

Kompletterande promemoria till betänkandet

En långsiktigt hållbar migrationspolitik

(SOU 2020:54)

I promemorian lämnas kompletterande förslag i förhållande till Migrationskommitténs betänkande En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54). Syftet med förslagen är att den nya ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel ska vara långsiktigt hållbar och inte leda till orimliga konsekvenser i enskilda fall.

Förslagen innebär en möjlighet till uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall för en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om förhållandet har etablerats redan i hemlandet. Det föreslås vidare en justerad tidpunkt för beräkningen av tremånadersfristen när det gäller undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för kvotflyktingar. Det föreslås också ändringar i den föreslagna bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, så att barn och vissa vuxna ska kunna beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande.

Förslagen föreslås träda i kraft den 20 juli 2021.

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) | 3 |
| 2 | Promemorians bakgrund och syfte..... | 7 |
| 3 | Nuvarande ordning..... | 8 |
| 3.1 | Uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall | 8 |
| 3.2 | Undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för kvotflyktingar | 9 |
| 3.3 | Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl..... | 10 |
| 4 | Kompletterande förslag..... | 11 |
| 4.1 | Uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall | 11 |
| 4.2 | Undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för kvotflyktingar | 13 |
| 4.3 | Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl..... | 14 |
| 5 | Kostnader och andra konsekvenser | 19 |
| 6 | Författningskommentar..... | 21 |

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

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 a, 3 c och 6 §§ utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2020:54

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 a §

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,

1. en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som

a) 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, eller

b) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, om förhållandet framstår som seriöst och har etablerats redan i hemlandet och inte heller 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 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 alternativt skyddsbehövande, eller
3. på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

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 §.

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 enligt första stycket 1 a, 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 §.

Uppehållstillstånd enligt första stycket 1 b eller 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-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 c §

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 skyddsbehövande 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.

Om den person som utlänningen åberopar anknytning till är en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) gäller, i stället för vad som anges i andra stycket 1, kraven i 3 b § endast om ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter det att den person som utlänningen åberopar anknytning till har rest in i Sverige.

6 §

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

För barn får uppehållstillstånd enligt första stycket beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande. Detsamma gäller för en vuxen person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd och under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige. Vid bedömningen av om det finns en särskild anknytning får även sådan anknytning beaktas som har uppstått under tiden mellan att ansökan om asyl gavs in och att uppehållstillstånd beviljas.

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.

Denna lag träder i kraft den 20 juli 2021.

2 Promemorians bakgrund och syfte

Migrationskommittén har haft i uppdrag att ta ställning till och lämna förslag om 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, rättssäker och effektiv.

Kommitténs uppdrag har bl.a. inkluderat att ta ställning till om asylsökande som uppfyller kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige som huvudregel ska beviljas tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd och vilken längd dessa uppehållstillstånd ska ha. Kommittén har också haft i uppdrag att 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, och därvid särskilt ta ställning till om en ny humanitär grund för uppehållstillstånd ska införas. Uppdraget har även omfattat 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.

Den 15 september 2020 överlämnade kommittén betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54). Kommittén föreslår bl.a., i likhet med vad som gäller enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen), att uppehållstillstånd som huvudregel ska vara tidsbegränsade i stället för permanenta vilket är den ordning som gäller enligt utlänningslagen (2005:716), UtL. Kommittén föreslår också att permanenta uppehållstillstånd endast ska kunna beviljas om utlänningen uppfyller vissa krav. Kommittén föreslår vidare att uppehållstillstånd ska få beviljas om det finns synnerligen ömmande omständigheter. Slutligen föreslår kommittén att möjligheten att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till skyddsbehövande m.fl. med tidsbegränsade tillstånd ska vara begränsad samt att ett skärpt försörjningskrav ska gälla vid anhöriginvandring.

Det är viktigt att den övergång till en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel som föreslås är långsiktigt hållbar och inte riskerar att leda till orimliga konsekvenser i det enskilda fallet. Det finns därför skäl att göra vissa kompletteringar av förslagen i betänkandet. Dessa situationer behandlas i denna promemoria.

Betänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling (Ju2020/03215). Förslagen i betänkandet föreslås träda i kraft när den tillfälliga lagen upphör att gälla den 20 juli 2021. För att möjliggöra att de kompletterande förslagen ska kunna träda i kraft vid samma tidpunkt är det angeläget att remittera dem redan nu.

Avsikten är att promemorian ska läsas tillsammans med kommitténs betänkande. Det bör understrykas att promemorian inte tar ställning till de förslag som kommittén har lämnat i övrigt utan endast till behovet av

kompletterande bestämmelser gällande uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall (avsnitt 4.1), undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för kvotflyktingar (avsnitt 4.2) och uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl (avsnitt 4.3). För att det ska bli tydligt hur de i promemorian angivna förslagen förhåller sig till kommitténs förslag görs i författningsförslagen en jämförelse med lydelsen i betänkandet i stället för med nuvarande lydelse.

