom den 25 juli 2018 i mål C-404/17. Utredaren ska i detta sammanhang särskilt överväga behovet av en förteckning över säkra ursprungsländer. Sammantaget kommer därmed ett flertal utredningar över ett brett migrationspolitiskt område att kunna lägga grunden för ett långsiktigt hållbart, effektivt, humant och rättssäkert regelverk som värnar asylrätten.

Gällande rätt

Det huvudsakliga regelverket om uppehållstillstånd i Sverige finns i utlänningslagen (2005:716). Lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) trädde i kraft den 20 juli 2016 och gäller i tre år, dvs. till och med den 19 juli 2019. Genom lagen begränsades det svenska regelverket tillfälligt inom ramen för EU-rätten och internationella konventioner. I propositionen Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (prop. 2018/19:128), som lämnades till riksdagen den 9 maj 2019, föreslås att den tillfälliga lagen ska fortsätta att gälla till och med den 19 juli 2021.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Huvudregeln enligt utlänningslagen är att personer som beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande i Sverige beviljas permanenta uppehållstillstånd. Den tillfälliga lagen innebär att uppehållstillstånd för alla skyddsbehövande förutom kvotflyktingar som huvudregel ska vara tidsbegränsade. Längden på de tidsbegränsade uppehållstillstånden är som huvudregel tre år för flyktingar. För alternativt skyddsbehövande ska giltighetstiden som huvudregel bestämmas till

tretton månader vid det första beslutstillfället och till två år om uppehållstillståndet förlängs. Ett permanent uppehållstillstånd kan bland annat beviljas en utlänning som vid förlängningen av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan försörja sig genom anställning eller näringsverksamhet.

Begränsad rätt till anhöriginvandring

Genom den tillfälliga lagen begränsades möjligheten till anhöriginvandring för skyddsbehövande med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen har rätt till familjeåterförening med make, sambo och barn samt barn till flyktingens make eller sambo, om flyktingen bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. En utlänning som är förälder till ett ensamkommande barn som är flykting har rätt till uppehållstillstånd oavsett om barnet har ett permanent eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Alternativt skyddsbehövande som har ansökt om uppehållstillstånd senast den 24 november 2015 har rätt till familjeåterförening under samma förutsättningar som flyktingar. Alternativt skyddsbehövande som har ansökt om uppehållstillstånd efter den 24 november 2015 har inte rätt till familjeåterförening annat än om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka sådant uppehållstillstånd. För såväl flyktingar som alternativt skyddsbehövande får uppehållstillstånd på grund av anknytning vägras om någon av makarna är under 21 år, vilket är en skillnad mot den åldersgräns om 18 år som gäller enligt utlänningslagen. I propositionen *Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* (prop. 2018/19:128), som lämnades till riksdagen den 9 maj 2019, föreslås att alla alternativt skyddsbehövande ska ges rätt till familjeåterförening under samma förutsättningar som flyktingar.

Skärpt försörjningskrav

Enligt utlänningslagen gäller som huvudregel ett försörjningskrav vid anhöriginvandring. Från huvudregeln finns dock flera undantag. Försörjningskravet innebär att anknytningspersonen ska kunna försörja sig och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig

och den anhörige. Enligt den tillfälliga lagen ska ett försörjningskrav ställas upp som villkor för anhöriginvandring utom i ett par, särskilt angivna, undantagsfall. Det skärpta försörjningskravet innebär bland annat att utlänningslagens undantag från försörjningskravet vid uppehållstillstånd på grund av anknytning till svenska medborgare, medborgare i en annan EES-stat eller Schweiz, eller till dem som bott i Sverige i mer än fyra år, inte gäller under tiden som den tillfälliga lagen är tillämplig. Försörjningskravet har även utvidgats till att omfatta ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja även den familjemedlem som kommer till Sverige. Försörjningskravet gäller dock inte vid uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller alternativt skyddsbehövande om ansökan om familjeåterförening görs inom tre månader från det att den skyddsbehövande beviljats uppehållstillstånd, såvida inte återförening är möjlig i ett land utanför EU dit familjen har en särskild anknytning eller förhållandet inte är väl etablerat. Inte heller gäller försörjningskravet om anknytningspersonen är ett barn eller om sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

*Synnerligen och särskilt ömmande omständigheter
samt humanitära skäl*

Av utlänningslagen följer att om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får uppehållstillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. För barn får uppehållstillstånd beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande. Enligt den tillfälliga lagen får uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter endast beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa utlänningen. Ett sådant uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat, och giltighetstiden ska bestämmas till tretton månader vid det första beslutstillfället och till två år om uppehållstillståndet förlängs.

