

Uppehållstillstånd för medföljande

– problematiken för svenska medborgare som har bildat familj med tredjelandsmedborgare och avser flytta till Sverige eller att bli varaktigt bosatta i Sverige

Resolutionsmottagare:

Justitiedepartementet

Migrationsverket

Socialförsäkringsutskottet

Sveriges riksdagspartier

Bakgrund

Sverige har historiskt sett haft ett gott anseende hos omvärlden och har uppfattats ligga i framkant inom bland annat medling i internationella konflikter, teknik och medicin. Idag betraktas Sverige vara ett föregångsland inom hållbarhetsfrågor, musikexport, digitalisering- och spelutveckling. Det är ingen slump att ett så litet land som Sverige har lyckats positionera sig som ett attraktivt land för företag och enskilda när svenska staten årligen ger anslag till olika organ och myndigheter för att saluföra Sverige som investerings- och etableringsland. Sverige arbetar aktivt med att stimulera innovations-, tillväxt-, kultur- och exportfrämjande verksamheter med hjälp av Vinnova, Almi Företagspartner AB, Svenska institutet, Tillväxtverket och Business Sweden.

Varje år satsar Vinnova drygt tre miljarder kronor på forskning och innovation. Almi Företagspartner AB erbjuder statliga lån till företag med tillväxtpotential. Svenska institutet har i uppdrag att sprida information om Sveriges värderingar och erfarenheter inom innovation, hållbarhet och kultur. Svenska institutet arbetar vidare med att skapa relationer med morgondagens beslutsfattare världen över. Tillväxtverket arbetar för hållbar tillväxt och konkurrenskraftiga företag. Business Sweden har som uppdrag att hjälpa svenska företag att öka sin globala försäljning och attrahera internationella företag att investera och expandera i Sverige.

För år 2021 har staten anslagit 378,3 miljoner kr för exportfrämjande verksamhet. Sverige satsar åtskilliga miljoner för att sätta Sverige på kartan. Med investeringar och etableringar i Sverige följer inte bara kompetens från utlandet utan även hela familjer varav flera svenska medborgare med etablerade familjeförhållanden med tredjelandsmedborgare.

Svenska institutet har tilldelats ett ramanslag om 130 miljoner kr för internationell samverkan. Vinnova har tilldelats 3,4 miljarder kr för sin verksamhet, varav 76 miljoner kr för insatser inom området digitalisering, 100 miljoner kr för tvärssektoriell forskning och innovation inom life science, 30 miljoner kr för utveckling av molekylär diagnostik och behandling och 40 miljoner kr för nationellt program för proteinforskning och läkemedelsproduktion. Almi Företagspartner AB tilldelas 274 miljoner kr under 2021.

För Sveriges tillväxt och överlevnad behöver byråkratiska regler utan egentligt syfte undanröjas helt. Det gäller särskilt för svenska medborgare som har varit verksamma i ett tredjeland och vill flytta tillbaka till Sverige med sin partner och barn som i många fall är tredjelandsmedborgare. Hinder behöver också undanröjas för de svenska medborgare som inte har varit sammanboende i tredjeland men som önskar att bilda familj eller utöva sitt familjeliv i Sverige tillsammans med en tredjelandsmedborgare. Återinvandring eller familjebildning med tredjelandsmedborgare i Sverige är en naturlig följd av svenska medborgares utvandring p.g.a. arbete, studier eller resor.

Fram till början av 1990-talet utvandrade omkring 10 000 personer per år som var födda i Sverige. Under 1990-talet ökade antalet och sedan dess utvandrar närmare 20 000 personer per år. Det är ungefär lika många kvinnor som män, men de senaste tio åren har det utvandrat något fler män än kvinnor födda i Sverige, något som vi beräknar ska fortsätta. De vanligaste länderna utanför unionen som svenska medborgare väljer att bosätta sig i är USA, Australien, Kina, Kanada och Förenade Arabemiraten. Det bor 150 000 svenska medborgare i USA, 90 000 i Storbritannien, 20 000 i Thailand, 11 000 i Australien, 7 000 i Kanada, 5 000 i Chile, 4 000 i Brasilien, 4 000 i Kina och 4 000 i Förenade Arabemiraten.

Tidigare har det tagit 1,5-2 år för en tredjelandsmedborgare att få beslut om hen kan flytta med sin svenske partner till Sverige eller inte. På grund av att många stater stängt ned all sin verksamhet under pandemin, har det inneburit att intervjuer på ambassader inte kunnat hållas överhuvudtaget. Väntetiden för ett beslut har nu ökat till tre års väntan med konsekvensen att familjen måste vara separerad under lika lång tid. Med denna resolution vill vi främst lyfta fram att det bör inrättas ett effektivare system med förfaranderegler för prövning av ansökningar där svenska medborgare tillåts att flytta hem till Sverige tillsammans med sin familj från tredje land samt även för svenska medborgare som avser att bilda sin framtida familj i Sverige.