3 Nuvarande ordning

3.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall

I 5 kap. 3 och 3 a §§ UtL finns bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Möjligheten till uppehållstillstånd för make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige regleras i 5 kap. 3 § första stycket 1 UtL. Uttrycken make och sambo gäller såväl olikkönade som samkönade par och med make jämställs även registrerad partner. Sambo definieras i 1 § sambolagen (2003:376) som två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och som har gemensamt hushåll. För make och sambo finns det en rätt att beviljas uppehållstillstånd, om det inte finns särskilda skäl mot att bevilja tillstånd. Exempel på sådana särskilda skäl är om utlänningsen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller om det medvetet har lämnats oriktiga uppgifter som är av betydelse för att få uppehållstillstånd (5 kap. 17–17 b §§ UtL). Bestämmelserna i 5 kap. 3 § UtL grundar sig på rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet).

I 5 kap. 3 a § UtL finns ytterligare bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Dessa bestämmelser har inte sin grund i familjeåterföreningsdirektivet och innebär, till skillnad från bestämmelserna i 5 kap. 3 § UtL, inte en rätt utan en möjlighet att beviljas uppehållstillstånd. Enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 UtL får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda samboförhållande med en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige (s.k. snabba anknytningar), om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges.

Av förarbetena till utlänningslagen framgår att när det gäller utländska medborgare och statslösa krävs i regel att utlänningsen har ett permanent uppehållstillstånd i Sverige för att han eller hon ska kunna vara anknytningsperson (prop. 2005/06:72 s. 28). 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 UtL (MIG 2007:29). När det gäller uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § första

stycket 2 UtL 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).

Genom den tillfälliga lagen har möjligheterna till uppehållstillstånd på grund av anknytning till skyddsbehövande med tidsbegränsade tillstånd begränsats och uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 UtL får inte beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till är en flykting eller alternativt skyddsbehövande som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (6 § andra stycket den tillfälliga lagen). I 13 § den tillfälliga lagen finns dock en s.k. ventil som möjliggör att ett uppehållstillstånd beviljas grund av anknytning om det inte kan ges på någon annan grund och ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Ventilen möjliggör en individuell prövning i varje enskilt fall där bl.a. relationen mellan familjemedlemmarna och anknytningspersonens rätt till familjeåterförening beaktas (prop. 2015/16:174 s. 54–55).

3.2 Undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för kvotflyktingar

Enligt utlänningslagen gäller som huvudregel att uppehållstillstånd på grund av anknytning endast får beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till kan försörja sig och har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen (5 kap. 3 b § UtL). Från huvudregeln finns flera undantag, bl.a. för en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning), dvs. inom den s.k. flyktingkvoten (5 kap. 3 c § 4 UtL).

När den tillfälliga lagen infördes bedömde regeringen att undantag från huvudregeln om försörjningskrav endast skulle få göras om det framstod som olämpligt eller om försörjningskravet stod i strid med EU-rätten eller internationella konventioner (prop. 2015/16:174 s. 46). Om anknytningspersonen är en flykting eller alternativt skyddsbehövande gäller försörjningskravet bara om ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader räknat från dagen då anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd i Sverige eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande, familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har en 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 (10 § den tillfälliga lagen). Utöver de i den tillfälliga lagen uttryckligen angivna undantagen infördes också en möjlighet att göra en individuell bedömning av om försörjningskravet skulle vara oförenligt med ett svenskt konventionsåtagande, och med möjlighet att i sådana fall kunna bevilja ett uppehållstillstånd med stöd av den s.k. ventilen i 13 § den tillfälliga lagen.

3.3 Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

Det har sedan 1980 funnits en möjlighet för utlänningar som befinner sig i Sverige att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl. I samband med 2005 års utlänningslag utmönstrades begreppet humanitära skäl och ersattes med synnerligen ömmande omständigheter. Införandet av begreppet synnerligen ömmande omständigheter syftade till att förtydliga att det rör sig om en bestämmelse av undantagskaraktär. Bestämmelsen är avsedd att användas för de situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd, vilka måste prövas innan bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter aktualiseras (prop. 2013/14:216 s. 8). Det är en samlad bedömning som ska göras av omständigheterna i ärendet och skälen för att sökanden ska få stanna i Sverige ska vara av personlig art. De personliga förhållanden som särskilt ska beaktas är utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet. Av förarbetena framgår att det inte uttömmande går att ange alla de omständigheter som kan beaktas vid denna bedömning. Exempel på andra omständigheter som kan komma att ingå i den sammantagna bedömningen är social utstötning, traumatisering till följd av tortyr eller liknande svåra upplevelser i hemlandet eller till följd av människohandel. (Prop. 2004/05:170 s. 187 och 192). Andra skäl kan vara kön eller sexuell läggning och humanitära skäl som gäller någon annan än sökanden. Situationer kan också uppstå där den allmänna situationen i ett land, utan att det är fråga om krig eller inbördeskrig, är sådan att det skulle te sig stötande att skicka någon tillbaka dit även om vederbörande inte är att betrakta som flykting eller skyddsbehövande (jfr MIG 2009:31 I).

