

ju.remissvar@regeringskansliet.se  
ju.ema@regeringskansliet.se

Stockholm, 10 januari 2021

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

1. Asylrättscentrum har tagit del av den kompletterande promemorian till betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik. Vi har följande synpunkter och kommentarer.
2. Vi välkomnar att nu föreslagna lagändringar syftar till att minska risken för att tidsbegränsade uppehållstillstånd leder till orimliga konsekvenser i det enskilda fallet. Vi efterfrågar dock förtydliganden och förklaringar i flera delar av förslaget.

### Upphållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall

3. Vi är positiva till förslaget att en person ska kunna få ett uppehållstillstånd om hen har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716). I vårt tidigare remissvar har vi pekat på att avsaknaden av sådan lagstiftning kan drabba personer i utsatta grupper som inte har kunnat leva tillsammans utanför Sverige på grund av diskriminerande lagstiftning och samhällets normer.
4. När det gäller kravet att personen i Sverige ska ha välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd ser vi svårigheter med hur kravet ska tillämpas beroende på vilken grund uppehållstillståndet beviljats. För en person som har en skyddsstatusförklaring torde det i normalfallet finnas välgrundade utsikter för ett varaktigt uppehållstillstånd, eftersom det ställs höga krav för att återkalla en statusförklaring. Bedömningen kommer dock bli betydligt svårare

om personen i Sverige har beviljats uppehållstillstånd för att det finns särskilt eller synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen eller verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § 2 och 3 punkten utlänningslagen. Eftersom båda bestämmelserna är undantagsbestämmelser som tolkas restriktivt anser vi att även dessa tillståndstyper i normalfallet borde innebära att det finns välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd. Övriga förslag i promemorian om möjlighet till fortsatt uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter för vuxna personer leder till samma slutsats. Samtidigt är det fråga om ny lagstiftning där praxis och annan vägledning saknas. Vi efterfrågar därför klagörande uttalanden om hur denna del av bestämmelsen ska tolkas i förhållande till gällande och föreslagna grunder för uppehållstillstånd, som inte är förenade med en skyddsstatusförklaring.

5. En annan del av bestämmelsen som kan bli svår att tillämpa är att förhållandet ska ha etablerats redan i hemlandet. Det finns behov att förtydliga om det krävs att förhållandet etablerats i ett gemensamt hemland, sökandens hemland eller hemlandet för personen med uppehållstillstånd i Sverige. Det behöver likaså utvecklas om relationer som har uppstått i ett land som inte är någon av personernas hemland inte omfattas av bestämmelsen.
6. För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs även att förhållandet framstår som seriöst. Det kommer alltså bli fråga om att utreda och pröva ett förhållandes seriositet, samtidigt som bestämmelsen kan avse personer som inte tidigare har kunnat leva tillsammans öppet i samhället. För en person som inte har kunnat leva med sin partner på grund av bland annat normer och förbud kan det vara svårt att berätta om sin relation på en svensk ambassad eller konsulat i sitt hemland eller det land där ansökan ska göras. En sådan formaliserad ordning bör kombineras med utbildningsinsatser för de som ska ansvara för utredningarna.
7. Personer som inte har kunnat legalisera sin relation i det land där de har levat kommer ha svårt att inkomma med skriftlig bevisning för att visa att förhållandet är seriöst och etablerat. Kravet i bestämmelsen är att förhållandet *framstår* som seriöst. Det bör förtydligas hur högt ställt detta beviskrav är i förhållande till att det i normalfallet är beviskravet *styrket* som tillämpas i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en familjemedlem.

8. Då det kan antas att det kommer finnas ärenden där det enbart är muntlig bevisning som ligger till grund för ett beslut, kan komplicerade bevis- och handläggningsfrågor uppstå när avslag i sådana ärenden ska processas i migrationsdomstol. Om man förutsätter att klaganden ska styrka att det är fråga om en seriös och etablerad relation menar vi att det i dessa mål kan bli aktuellt med muntlig förhandling med klaganden närvarande på videolänk och vittnesbevisning. Detta kan i sin tur kräva ytterligare resurser för migrationsdomstolarna.

#### Undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för kvotflyktingar

9. I det tidigare remissvaret har vi framfört att tremånadersfristen för att undantas från försörjningskravet kan innebära att kvotflyktingar indirekt diskrimineras, eftersom det dröjer innan de kommer till Sverige. Vi välkomnar därför förslaget att när anknytningspersonen är en kvotflykting så ska försörjningskravet i 5 kap. 3 b § utlänningslagen endast gälla om ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter anknytningspersonens inresa i Sverige.
10. I det ursprungliga betänkandet föreslås att myndigheter ska ha en informationsplikt om vad som gäller för att kunna återförenas med sina familjemedlemmar.<sup>1</sup> Vi har argumenterat för att ett sådant ansvar redan finns med grund i EU-domstolens avgörande C-380/17. Avgörandet säger att medlemsstaterna måste ha regler som säkerställer att berörda personer får fullständig information om vilka konsekvenser ett beslut att avvisa den första ansökan kan få och vilka åtgärder de kan vidta. Detta för att på ett effektivt sätt göra gällande sin rätt till familjeåterförening för att tremånadersregeln ska kunna tillämpas. Det bör uppmärksammas att förslaget från betänkandet och EU-domstolens avgörande kan få avgörande betydelse även för kvotflyktingar som kommer till Sverige.

#### Upphållstillstånd på grund av humanitära skäl – barn

11. Vi välkomnar att barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande. Vi delar bedömningen att de skäl som låg till grund för ändringen till särskilt ömmande omständigheter för barn

---

<sup>1</sup> SOU 2020:54 s. 290

alltjämt gäller och att denna ändring är nödvändig för att säkerställa barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa.

12. När utlänningslagen ändrades så att det för barn räckte med särskilt ömmande omständigheter infördes även en ändring i reglerna om uppehållstillstånd efter beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft. Regeringen uttalade att det borde göras en justering av bestämmelsen om verkställighetshinder, i syfte att förtydliga barnrättsperspektivet och ytterligare säkra portalparagrafens genomslag. Justeringen ansågs vara rimlig och väl avvägd i förhållande till bestämmelsen om uppehållstillstånd för barn vid särskilt ömmande omständigheter.<sup>2</sup> Ytterligare ett argument för att återgå till särskilt ömmande omständigheter torde därför vara att det är förenligt med utlänningslagens systematik för humanitära grunder i förhållande till portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § utlänningslagen.

#### Upphållstillstånd på grund av humanitära skäl – vuxna

13. Vi är positiva till att det införs en ny bestämmelse som innebär att en vuxen person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd och under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige ska kunna beviljas ett uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter.
14. I det kompletterande betänkandet anges uttryckligt vissa grupper som kan komma att omfattas av förslaget. Det framgår att ett syfte med bestämmelsen är att bevilja uppehållstillstånd för personer som riskerar att få sin skyddsstatusförklaring återkallad för att skyddsbehovet har upphört. Även om vi välkomnar förslaget anser vi att bestämmelsens syfte och innebörd i förhållande till nu gällande regelverk bör förtydligas. Bedömning av upphörande av skyddsbehov och återkallelse av skyddsstatusförklaring sker i flera steg. Om det finns grund för upphörande av flyktingstatus ska skyddsbehovet inte ha upphört om flyktingen på grund av tidigare förföljelse har tungt vägande skäl för att inte vilja använda sig av hemlandets skydd.<sup>3</sup> Motsvarande bedömning ska enligt Migrationsverket göras för frågan om upphörande av skyddsbehov för personer med alternativ

---

<sup>2</sup> Prop. 2013/14:216. s. 23

<sup>3</sup> 4 kap. 5 § andra stycket utlänningslagen samt artikel 11.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (skyddsgrundsdirektivet)

skyddsstatusförklaring.<sup>4</sup> Om sådana skäl inte finns ska en prövning göras om det finns annan grund för tillstånd enligt 5 kap. utlänningslagen. Därutöver ska alltid förbudet mot refoulement beaktas. Vi anser att det i betänkandet bör tydliggöras att förfarandet vid upphörande och återkallelse är mer komplicerat och innehåller fler steg som ska beaktas i förhållande till den nu föreslagna bestämmelsen. Detta är viktigt för att värna asylrätten och för att fokus i asylprocessen alltjämt ska vara betydelsen av en beviljad skyddsstatus samt grunderna för denna.