I samband med att utlänningslagen trädde i kraft 2006 byttes humanitära skäl som grund för uppehållstillstånd ut mot synnerligen ömmande omständigheter. I förarbetena till lagen uttalades att begreppet humanitära skäl är oprecist och att det för tydlighetens skull är angeläget att begreppet utmönstras ur utlänningslagen (se prop. 2004/05:170 s. 185).

Övriga skyddsbehövande

Kategorin övriga skyddsbehövande finns i utlänningslagen men har inte någon internationell motsvarighet. Personer som tillhör den kategorin har inte rätt till uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen.

Uppdraget

Asylinvandring

Sverige behöver en långsiktigt hållbar, effektiv, human och rättssäker migrationspolitik som värnar asylrätten. I tider när många människor är på flykt är det särskilt viktigt att hålla på rättssäkerheten och principerna. Det svenska asylsystemet ska vara rättssäkert och bygga på individuell prövning. De som har skyddsskäl ska snabbt bli en del av samhället och de som saknar sådana skäl ska snabbt återvända. Reglerna måste vara förutsägbara och tydliga. År 2015 sökte sig cirka 12 procent av alla asylsökande i EU till Sverige trots att Sveriges andel av befolkningen i EU endast utgör cirka två procent. Den tillfälliga lagen trädde i kraft den 20 juli 2016. Andelen som söker asyl i Sverige, av det totala antal som söker asyl i EU, har därefter minskat till cirka 3,5 procent per år.

Sverige ska ta sitt ansvar för skyddsbehövande människor i en orolig omvärld och kunna upprätthålla detta ansvar även på lång sikt. Det svenska regelverket bör vara långsiktigt hållbart och inte väsentligen avvika från andra EU-länders. Sverige ska bidra till att en jämnare fördelning av asylsökande inom EU kommer till stånd.

Kommittén ska mot denna bakgrund ta ställning till

- om tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd som huvudregel ska meddelas asylsökande som uppfyller kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd,

- längden på uppehållstillstånden, om tillstånden som huvudregel ska vara tidsbegränsade samt under vilka förutsättningar som permanenta uppehållstillstånd ska kunna beviljas, och
- om asylsökande ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grunder utöver dem som följer av EU-rätten och svenska konventionsåtaganden och i så fall vilka dessa grunder bör vara. Kommittén ska därvid särskilt ta ställning till om en ny humanitär grund för uppehållstillstånd ska införas.

Kommittén ska med utgångspunkt i sina ställningstaganden utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Anhöriginvandring

Reglerna för anhöriginvandring ska på ett ändamålsenligt sätt svara mot enskilda individers behov och rättigheter och mot statens ansvar att säkerställa en hållbar ordning som beaktar samhällets samlade intressen. En god etablering i det svenska samhället bidrar till att öka förutsättningarna för en väl fungerande integration av både utlänningen som har bosatt sig i Sverige och den anhörige. Möjligheterna till anhöriginvandring kan också påverka individers val av land att söka asyl i.

Kommittén ska mot denna bakgrund ta ställning till

- i vilka situationer som uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av anknytning till en utlänning som sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige, och
- om och i vilka situationer som ett försörjningskrav ska ställas som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning och hur ett sådant försörjningskrav i så fall ska utformas.

Kommittén ska med utgångspunkt i sina ställningstaganden utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Övrigt

Kommittén ska föreslå övriga författningsändringar som ovan nämnda revideringar kan ge upphov till. Kommitténs ledamöter kan vidare, inom ramen för kommitténs arbete och uppdrag, ta upp andra för uppdraget relevanta frågor.