Bestämmelsens andra stycke ändrades 2014. Enligt tidigare lydelse kunde ett barn beviljas uppehållstillstånd även om omständigheterna som kommit fram inte hade samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas en vuxen person. Ändringen innebar att barn fick beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna var särskilt ömmande. I samband med att bestämmelsen ändrades uttalade regeringen att ändringen från synnerligen till särskilt ömmande omständigheter innebar ett förtydligande av barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa. Ändringen skulle också underlätta bedömningarna och möjliggöra att fler barn skulle kunna komma att omfattas av bestämmelsen. Regeringen anförde därvid att begreppet särskilt är en tydlig och etablerad term inom det juridiska språkbruket och att skillnaden i förhållandet till begreppet synnerligen är välkänd inom rättstillämpningen (prop. 2013/14:216 s. 19).

Enligt den tillfälliga lagen är möjligheten att beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter begränsad. Ett uppehållstillstånd på denna grund kan endast beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa utlänningen (11 § den tillfälliga lagen).

4 Kompletterande förslag

4.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall

Förslag: Uppehållstillstånd ska kunna beviljas en utlänning som 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 och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, om förhållandet framstår som seriöst och har etablerats redan i hemlandet och inte heller särskilda skäl talar mot att tillstånd ges.

Uppehållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Skälen för förslaget: Enligt utlänningslagen krävs i regel att en utlänning har ett permanent uppehållstillstånd i Sverige för att han eller hon ska kunna vara anknytningsperson enligt bestämmelserna om anhöriginvandring. Migrationskommittén har föreslagit att det i vissa fall ska vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om utlänningen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. De anhöriga som omfattas av förslaget är personer som tillhör kärnfamiljen, dvs. make, sambo och ogifta barn till anknytningspersonen eller till anknytningspersonens make eller sambo. Som skäl anges att det följer av familjeåterförordningsdirektivet att dessa personer ska kunna återförenas med anknytningspersonen och det är också samma ordning som gäller enligt den tillfälliga lagen (SOU 2020:54 s. 258). Kommittén föreslår också att personer som omfattas av bestämmelsen i 5 kap. 3 a § första stycket 2 UtLL, dvs. andra nära anhöriga som ingått i samma hushåll som anknytningspersonen och där det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet, ska ges möjlighet att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Kommittén bedömer däremot att övriga kategorier i 5 kap. 3 a § UtLL inte ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I betänkandet anges att även om det inte är helt enkelt att exakt veta hur långt de svenska konventionsåtagandena går, bedömer kommittén att förslaget inte hamnar i konflikt med Sveriges internationella åtaganden (SOU 2020:54 s. 261).

Kommitténs förslag innebär bl.a. att begränsningarna i den tillfälliga lagen gällande möjligheten att bevilja uppehållstillstånd till en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda samboförhållande med en person som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd blir permanenta. Till skillnad från vad som gäller enligt den tillfälliga lagen föreslås inte någon ventil som möjliggör att uppehållstillstånd ändå kan beviljas på grund av anknytning när det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka uppehållstillstånd och som innebär att en

individuell prövning av rätten till familjeåterförening ska göras i varje enskilt fall (13 § den tillfälliga lagen).

I samband med att den tillfälliga lagens giltighetstid förlängdes var flera remissinstanser kritiska mot att kretsen anhöriga som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd fortsatt var begränsad till kärnfamiljen. De anförde bl.a. att begränsningen i denna del kunde slå särskilt hårt mot hbtq-personer eftersom de sällan har möjlighet att gifta sig eller sammanbo i sina hemländer och att begränsningen innebär att denna grupp indirekt diskrimineras i strid med artiklarna 8 och 14 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Regeringen hänvisade då till att ventilen i 13 § den tillfälliga lagen innebär att uppehållstillstånd ska beviljas i de fall där det skulle stå i strid med Europakonventionen att neka hbtq-personer uppehållstillstånd på grund av anknytning men ansåg att det inte borde införas några ytterligare lättnader under den tid som den tillfälliga lagen är i kraft. (Prop. 2018/19:128 s. 38 och 43).

Frågan om möjlighet till uppehållstillstånd på grund av anknytning för bl.a. samkönade par behandlas av kommittén i samband med förslaget om uppehållstillstånd för personer som tillhör kärnfamiljen. Kommittén anför därvid bl.a. följande. Uttrycken make och sambo gäller 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 paret lev i. Detta hindrar inte att ett samboförhållande kan ha förelegat. Vid prövningen av om ett samboförhållande har 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 ha varit sambor. (SOU 2020:54 s. 258–259).