15. En annan grupp som avses är barn som inte längre anses som skyddsbehövande för att hen blir vuxen. Ett relativt vanligt exempel på sådana bedömningar är barn som beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande enligt principerna i Migrationsöverdomstolens avgöranden MIG 2017:6 och MIG 2018:6. Frågan om återkallelse av alternativt skyddsstatusförklaring har beviljats prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen.<sup>5</sup> För det fall Migrationsöverdomstolen kommer ta ställning till om ett skyddsbehov kan upphöra för barn som blir vuxna kan denna grupp omfattas av förslaget. Det är dock oklart om tiden med tillstånd kommer vara tillräckligt lång för denna grupp, då det enligt vår erfarenhet är vanligt att i vart fall ensamkommande asylsökande barn har fyllt 18 år redan vid första förlängningstillfället.
16. En vanligt förekommande fråga för bedömning av humanitära omständigheter i svensk migrationsrätt är om det krävs att tidigare vistelse i Sverige har varit laglig. Av betänkandet framgår att en förutsättning för att det ska vara tillräckligt med särskilt ömmande omständigheter för en vuxen person bör vara att personen har vistats i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd. I specialmotiveringen står det att det *bör* krävas en längre legal vistelsetid. Dessa uttalanden kan framstå som motstridiga. För att undvika osäkerhet vid tillämpningen av bestämmelsen behöver det förtydligas vilken typ av vistelse som kan ligga till grund för ett uppehållstillstånd enligt den föreslagna bestämmelsen.

---

<sup>4</sup> Rättsligt ställningstagande angående förutsättningarna för att återkalla en skyddsstatusförklaring (SR 19/2018) s. 14.

<sup>5</sup> UM 2839-20

17. En annan fråga som aktualiseras i dessa ärenden är betydelsen av den sökandes identitet. I normalfallet krävs att den sökande har styrkt sin identitet för att beviljas uppehållstillstånd på andra grunder än ett konstaterat skyddsbehov.<sup>6</sup> Undantag har förekommit där det är tillräckligt att identiteten är sannolik. Enstaka undantag har förekommit för personer som inte ens kan göra sin identitet sannolik. På motsvarande sätt som betydelsen av tidigare vistelse i Sverige bör denna fråga klargöras.
18. När det gäller frågan om särskild anknytning får även anknytning beaktas som har uppstått under tiden mellan att ansökan om asyl gavs in och att uppehållstillstånd beviljades. En liknande reglering finns för personer som omfattas av reglerna för varaktigt bosatta i Sverige.<sup>7</sup> För personer som beviljats flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring räknas tiden mellan ansökan om asyl eller ansökan om ny prövning gavs in och asyl beviljades som kvalificeringstid för status som varaktigt bosatt. Det behöver förtydligas hur nu föreslagen reglering förhåller sig till reglerna om ny prövning. Trots att reglerna om kvalificeringstid för status som varaktigt bosatt uttryckligt inkluderar ett ärende om ny prövning erfar vi att bestämmelsen leder till tolkningsproblem i praxis. För att undvika liknande problem för bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter bör det även förtydligas om det kan avse en asylansökan efter preskription och om det är hela processen som avses, d.v.s. om en asylansökan hos Migrationsverket som senare avslås och först i överinstans leder till ett bifall är tid som får tillgodoräknas.
19. För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs, utöver den särskilda anknytning som ska föreligga, även att omständigheterna i det enskilda fallet är särskilt ömmande. Vi tolkar det som att det är fråga om en tvåstegsbedömning där omständigheter i det enskilda fallet kan ligga till grund för beslutet i båda steg. Vi anser att det kan bli en komplicerad bedömning. Först ska tillämparen ta ställning till om det finns en särskild anknytning till Sverige. Det finns inte

---

<sup>6</sup> Se t.ex. Rättsligt ställningstagande angående kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd, SR 20/2019 kapitel 7

<sup>7</sup> Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd, kapitel 5 a utlänningslagen.

någon egentlig praxis för vad som krävs i den bedömningen när det är fråga om en vuxen person. Därefter ska bedömning ske i nästa led om det finns särskilda skäl, där det inte heller finns någon praxis. När det gäller frågan om barn och anknytningen till Sverige läggs vikt anknytningen som barn gör under sina så kallade formativa år, då anknytningen till Sverige och svenska förhållanden blir stark i relation till den barnet har till sina föräldrar.<sup>8</sup> Det finns inget motsvarande resonemang i förhållande till vuxna personer. Även om förarbetsuttalanden inte kan detaljreglera hur en liknande bedömning ska gå till efterfrågar vi tydligare vägledning från regeringen om hur avvägandena i proportionalitetsbedömningen ska göras.

20. En viktig fråga i sammanhanget är hur regelverket tillämpas för personer som har fått ett beslut om utvisning som har fått laga kraft, men som därefter beviljats ett uppehållstillstånd. När dessa personer ansöker om förlängning av sitt uppehållstillstånd torde bestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen prövas och kunna utgöra grund för ett förlängt uppehållstillstånd.

Datum som ovan,

Anna Lindblad  
Chefsjurist

---

<sup>8</sup> Jfr. Europadomstolens dom den 14 juni 2011, Osman mot Danmark, en viktig omständighet i avgörandet var att barnet tillbringat sina formativa från 7 till 15 år i Danmark.