Idag är processen för dessa ärenden oskäligt långa. Processen går till på det sätt att tredjelandsmedborgaren fyller i en webbansökan på Migrationsverkets hemsida, betalar en ansökningsavgift och inväntar därefter en kallelse för intervju på ambassaden. Parternas svar på intervjuarens frågor ställs mot varandra för att avgöra om berättelserna är samstämmiga och sanningsenliga. Därefter meddelar myndigheten ett beslut. Dessa typer av ärenden behöver inte utredas på samma sätt som när enskilda söker internationellt skydd. Dessvärre hamnar ansökningar för svenska medborgares rätt att utöva sitt privat- och familjeliv med tredjelandsmedborgare i samma handläggningsskö som anhörighetsinvandring

till tidigare flyktingar eller andra skyddsbehövande.

Mot bakgrund av statens anslag för tillväxt, export och marknadsföring av Sverige gentemot utlandet vore det även rimligt om staten även budgeterade för anslag till Migrationsverkets handläggning av ansökningar från tredjelandsmedborgare med anknytning till svenska medborgare. Den långa väntan på beslut beror inte på ärendets karaktär utan snarare på ett förbiseende hos lagstiftaren och möjligen en resursfråga hos beslutande myndighet. För att statens satsningar ska vara lönsamma krävs att lagstiftaren uppmärksammar svenska medborgares rätt att fortsätta leva i sitt hemland och utan flerårig separation från sin familj. Det kan ske med ändring av kravet att ansökan ska lämnas in utanför unionen, sökandens vistelse under ansökningsprocessen och handläggningstidens längd.

Svenska institutet har även i sitt remissyttrande till SOU 2019:21 påpekat att Sverige behöver undanröja hinder i migrationsprocessen för att Sverige ska kunna bibehålla sitt goda rykte och attraktionskraft.

Plats för ansökan om uppehållstillstånd

Förslag: *Vi föreslår att tredjelandsmedborgare som vill flytta till sin partner som är svensk medborgare ska få vara bosatta tillsammans med denne i Sverige under handläggningstiden för ansökan om uppehållstillstånd*

Enligt 5 kap. 18 § utlänningslagen krävs att en webbansökan om uppehållstillstånd görs från utlandet. Enligt samma bestämmelse får sökanden inte vistas i landet när beslutet meddelas. Även om ansökansker genom Migrationsverkets hemsida, uppställs kravet att ifyllnaden av webbansökan görs från utlandet. Enligt punkt 5 samma bestämmelse, får en viss grupp vistas i Sverige vid ansöknings- och beslutstillfället. Undantaget är tillämpligt på personer med en stark anknytning till en svensk medborgare som är bosatt i Sverige och när det inte skäligen kan krävas att sökanden från tredjeland reser till sitt medborgarskapsland för att fylla i en webbansökan från medborgarskapslandet. Rekvisitet *stark anknytning* anses uppfyllt om anknytningen är tillståndsgrundande. Båda dessa krav måste vara uppfyllda. Således kan en person ha en stark anknytning till en person i Sverige, exempelvis dennes partner, men ändå behöva ge in ansökan från hemlandet eller från ett grannland till hemlandet, när ambassad eller konsulat saknas i hemlandet. En person med en stark anknytning till en svensk medborgare kan därmed behöva gå igenom en praktiskt betungande och dyr process för att ansöka och beviljas ett uppehållstillstånd som redan på grund av den starka anknytningen skulle vara tillståndsgrundande. Det är oskäligt att låta familjer leva åtskilda i två till tre år på grund av formaliteter.

Kombinationen mellan de högt ställda kraven om vilka grupper som är undantagna att ansöka om uppehållstillstånd utanför Sverige och de långa vänt- och handläggningstiderna, medför att svenska medborgares rättigheter att flytta hem med sin familj där en eller flera är tredjelandsmedborgare riskerar att bli teoretiska och illusoriska, något som kan stå i strid med artikel 8 och 13 i

Europakonventionen. Trots den teoretiska möjligheten att ansöka från hemlandet eller från ett grannland till hemlandet, kan de praktiska och kostnadsräddiga konsekvenserna bidra till att det i praktiken omöjliggör för en familj att flytta till Sverige. En vidare konsekvens av detta är att den svenska medborgaren, som har en absolut rätt att bosätta i Sverige, upplever att möjligheten att bosätta sitt hemland försvinner om familjen tvingas leva separerade i flera års tid. Detta får även anses stå i strid med grunderna för 2 kap. 7 § RF om förbudet mot att landsförvisa svenska medborgare då det i praktiken innebär att svenska medborgare behöver göra orimliga uppoffringar. Det rimmar illa med Sveriges ekonomiska stimuleringar för att locka hit utländsk kompetens och företagande.