Som framgår ovan förutsätter kommitténs förslag att ett samboförhållande har förelegat för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Som flera remissinstanser påpekat i samband med förlängningen av den tillfälliga lagens giltighetstid förekommer det dock att t.ex. samkönade par inte har möjlighet att sammanbo i sina hemländer. Detsamma kan gälla för olikkönade personer vars förhållande inte accepteras i den kultur de lev i. Enligt den ordning som gäller enligt utlänningslagen finns en möjlighet för dessa personer att ansöka om uppehållstillstånd på grund av anknytning med stöd av 5 kap. 3 a § första stycket 1 UtLL, dvs. med avsikten att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande. Enligt kommitténs förslag ska det dock inte vara möjligt att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning i dessa fall om anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Eftersom kommittén föreslår en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel, där permanent uppehållstillstånd kan beviljas tidigast efter tre år, innebär kommitténs förslag i denna del att t.ex. personer i ett etablerat förhållande som inte har kunnat leva tillsammans i sitt hemland på grund av att deras förhållande inte är accepterat där, uteslängs från möjligheten att leva tillsammans under en längre tid. För att den nya ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel inte ska leda till orimliga konsekvenser och för att säkerställa att de svenska reglerna om anhöriginvandring är långsiktigt hållbara och i alla delar förenliga med Sveriges konventionsåtaganden bör kommitténs förslag kompletteras på så sätt att det införs en

möjlighet till uppehållstillstånd även för de personer som har en etablerad relation och en avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande.

I likhet med vad kommittén föreslår gällande uppehållstillstånd på grund av anknytning för personer som tillhör kärnfamiljen och andra nära anhöriga bör det krävas att anknytningspersonen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller 12 kap. 18 § UtlL och har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd i Sverige. En förutsättning för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas en utlänningsperson som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda samboförhållande med en sådan person bör vidare vara att det anknytningsgrundande förhållandet har etablerats redan i hemlandet. Liksom tidigare bör det krävas att förhållandet framstår som seriöst och att inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges.

Kommittén föreslår i betänkandet att ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till en utlänningsperson som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd (se SOU 2020:54 s. 262). Giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljas enligt det nu aktuella förslaget bör följa kommitténs förslag i denna del.

4.2 Undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för kvotflyktingar

Förslag: När det gäller uppehållstillstånd på grund av anknytning till en kvotflykting, ska försörjningskravet i 5 kap. 3 b § utlänningslagen endast gälla om ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter anknytningspersonens inresa i Sverige, om familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har särskild anknytning till, eller om utlänningspersonen och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

Skälen för förslaget: Enligt Migrationskommitténs förslag kan undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring göras i vissa fall om anknytningspersonen är en flykting eller alternativt skyddsbehövande. Försörjningskravet gäller då bara 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 en särskild anknytning till, eller utlänningspersonen och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat (SOU 2020:54 s. 289). Kommittén bedömer att kvotflyktingar inte ska ges något generellt undantag från försörjningskravet likt det som finns i utlänningslagen, utan anser att de ska behandlas som flyktingar och alternativt skyddsbehövande (jfr SOU 2020:54 s. 292). Kommittén hänvisar till att utgångspunkten vid vidarebosättning är att hålla ihop familjer och motverka familjesplittring. Det finns dock inte

några överväganden i betänkandet om vad som ska gälla i de undantags-situationer då detta inte är möjligt.

Om en överföring till Sverige drar ut på tiden kan detta medföra att den föreslagna tremånadersfristen för att undantas från försörjningskravet hinner löpa ut innan kvotflyktingen överförs till Sverige. I samband med att giltighetstiden för den tillfälliga lagen förlängdes framförde vissa remissinstanser att tremånadersfristen för att undantas från försörjningskravet kunde innebära att kvotflyktingar indirekt diskrimineras eftersom det dröjer innan de kommer till Sverige, vilket medför att det blir svårare för anhöriga att hinna ge in en ansökan om uppehållstillstånd inom de tre månaderna. Regeringen hänvisade då till att ventilen i 13 § den tillfälliga lagen kan användas i de undantagsfall där alla familjemedlemmar inte vidarebosätts vid samma tillfälle och en ansökan om familjeåterförening inte hinner ges in inom tidsfristen för att undantas från försörjningskravet (prop. 2018/19:128 s. 46).

Eftersom det nu är fråga om att införa en permanent ordning framstår det inte som tillräckligt att endast hänvisa till möjligheten till undantag från försörjningskravet vid synnerliga skäl som föreslås i betänkandet. För att en kvotflykting ska få samma praktiska möjlighet att nyttja den föreslagna tremånadersfristen som en flykting eller alternativt skyddsbehövande som redan befinner sig i Sverige bör resiten om tre månader räknas från det att kvotflyktingen reser in i Sverige i stället för från det att uppehållstillstånd beviljats. Ändringar med denna innebörd bör därför göras i betänkandets förslag om undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring.

4.3 Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

Förslag: I bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska det anges dels att barn får beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande, dels att detsamma ska gälla för en vuxen person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd och under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige. Vid bedömningen av om det finns en särskild anknytning får även sådan anknytning beaktas som har uppstått under tiden mellan att ansökan om asyl gavs in och att uppehållstillstånd beviljas.

Skälen för förslaget

Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter

Migrationskommittén har bl.a. haft i uppdrag att 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, och därvid särskilt ta ställning till om en ny humanitär grund för uppehållstillstånd ska införas. Kommittén har föreslagit en återgång till utlänningslagens bestämmelse om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter enligt den lydelse som gällde innan 2014, då rekvisitetet för barn ändrades till särskilt ömmande omständigheter.