I sitt arbete ska kommittén göra en internationell utblick, framför allt avseende andra EU-länders regelverk, samt analysera vilka faktorer i Sverige som bidrar till att individer söker asyl i Sverige. Kommittén ska även beakta pågående arbete inom EU, särskilt avseende det reviderade europeiska asylsystemet.

Kommittén ska även analysera behovet av åtgärder för att styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar. Inom ramen för denna analys ska kommittén också se över om det finns behov av nya lagliga vägar utöver vidarebosättning. Kommittén ska vidare analysera behovet av ytterligare åtgärder för att stärka rättssäkerheten i asylprocessen. Kommittén ska utifrån det nu nämnda vid behov föreslå åtgärder inklusive fortsatt utredning och uppdrag.

Kommittén ska analysera de samhällsekonomiska effekterna i utredningsarbetets alla delar, från problembeskrivning och syfte till analys av alternativ och motiv till förslag. Kommittén ska även så tidigt som möjligt analysera de offentligfinansiella effekterna av de förslag som utreds.

Vid utarbetandet av sina förslag till följd av uppdragen ovan ska kommittén beakta de skyldigheter som Sverige har i förhållande till internationell rätt och EU:s regelverk. I sammanhanget ska förslagens förenlighet med bland annat Genèvekonventionen och Europakonventionen uppmärksammas.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Kommittén ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas och värderas och skälen till att

de har valts bort ska redovisas. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas.

Kommittén ska därvid redovisa en bedömning av förslagets effekter på antalet personer som ansöker om och beviljas uppehållstillstånd, se Riksrevisionens rapport Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut (RiR 2017:25). Om förslagen har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, ska dessa konsekvenser anges. Detta innefattar bland annat hur förslagen påverkar de jämställdhetspolitiska målen. Om analysen visar att förslagen inte har betydelse för jämställdhetspolitikens genomförande, ska även detta redovisas. Vidare ska den statistik som kommittén redovisar vara könsuppdelad när det är möjligt. En redogörelse för konsekvenserna för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med barnkonventionen ska göras vid alla åtgärder som berör barn. Kommittén ska därvid särskilt beakta vikten av korta handläggningstider, bland annat vid upprepade tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska i sitt arbete inhämta information från relevanta myndigheter, organisationer och om nödvändigt från andra medlemsstater inom EU. Kommittén ska samråda med andra pågående offentliga utredningar som är relevanta och ta del av forskning på området.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2020.

(Justitiedepartementet)

Översiktlig jämförelse

Denna bilaga innehåller en översiktlig jämförelse mellan regleringen i utlänningslagen (2005:716), lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen) och kommitténs förslag.

Översiktlig jämförelse mellan föreskrifter i utlänningslagen, den tillfälliga lagen och kommitténs förslag

Upphållstillståndens längd

Utlänningslagen	Tillfälliga lagen	Kommitténs förslag
UT till flyktingar normalt permanent, dock minst 3 år.	UT till flyktingar normalt 3 år, dock minst 1 år.	UT till flyktingar normalt 3 år, dock minst 1 år. Vid förlängning: 2 år. PUT tidigast efter 3 år om vissa krav är uppfyllda.
UT till alternativt skyddsbehövande normalt permanent, dock minst 3 år.	UT till alternativt skyddsbehövande normalt 13 månader.	UT till alternativt skyddsbehövande normalt 13 månader. Vid förlängning: 2 år. PUT tidigast efter 13 månader + 2 år om vissa krav är uppfyllda.

Övrigt skydd

Utlänningslagen	Tillfälliga lagen	Kommitténs förslag
Bestämmelsen om övrigt skyddsbehov tillämpas.	Bestämmelsen om övrigt skyddsbehov tillämpas ej.	Bestämmelsen om övrigt skyddsbehov tas bort.