Vi vill framhålla två orimliga omständigheter, dels att tredjelandsmedborgaren måste ansöka om uppehållstillstånd från hemlandet, dels Migrationsverkets fleråriga vänt- och handläggningstider. Att ansökan om uppehållstillstånd behöver göras från tredjelandsmedborgarens hemland skulle anses vara mindre ingripande i familjelivet om handläggningstiden begränsades till exempelvis fyra till nio månader.¹ Som verkligheten ser ut idag innebär istället de långa handläggningstiderna att regeln om platsen för ansökan om uppehållstillstånd får sådana långtgående negativa konsekvenser för familjelivet att det i praktiken blir en omöjlig situation för såväl den svenska medborgaren som för dennes partner och barn att utöva sitt familjeliv i Sverige.

Ansökan om uppehållstillstånd för anhöriga till svenska medborgare enligt särskild ordning

Förslag: *Vi föreslår att Migrationsverket skapar en egen kö för svenska medborgare som vill flytta till Sverige med sin partner och/eller barn med medborgarskap i tredje land.*

För att komma till rätta med att neka familjer att leva tillsammans under flera års tid, är det nödvändigt att införa en särskild ordning som skiljer ärenden av mer komplicerad karaktär, såsom asylärenden, från de formella ärenden där det står klart att uppehållstillstånd kommer beviljas. De långa vänte- och handläggningstiderna för beslut om uppehållstillstånd innebär att familjesplittringen står i strid med Sveriges andra konventionsåtaganden.

Såväl artikel 8 i Europakonventionen som artikel 7 i EU-stadgan innehåller rättigheter om respekt för privat- och familjelivet. I artikel 24.3 i EU-stadgan finns dessutom en uttrycklig rätt för barn att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande och direkt kontakt med båda sina föräldrar så länge det inte strider mot barnets bästa. Trots att Barnkonventionen inkorporerats i svensk lag, riskeras dessa rättigheter att gå förlorade för barnfamiljer på grund av en administrativ- och resursfråga. Syftet med inkorporeringen var att ge Barnkonventionen större genomslag i praktiken. I artikel 3 i Barnkonventionen anges att vad som är barnets bästa i första hand ska beaktas vid beslut som rör barn. Artikel 3 genomsyrar i egenskap av grundprincip samtliga av Barnkonventionens angivna rättigheter. Artikel 3 i Barnkonventionen om barnets bästa återspeglas redan i utlänningslagen genom stadgandet i 1 kap. 10 § utlänningslagen om att särskilt beakta vad hänsynen till barns hälsa och utveckling samt vad som är barnets bästa i övrigt. Stadgandet 1 kap. 10 § utlänningslagen ställer krav på att vad som är barnets bästa ska prägla hela beslutsprocessen i migrationsärenden där barn är inblandade.

Förutom de mer allmänna principerna om hantering av ärenden som rör barn innehåller Barnkonventionen även rättigheter som direkt avser processen i familjeåterföringsärenden. I artikel 10 i Barnkonventionen anges att ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat i familjeåterföringssyfte ska behandlas på ett positivt, humant och *skyndsamt* sätt av konventionsstaterna. Artikel 10 utgör i grunden en processuell rättighet och avser inte frågan *om* ansökan om uppehållstillstånd ska beviljas eller inte. Denna processuella rättighet för barn och deras föräldrar riskerar att gå förlorad om inte handläggningstiderna förkortas för denna grupp.

Förslaget om att införa en särskild ordning för ansökan om uppehållstillstånd för svenska medborgares närmsta familj handlar således om ansökningsprocessens utformning och utgör inte en fråga om att bevilja eller neka uppehållstillstånd. Proportionalitetsprincipen dvs. statens intresse av en reglerad invandring, står därmed inte i motsatsförhållande till det starka behovet av att låta svenska medborgare fortsätta utöva familjeliv med sin familj med medborgarskap utanför unionen.

¹ Jmf art 5 p 4 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeliv där det stadgas att berörda myndigheter ska lämna beslut inom nio månader och art 19 i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning där det stadgas att ansökan ska handläggas inom fyra månader efter inlämnande.

Bilagor

1. Utdrag ur regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslagen 2:3 och 2:4, Exportfrämjande verksamhet respektive Investeringsfrämjande.
2. Regleringsbrev för Vinnova.
3. Regleringsbrev för Svenska Institutet.
4. Regleringsbrev för Almi Företagspartner AB.
5. Anslag till Business Sweden, utdrag ur prop. 2020:21:1, utgiftsområde 24, Exportfrämjande verksamhet
6. Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeliv.
7. Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.
8. Utdrag ur Svenska institutet remissyttrande till SOU 2019:21, utredning för etteffektivt offentligt främjande av utländska investeringar.

Stort tack till Marisol Arellano Lundberg och Carl Löfberg, jurister hos Familjens Jurist för ovärderlig hjälp med denna resolution.