Av betänkandet framgår att syftet med den humanitära grunden för uppehållstillstånd ska vara detsamma som i tidigare lagstiftning, dvs. att skapa en möjlighet att i vissa situationer bevilja uppehållstillstånd för personer som redan vistas i Sverige. Enligt kommittén kan det gälla både i sådana fall när 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 (SOU 2020:54 s. 313). Bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter tillkom under en tid då huvudregeln var att personer som beviljades uppehållstillstånd som skyddsbehövande i Sverige beviljades permanenta uppehållstillstånd. I betänkandet finns dock inte några särskilda förslag eller överväganden gällande hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till det faktum att tidsbegränsade uppehållstillstånd föreslås vara huvudregel. En sådan ordning innebär att personer kommer att vistas i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd i en betydligt större omfattning än tidigare och under längre tid. Bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter kommer därmed att behöva tillämpas i nya situationer jämfört med vad som gällt tidigare.

För att säkerställa att den permanenta ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel som kommittén föreslår är långsiktigt hållbar måste bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter anpassas så att uppehållstillstånd kan beviljas i de fall där den nya ordningen annars skulle leda till orimliga konsekvenser. Bestämmelsen behöver därför kompletteras. De närmare övervägandena och förslagen på justeringar redogörs för nedan.

Barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande

Som framgår ovan föreslår Migrationskommittén en återgång till utlänningslagens bestämmelse om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter i den lydelse som gällde innan ändringen 2014. Det innebär att det för barn inte ska krävas att de omständigheter som kommer fram har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Enligt kommittén markerar detta en något mer generös prövning av ärenden som rör barn jämfört med vuxna (SOU 2020:54 s. 315).

Att hänsyn ska tas till barnets bästa i juridiska sammanhang där barn berörs är en viktig svensk rättsprincip. Sedan den 1 januari 2020 gäller också FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som lag i Sverige (lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). De skäl som låg till grund för ändringen till särskilt ömmande omständigheter för barn gör sig alltså gällande. Till detta kommer att kommitténs förslag om en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel innebär att bestämmelsen kan komma att tillämpas i både nya och fler situationer än tidigare när barn som huvudregel beviljades permanenta uppehållstillstånd. För att förtydliga barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa bör barn kunna beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande och inte synnerligen ömmande som kommittén har föreslagit.

Liksom tidigare ska en samlad bedömning göras av om det finns särskilt ömmande omständigheter där hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet särskilt ska beaktas. Vid den bedömningen kan anpassningen till Sverige få större betydelse än tidigare eftersom ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär att barn kommer att vistas i Sverige med sådana tillstånd i större omfattning och av andra skäl än tidigare. Som framgår av tidigare förarbetsuttalanden kan det inte ställas upp någon exakt gräns för hur lång tid ett barn ska ha vistats i Sverige för att en tillräckligt stark anknytning till svenska förhållanden ska ha uppnåtts (se bl.a. prop. 2013/14:216 s. 20). Av Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2015:4 framgår att det vid bedömningen kan få betydelse om barnet vistats i Sverige under en period då man som barn utvecklas mycket och börjar skapa sig en egen identitet. Därtill innebär portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtL, som har sin grund i artikel 3 i barnkonventionen, att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Begreppet barnets bästa syftar till att säkerställa både fullt och faktiskt åtnjutande av alla de rättigheter som erkänns i barnkonventionen (jfr MIG 2018:20). Som lagstiftaren tidigare uttalat får prövningen av barnets bästa dock inte gå så långt att det i princip blir till ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn (prop. 1996/97:25 s. 247).

Vuxna som har fått en särskild anknytning till Sverige ska kunna beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande

Som framgår ovan är bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter en undantagsbestämmelse som ska tillämpas restriktivt. Migrationsöverdomstolen har t.ex. i rättsfallet MIG 2014:9 uttalat att de omständigheter som kan läggas till grund för ett beslut om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska vara av mer allvarlig beskaffenhet och att det måste framstå som inhumant eller oproportionerligt att utvisa personen i fråga. I MIG 2007:15 uttalade Migrationsöverdomstolen att utrymmet för att bevilja ett uppehållstillstånd på denna grund till vuxna personer som inte har medsökande barn enbart på grund av lång tillgodoräkningsbar vistelsetid, med hänsyn till lagtextens restriktiva utformning, närmast är obefintligt.

Enligt Migrationskommitténs förslag ska ett uppehållstillstånd som huvudregel vara tidsbegränsat och ett permanent uppehållstillstånd får endast 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 förutsätter också att en utlänning haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i minst tre år och att det fortfarande finns en grund för att bevilja uppehållstillstånd. 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. (SOU 2020:54 s. 215, 221–222 och 463).