Synnerligen och särskilt ömmande omständigheter

Utlänningslagen	Tillfälliga lagen	Kommitténs förslag
UT kan beviljas vid synnerligen ömmande omständigheter, särskilt ömmande omständigheter för barn.	UT p.g.a. synnerligen/särskilt ömmande omständigheter beviljas endast om det strider mot svenska konventionsåtaganden att utvisa/avlägsna utlänningen.	UT kan beviljas vid synnerligen ömmande omständigheter. Barn får beviljas UT även om omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som krävs för vuxna.
UT p.g.a. synnerligen/särskilt ömmande omständigheter normalt permanent.	UT p.g.a. synnerligen ömmande omständigheter normalt 13 månader. Vid förlängning: 2 år.	UT p.g.a. synnerligen ömmande omständigheter normalt 13 månader. Vid förlängning: 2 år. PUT tidigast efter 13 månader + 2 år om vissa krav är uppfyllda.

Verkställighetshinder

Utlänningslagen	Tillfälliga lagen	Kommitténs förslag
PUT enligt 12 kap. 18 § kan ges vid bestående verkställighetshinder.	UT enligt 12 kap. 18 § tidsbegränsas till 13 månader.	UT enligt 12 kap. 18 § normalt 13 månader. Vid förlängning: max. 1 år. PUT vid bestående verkställighetshinder tidigast efter 3 år om vissa krav är uppfyllda.

Anhöriginvandring

Utlänningslagen	Tillfälliga lagen	Kommitténs förslag
Den som är bosatt eller har UT för bosättning (normalt PUT) kan vara anknytningsperson.	Flykting eller alternativt skyddsbehövande med TUT kan vara anknytningsperson vid välgrundade utsikter till PUT.	Flykting eller alternativt skyddsbehövande med TUT kan vara anknytningsperson vid välgrundade utsikter till varaktigt uppehållstillstånd.
UT får vägras make/sambo eller barn till anknytningspersonen om någon av makarna/samborna är under 18 år.	UT får vägras make/sambo eller barn till anknytningspersonen om någon av makarna/samborna är under 21 år.	UT får vägras make/sambo eller barn till anknytningspersonen om någon av makarna/samborna är under 21 år.
UT får ges om anknytningspersonen är bosatt eller har beviljats UT för bosättning (normalt PUT). Dock vissa krav, t.ex. seriöst förhållande, särskilt beroendeförhållande för vissa.	UT ska inte ges till den som avser ingå äktenskap eller bli sambo eller som på annat sätt än att ingå i kärnfamiljen är nära anhörig till flykting eller alternativt skyddsbehövande vars tillstånd tidsbegränsats enligt tillfälliga lagen.	Samma som tillfälliga lagen. Dock möjlighet till UT för en utlänning som är nära anhörig till anknytningspersonen om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande som fanns redan i hemlandet.
UT minst 1 år. Barn lika lång tid som föräldern. För make/sambo och den som avser ingå äktenskap eller bli sambo, normalt tidsbegränsat tillstånd. Dock PUT om sambott under längre tid utomlands eller väletablerat förhållande.	UT för make/sambo och barn p.g.a. anknytning till flykting eller alternativt skyddsbehövande vars UT tidsbegränsats enligt tillfälliga lagen, ska gälla för samma tid som tillståndet för anknytningspersonen.	UT som beviljas på grund av anknytning till en utlänning som beviljats ett tidsbegränsat UT, ska gälla för samma tid som UT för anknytningspersonen. TUT och krav för PUT blir huvudregel för all anhöriginvandring.

Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Utlänningslagen	Tillfälliga lagen	Kommitténs förslag
Anknytningspersonen ska kunna försörja sig själv samt ha bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen.	Anknytningspersonen ska kunna försörja sig själv <i>och utlänningen</i> samt ha bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen.	Anknytningspersonen ska kunna försörja sig själv <i>och utlänningen</i> samt ha bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen.
Flera undantag, t.ex. för anknytningspersoner som är barn, medborgare i Sverige/EES/Schweiz, flyktingar, alternativt skyddsbehövande, kvotflyktingar eller vid särskilda skäl.	Vissa undantag, t.ex. om anknytningspersonen är ett barn. Undantag i vissa fall för anknytningspersoner som är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande om ansökan görs inom 3 månader efter det att skyddet beviljats.	Vissa undantag, t.ex. för anknytningspersoner som är barn eller, i vissa fall, medborgare i Sverige/EES/Schweiz/Storbritannien samt vid synnerliga skäl. Undantag i vissa fall för anknytningspersoner som är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande om ansökan görs inom 3 månader efter det att skyddet beviljats.

Omröstningsresultat

Kapitel	Förslag	S	MP	C	L	M	KD	V	SD	Ordförande	Summa
Uppehålls- tillståndens längd	Ett uppehållstillstånd ska som huvudregel vara tidsbegränsat vid det första beslutstillfället.	XXX		X	X	XX	X		XX	X	11
	Kvotflyktingar ska beviljas permanenta uppehållstillstånd vid första besluts- tillfället. Inga andra undantag.	XXX		X	X	XX	X			X	9
	Det första uppehållstillstånd som beviljas en flykting ska gälla i 3 år.	XXX		X	X	XX	X		XX	X	11
	Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas en flykting ska det nya tillståndet gälla i 2 år. Om vissa krav är uppfyllda kan efter ansökan ett permanent uppehållstillstånd i stället beviljas.	XXX		X	X	XX	X			X	9
	Det första uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande ska gälla i 13 månader.	XXX			X					X	5
	Om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en alternativt skyddsbehövande ska det nya tillståndet gälla i 2 år.	XXX			X	XX	X		XX	X	10
	Om ett ytterligare ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en alternativt skyddsbehövande ska det nya tillståndet gälla i 2 år. Om vissa krav är uppfyllda kan efter ansökan ett permanent uppehållstillstånd i stället beviljas.	XXX			X	XX	X			X	8

Kapitel	Förslag	S	MP	C	L	M	KD	V	SD	Ordförande	Summa
	Det ska införas krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd: vandels-, försörjnings och språk- och samhällskunskapskrav. Det ska finnas möjlighet att göra undantag från dessa krav.	XXX			X		X			X	6
	En ansökan om permanent uppehållstillstånd kan endast göras i samband med att Migrationsverket ska pröva om ett tidsbegränsat tillstånd ska förlängas. Det ska vara möjligt att överklaga ett beslut att inte bevilja permanent uppehållstillstånd.	XXX			X		X			X	6
Anhörig- invandring	Om en utlänning har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats och har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd ges till <ul style="list-style-type: none"> - en utlänning som är make eller sambo till utlänningen, - ett utländskt ogift barn till utlänningen, - ett utländskt ogift barn som har en förälder som är gift eller sambo med utlänningen, och - en utlänning som på något annat sätt än ovan är nära anhörig till utlänningen om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet. 	XXX		X	X		X			X	7

Kapitel	Förslag	S	MP	C	L	M	KD	V	SD	Ordförande	Summa
	<p>Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till en utlänning som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen.</p> <p>Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till någon som är bosatt eller har beviljats permanent uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat och gälla i två år.</p> <p>Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Tillståndet får inte gälla längre tid än anknytningspersonens uppehållstillstånd.</p> <p>Om ytterligare ett uppehållstillstånd ska beviljas på grund av anknytning ska även detta tillstånd vara tidsbegränsat och gälla i två år. Om vissa krav är uppfyllda kan efter ansökan ett permanent uppehållstillstånd beviljas.</p> <p>Möjligheten för make, maka eller sambo att vid första beslutstillfället beviljas ett permanent uppehållstillstånd tas bort.</p>	XXX		X	X	XX	X			X	9
	Ett uppehållstillstånd ska få vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år.	XXX		X	X	XX	X		XX	X	11
Försörjningskrav vid anhörig- invandring	<p>Som huvudregel ska ett försörjningskrav ställas som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning.</p> <p>Försörjningskravet ska innebära ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja sig själv och den anhörige och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och den anhörige.</p>	XXX		X	X		X			X	7