Kommitténs förslag om en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel innebär att det kan uppstå situationer

när personer som vistats i Sverige under en längre tid inte kan beviljas ett nytt tillstånd eftersom grunden för tillståndet inte längre är uppfyllt vid förlängningstillfället. Kommittén har t.ex. berört att det kommer att finnas personer som vistas länge i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att kunna uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd och föreslagit att de ska kunna undantas från dessa krav om det finns synnerliga skäl (jfr SOU 2020:54 s. 223 och 465). Det finns dock inte något förslag eller några överväganden om vad som ska gälla i dessa fall om grunden för uppehållstillståndet har upphört innan ett permanent uppehållstillstånd har hunnit beviljas. Ett annat exempel är en person som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov som barn men vars skyddsbehov upphör i och med att personen fyller 18 år. Kommittén har vidare föreslagit att en person ska kunna beviljas fortsatt uppehållstillstånd trots att ett förhållande har upphört, t.ex. när förhållandet upphört främst på grund av våld eller annan allvarlig kränkning av frihet eller frid och att ett sådant uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat (SOU 2020:54 s. 262) men det finns inte något förslag om vad som ska gälla när det tidsbegränsade uppehållstillståndet löper ut. I de fall där personer har vistats en längre tid i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd och under den tiden rotat sig i landet framstår det inte som rimligt att ställa samma höga krav på restriktivitet gällande bedömningen av frågan om det föreligger skäl att låta personen stanna i Sverige som för en person som inte har beviljats uppehållstillstånd. För att den nya ordningen ska vara långsiktigt hållbar och inte leda till orimliga konsekvenser i enskilda fall bör det därför i vissa situationer vara tillräckligt att omständigheterna är särskilt ömmande för att ett uppehållstillstånd ska kunna beviljas även en vuxen.

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 och under den tiden skapat en särskild anknytning hit. Som framgår ovan kan det röra sig om tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på andra grunder än skyddsbehov. Även särskild anknytning som har uppstått under tiden mellan att ansökan om asyl gavs in och att uppehållstillstånd beviljas bör kunna beaktas. Begreppet särskild anknytning finns även i bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 1 UtL om fortsatt uppehållstillstånd vid brustna anknytningar, som kommittén föreslår fortsatt ska gälla. Enligt den bestämmelsen får fortsatt uppehållstillstånd ges trots att ett förhållande har upphört, om utlänningen har särskild anknytning till Sverige. Särskild anknytning kan i fråga om den bestämmelsen exempelvis finnas när sökanden har etablerat sig på den svenska arbetsmarknaden (se t.ex. MIG 2008:11). Även när det gäller nu aktuellt förslag bör en persons etablering på arbetsmarknaden kunna beaktas. Därutöver bör, såvitt gäller det nu aktuella förslaget, även kunna beaktas om utlänningen har fått anknytning till Sverige genom t.ex. studier, familjeband eller anpassning till det svenska samhället på annat sätt. Vid bedömningen av om det finns en särskild anknytning ska en samlad bedömning av samtliga omständigheter i ärendet göras, där det t.ex. också vägs in hur länge sökanden har vistats i Sverige. Regeringen har i tidigare förarbeten (prop. 2004/05:170 s. 191) i fråga om anpassning till Sverige anförts att det är viktigt att betona att tiden i sig, dvs. räknat i månader och år, inte har någon självständig relevans vid

bedömningen. Den sammanlagda tid under vilken personen i fråga vistats i landet får dock betydelse på så sätt att en lång vistelsetid kan innebära att personen hunnit skaffa sig starka band till landet (MIG 2012:13). Dessa överväganden gör sig gällande även vid bedömningen av om utlänningen har en särskild anknytning till Sverige. Vid bedömningen bör även beaktas att det normalt inte krävs en lika lång vistelsetid för en utlänning som kommit till Sverige som barn och som vistats här under en period då man som barn utvecklas mycket och börjar skapa sig en egen identitet att få en sådan särskild anknytning till landet (jfr MIG 2015:4).

Utöver den särskilda anknytning som ska föreligga krävs för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas också att omständigheterna i det enskilda fallet är särskilt ömmande. När det gäller rekvisitet särskilt ömmande omständigheter har Migrationsöverdomstolen gett viss vägledning gällande hur bedömningen ska göras i t.ex. rättsfallet MIG 2015:4. Det målet handlade dock om ett barn vars vistelse i Sverige till största del varit under tid då barnet inte haft rätt att vistas i landet. Eftersom det nu aktuella förslaget gäller vuxna som vistats i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd går det inte att göra ett generellt ställningstagande om i vilken utsträckning som uttalandena i det rättsfallet även kan ge vägledning vid den bedömning som nu ska göras av om omständigheterna är särskilt ömmande. Liksom tidigare gäller att en samlad bedömning ska göras av omständigheterna i ärendet där utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt ska beaktas. Genom att kravet sänks från synnerligen till särskilt ömmande omständigheter markeras att bedömningen av omständigheterna skiljer sig från den som ska göras enligt bestämmelsens första stycke, vilket får betydelse bl.a. när det gäller hur lång vistelsetid som bör kunna krävas för att utlänningen ska anses ha sådan anpassning till Sverige att uppehållstillstånd kan beviljas (jfr t.ex. MIG 2014:9 och 2018:6). Även i de fall som nu blir aktuella bör det krävas en längre legal vistelsetid. Vid bedömningen av utlänningens anpassning till Sverige ska hänsyn även tas till anknytningen till hemlandet, där starka band till hemlandet kan tyda på en svagare anknytning till Sverige och vice versa (se t.ex. MIG 2009:8). Ytterligare en faktor som kan beaktas vid den samlade bedömningen är om personens framtida psykosociala utveckling och hälsa på ett avgörande sätt skulle äventyras vid ett återvändande (jfr MIG 2009:9). Det är inte möjligt att i lag eller genom förarbetsuttalanden mer detaljerat reglera hur bedömningen ska gå till utan det är en samlad bedömning i det enskilda fallet som ska göras.

5 Kostnader och andra konsekvenser

Bedömning: Förslagen i promemorian förändrar inte Migrationskommitténs bedömning att förslagen sammantaget leder till att de samlade statliga kostnaderna blir lägre jämfört med vad som skulle gälla vid en återgång till utlänningslagens regler.

Skälen för bedömningen

Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenserna av att förslagen i Migrationskommitténs betänkande En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) införs har beskrivits ingående i det betänkandet. Kommitténs konsekvensanalys utgår från en jämförelse mellan förslagen och vad som skulle gälla vid en återgång till reglerna i utlänningslagen när den tillfälliga lagen upphör att gälla (jfr SOU 2020:54 s. 374). Enligt kommitténs bedömning medför förslagen i betänkandet bl.a. att antalet beviljade uppehållstillstånd till asylsökande vid en första ansökan blir lägre än vid en återgång till utlänningslagen (SOU 2020:54 s. 393). Kommittén bedömer vidare att antalet personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning vid en första ansökan blir lägre än vid en återgång till reglerna i utlänningslagen (SOU 2020:54 s. 396–397). Följande är en kompletterande bedömning av konsekvenserna av förslagen i denna promemoria.

Förslaget i avsnitt 4.1 om uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall bedöms leda till att något fler uppehållstillstånd beviljas jämfört med kommitténs förslag. Även förslaget i avsnitt 4.2 om justerad tidpunkt vid beräkning av tremånadersfristen när det gäller undantaget från försörjningskravet vid anhöriginvandring för kvotflyktingar bedöms leda till att uppehållstillstånd kan beviljas i något fler fall jämfört med kommitténs förslag. Eftersom huvudregeln vid vidarebosättning är att en familj ska hållas samman blir det dock endast aktuellt att tillämpa bestämmelsen i undantagsfall.

Förslaget i avsnitt 4.3 om uppehållstillstånd till barn på grund av särskilt ömmande omständigheter bedöms leda till att fler barn beviljas uppehållstillstånd jämfört med kommitténs förslag. Även förslaget om uppehållstillstånd till vissa vuxna på grund av särskilt ömmande omständigheter bedöms medföra att fler personer beviljas uppehållstillstånd jämfört med kommitténs förslag.

Kommitténs konsekvensanalys utgår som nämnts ovan från en jämförelse mellan förslagen och vad som skulle gälla vid en återgång till reglerna i utlänningslagen när den tillfälliga lagen upphör att gälla. Kommittén bedömer att förslagen sammantaget leder till att antalet asylsökande, asylsökande som beviljas uppehållstillstånd, anhöriga och nyanlända blir lägre än vid en återgång till utlänningslagen och att detta leder till att de samlade statliga kostnaderna bli lägre (SOU 2020:54 s. 403 f.). Även med beaktande av att de i promemorian angivna förslagen bedöms leda till att fler personer beviljas uppehållstillstånd jämfört med kommitténs förslag, bedöms förslagen inte medföra någon ändring i förhållande till denna bedömning att förslagen sammantaget leder till att

de samlade statliga kostnaderna blir lägre jämfört med vad som skulle gälla vid en återgång till utlänningslagens regler.

Barnkonsekvensanalys

Enligt barnkonventionen ska konsekvenserna för barn redovisas i alla åtgärder som påverkar barn. I betänkandet redogörs för hur Migrationskommitténs förslag bedöms påverka barn. I det följande redovisas därmed endast promemorians förslag utifrån ett barnrättsperspektiv.

I betänkandet föreslås en återgång till utlänningslagens bestämmelse om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter i den lydelse som gällde innan 2014. I betänkandets konsekvensanalys gällande barn anges bl.a. att vissa försämringar kan uppstå utifrån ett barnrättsperspektiv till följd av kommitténs förslag. I promemorian föreslås en återgång till den lydelse som gäller enligt utlänningslagen. Förslaget bedöms därmed leda till en förbättring utifrån ett barnrättsperspektiv jämfört med kommitténs förslag. Även förslaget om justering gällande undantaget från försörjningskravet vid anhöriginvandring för kvotflyktingar bedöms som positivt utifrån ett barnrättsperspektiv.

Övriga konsekvenser

Migrationskommittén bedömer att förslagen i betänkandet kommer att påverka jämställdheten mellan könen, bl.a. med hänvisning till att det kan ta längre tid för kvinnor att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd jämfört med män. Genom förslaget i avsnitt 4.3 införs en möjlighet för vissa vuxna som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd och under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige att få uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande. Som exempel på situationer när bestämmelsen kan bli tillämplig nämns bl.a. de fall då personer vistats länge i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att kunna uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd liksom när personer som har beviljats ett fortsatt uppehållstillstånd trots att ett förhållande har upphört på grund av våld eller annan allvarlig kränkning av frihet eller frid inte kan få ett nytt sådant tillstånd. Förslaget i avsnitt 4.3. bedöms därmed vara positivt ur ett jämställdhetsperspektiv.