Kapitel	Förslag	S	MP	C	L	M	KD	V	SD	Ordförande	Summa
	<p>Undantag från försörjningskravet när</p> <ul style="list-style-type: none"> - anknytningspersonen är ett barn, - sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige, - om anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz och sökanden är dennes make, maka eller sambo och utlännings och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat. <p>Om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande ska försörjningskravet gälla endast om ansökan om</p> <ul style="list-style-type: none"> - uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande, - familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har särskild anknytning till, eller - utlännings och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat. <p>Om det finns synnerliga skäl ska något försörjningskrav inte ställas.</p>	XXX		X						X	5

Kapitel	Förslag	S	MP	C	L	M	KD	V	SD	Ordförande	Summa
Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl	Om ett uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund får tillstånd beviljas om det finns synnerligen ömmande omständigheter. Barn får beviljas uppehållstillstånd även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för vuxna.	XXX			X					X	5
	Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i 2 år. Om ytterligare ett uppehållstillstånd beviljas ska även detta tillstånd vara tidsbegränsat och gälla i 2 år. Om vissa krav är uppfyllda kan ett permanent uppehållstillstånd i stället beviljas efter ansökan.	XXX			X		X			X	6
Övriga skyddsbehövande	Skyddskategorin övriga skyddsbehövande ska utmönstras ur utlänningslagen.	XXX		X	X	XX	X		XX	X	11
Övriga ändringar i utlänningslagen m.m.	Ett uppehållstillstånd som beviljas en utlännings på grund av hinder mot verkställighet ska vara tidsbegränsat och gälla i högst 13 månader. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i högst 1 år. Finns det ett hinder mot verkställighet som är bestående får utlännings efter 3 år med tidsbegränsade uppehållstillstånd efter ansökan beviljas ett permanent uppehållstillstånd om kraven för detta är uppfyllda.	XXX		X	X		X			X	7
	För att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska krävas att sökanden uppfyller de krav som ställts upp för permanent uppehållstillstånd.	XXX		X	X	XX	X			X	9
	Det ska införas en möjlighet att beviljas svenskt medborgarskap för vissa statslösa utlänningar.	XXX	X	X	X	XX	X	X	XX	X	13

Kapitel	Förslag	S	MP	C	L	M	KD	V	SD	Ordförande	Summa
Säkra och lagliga vägar	Det finns ett behov av säkra och lagliga vägar. Sverige bör verka för att det internationella samarbetet för vidarebosättning av kvotflyktingar vidareutvecklas och utvidgas. Sverige bör fortsätta stödja utvecklingen av ett gemensamt europeiskt system för vidarebosättning.	XXX	X	X	X	XX	X	X		X	11
Rättssäkerhet	Rättssäkerheten i asylprocessen är god. De förslag om förändringar i utlänningslagen som kommittén presenterat kommer att ytterligare stärka rättssäkerheten i asylprocessen genom att lagstiftningen blir tydligare.	XXX				XX	X		X	X	8
	Det ska tillsättas en utredning som ser över systemet med offentliga biträden.	XXX	X	X	X	XX	X	X	XX	X	13

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppgiften. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.

36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.
37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskadestånd – ett rättighetskydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknadskontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrationspolitik. Ju.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

En moderniserad arbetsrätt. [30]

Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]

Ökad trygghet för visselblåsare. [38]

Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]

Finansdepartementet

Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]

Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]

Grönt sparande. [17]

Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]

Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]

En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]

Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]

En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]

En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]

Skatt på engångsartiklar. [48]

Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]

Rutavdrag för äldre. [52]

Infrastrukturdepartementet

Framtidens järnvägsunderhåll. [18]

Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

Skärpta regler om utländska månggiften. [2]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]

Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]

Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]

En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]

En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]

Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]
- Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]
- Grundpension. Några anslutande frågor. [32]
- Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]
- Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]

Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]
- Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]
- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]

En annan möjlighet till särskilt stöd.

Reglering av kommunala resurs-skolor. [42]

Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]

Utrikesdepartementet

Enhetlig och effektiv marknadskontroll. [49]