Förslagen bedöms inte ha någon miljöpåverkan.

6 Författningskommentar

5 kap.

3 a § 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

a) 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, eller

b) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, om förhållandet framstår som seriöst och har etablerats redan i hemlandet och inte heller 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 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 alternativt skyddsbehövande, eller

3. på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

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

Uppehållstillstånd enligt första stycket 1 b eller 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 återopas 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–sjunde styckena om längden på uppehållstillstånden gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Första stycket 1 ändras på så sätt så att även en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd kan vara anknytningsperson i vissa fall. Utöver en avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande krävs i dessa fall att det anknytningsgrundande förhållandet har etablerats redan i hemlandet. Genom bestämmelsen ges en möjlighet till uppehållstillstånd för t.ex. personer i samkönade relationer som inte har haft möjlighet att sammanbo i sina hemländer. Liksom tidigare krävs att förhållandet framstår som seriöst och att inte heller särskilda skäl talar mot att tillstånd ges. I syfte att anpassa bestämmelsen till den nya gruppen får stycket en ny utformning i form av en punktlista. Inga ändringar i sak utöver de ovan nämnda är avsedda.

Som en följd av den nya utformningen i första stycket ändras det föreslagna *fjärde stycket* på så sätt att hänvisningen till första stycket 1 i stället görs till första stycket 1 a.

Det föreslagna *femte stycket* om tillståndstidens längd anpassas så att även en utlänning som beviljas uppehållstillstånd enligt första stycket 1 b omfattas av förslaget i denna del.

3 c § 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 skyddsbehövande 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.

Om den person som utlänningen åberopar anknytning till är en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) gäller, i stället för vad som anges i andra stycket 1, kraven i 3 b § endast om ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter det att den person som utlänningen åberopar anknytning till har rest in i Sverige.

I paragrafen finns bestämmelser om undantag från huvudregeln om försörjningskrav vid anhöriginvandring. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Enligt *tredje stycket*, som är nytt, ska i stället för vad som anges i andra stycket 1, försörjningskravet i 5 kap. 3 b § endast gälla om en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning görs senare än tre månader efter anknytningspersonens inresa i Sverige om anknytningspersonen är en flykting som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut om vidarebosättning. Även om en ansökan görs dessförinnan, får försörjningskrav ställas om förutsättningarna i andra stycket 2 eller 3 är uppfyllda.

6 § 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. Detsamma gäller för en vuxen person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd och under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige. Vid bedömningen av om det finns en särskild anknytning får även sådan anknytning beaktas som har uppstått under tiden mellan att ansökan om asyl gavs in och att uppehållstillstånd beviljas.

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.

Paragrafen reglerar uppehållstillstånd på grund av synnerligen och särskilt ömmande omständigheter. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Andra stycket ändras på så sätt att det dels anges att barn får beviljas uppehållstillstånd enligt första stycket om omständigheterna är särskilt ömmande, dels att en vuxen person får beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande om personen har skapat en särskild anknytning till Sverige under den tid han eller hon har vistats här med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det gäller även personer som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på andra grunder än skyddsbehov. Vid bedömningen av om det finns en särskild anknytning får också sådan anknytning beaktas som har uppstått under tiden mellan att ansökan om asyl gavs in och att uppehållstillstånd beviljas.

En särskild anknytning förutsätter att band har skapats till Sverige under vistelsen här, t.ex. genom etablering på arbetsmarknaden, studier, familjeband eller anpassning till svenska samhället på annat sätt. När det gäller vistelsetidens längd är det inte möjligt att ange någon exakt tidsgräns men sådana band som krävs för att en särskild anknytning ska anses föreligga förutsätter i normalfallet en längre tids vistelse med tidsbegränsat uppehållstillstånd i landet. Vikt bör dock kunna läggas vid om utlänningen vistats i Sverige som underårig och därmed varit här under en period då man som barn utvecklas mycket och börjar skapa sig en egen identitet (jfr MIG 2015:4).

Det är fortsatt en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet som ska göras där utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet särskilt ska beaktas. En omständighet

som legat till grund för bedömningen att utlänningen har en särskild anknytning till Sverige kan även beaktas vid bedömningen av utlänningens anpassning till Sverige. Ett exempel på en situation där det kan anses finnas särskilt ömmande omständigheter är när en person som kom hit som ensamkommande barn har beviljats uppehållstillstånd av skyddsskäl som barn och skyddsbehovet upphör i och med att personen fyller 18 år. Dessa unga vuxna kan under en längre tid ha levt i ovisshet om huruvida skyddsbehovet kommer att bedömas kvarstå när personen inte längre är ett barn och kan befinna sig i en sådan situation att de saknar kunskap om och koppling till sitt hemland vilket kan innebära att de skulle hamna i en utsatt situation vid ett återvändande till hemlandet.