

Yttrande

Ju2020/03215 En långsiktigt hållbar Migrationspolitik
(SOU 2020:54)

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner 20201207



Till Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.ema@regeringskansliet.se

Ju2020/03215

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner består av tio Stadsmissioner och arbetar för människor som lever i utsatthet och utanförskap i Sverige och verksamhet finns regionalt i Eskilstuna, Göteborg, Kalmar, Linköping, Skåne, Stockholm, Umeå, Uppsala, Västerås och Örebro. Stadsmissionerna arbetar med både akuta insatser och stöd till varaktig förändring, med bland annat juridisk rådgivning, samtalsstöd och vägledning vidare i samhället.

Vi har verksamheter för barn och ungdomar som kommit ensamma till Sverige, vi möter asylsökande och nyanlända i alla åldrar och driver verksamheter som erbjuder hjälp till personer som saknar uppehållstillstånd. Till Stadsmissionernas verksamheter vänder sig personer i svåra livssituationer varje dag. Vi har god kännedom om faktorer som skapar och bidrar till utsatthet och vilka effekter en lagstiftning kan få på både lång och kort sikt.

Sammanfattning

Utlänningslagstiftningen har under de senaste åren präglats av osäkerhet, brist på förutsebarhet och snabba förändringar i lagstiftningen. Rättssäkerheten har successivt försämrats. Nyanländas situation har kontinuerligt villkorats av nya krav och förutsättningar för möjligheten att bosätta sig i Sverige. Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner, härafter RSS, ser att tidsbegränsade uppehållstillstånd, krav för permanent uppehållstillstånd, försörjningskrav vid familjeåterförening är faktorer som bland annat skapar osäkerhet och oförutsägbarhet för redan utsatta grupper.

Kommittén konstaterar i sitt betänkande att effekterna av de nu föreslagna kraven är "svåra att bedöma på förhand" och att det saknas tillgänglig forskning om hur införandet av föreslagna krav korresponderar med frågan om en lyckosam integration av nyanlända. Tvärtom konstaterar kommittén att det finns viss forskning som tyder på språk- och samhällskunskapskrav har ett "symboliskt snarare än ett faktiskt värde för integrationen", samt att kraven medför en risk för svårare integrering av de personer som inte uppfyller de uppställda kraven. Det är anmärkningsvärt att kommittén, med den kunskap om de möjliga negativa konsekvenser som integrationskraven kan medföra, likväl väljer att gå vidare med förslagen – trots att de motverkar de syften som kommittén påstår sig ha.

RSS konstaterar vidare att den som får flyktingstatus i princip alltid beviljas en förlängning av sitt uppehållstillstånd. Detsamma gäller den som beviljas status som alternativt skyddsbehövande. RSS finner därför att den ordning som nu föreslås med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel endast kommer leda till onödiga administrativa processer, överflödigt byråkrati samt ytterligare otrygghet för de berörda grupperna.

RSS välkomnar att flera bestämmelser i Utlänningslagen (2005:716) som inte tillämpats under den tid den tillfälliga lagen gäller, kommer att återinföras med den nya lagstiftningen, däribland återinförandet av humanitära skäl, möjligheten till uppehållstillstånd för personer i hushållsgemenskap och möjlighet till eget uppehållstillstånd ifall man utsätts för våld i nära relationer. RSS ser positivt på förslaget att en utlänning som har tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) ska undantas från huvudregeln om tillfälligt uppehållstillstånd och beviljas permanent uppehållstillstånd direkt. Med anledning av att *Kompletterande promemoria till betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)* skickades ut på remiss så sent som fredagen den 4 december kommer de delar som den kompletterande promemorian avser att utelämnas här.

Uppehållstillståndens längd

Angående förslaget att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel

I förslaget från kommittén föreslås att uppehållstillstånd som huvudregel ska vara tidsbegränsade vid det första beslutstillfället. Tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär negativa konsekvenser för såväl den enskilde som för samhället i stort. Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner (hädanefter RSS) avstyrker därför förslaget och föreslår istället en återgång till permanenta uppehållstillstånd som huvudregel.

Tillfälliga uppehållstillstånd leder till ökad psykisk ohälsa

RSS har under den tillfälliga lagens tillämpningstid sett en ökad psykisk ohälsa kopplad till människor med tillfälliga uppehållstillstånd. RSS delar de erfarenheter som Svenska Röda Korset redogör för i sin rapport om humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen om att tillfälliga uppehållstillstånd leder till ökad psykisk ohälsa. Av rapporten framgår att ovissheten om huruvida man kommer att få sitt uppehållstillstånd förlängt efter att tillståndstiden löper ut skapar höga nivåer av stress och oro.¹ Att tillfälliga uppehållstillstånd påverkar den psykiska hälsan negativt, med ökad risk för depression, ångest och PTSD har även stöd i internationell forskning.²

¹ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga lagen, 2018, s 6-7

² Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga lagen, 2018, s 28

Av Svenska Röda Korsets rapport framgår vidare att tillfälliga uppehållstillstånd försvårar möjligheten att tillgodogöra sig vård och behandling av trauma. Detta på grund av att personer som beviljats tillfälliga uppehållstillstånd nekas i vissa fall vård på grund av att sjukvården bedömt att vården måste vara livslång för att ge avsedd effekt.³ Det är visat att det är svårt att genomföra ordentliga traumabehandlingar av personer som inte har en stabil tillvaro. På grund av den stora osäkerhet som upplevs av personer som har beviljats tillfälliga uppehållstillstånd är många inte mottagliga för behövlig traumabehandling. Tillfälliga uppehållstillstånd leder således till att det blir svårare att behandla och lindra psykisk ohälsa.⁴

I våra olika verksamheter inom RSS möter vi personer som lider av psykisk ohälsa. Att de vi möter får tillgång till behövlig vård samt en ärlig möjlighet att tillgodogöra sig denna är absolut nödvändigt och i många fall livsavgörande. En permanent migrationslagstiftning med tillfälliga uppehållstillstånd som huvudregel riskerar detta och leder istället till ökad känsla av otrygghet, stress och oro hos den enskilde.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd försvårar integrationen

Ett system med tillfälliga uppehållstillstånd som huvudregel innebär vidare att integrationen i Sverige försvåras. I RSS verksamheter kan vi se hur tillfälliga uppehållstillstånd skapar en ökad stress och oro bland de människor vi möter. Oron över huruvida tillståndet kommer att förlängas när tiden för tillståndet löper ut påverkar såväl möjligheten som viljan att etablera sig i det nya hemlandet då framtiden förefaller vara oviss.

RSS erfarenheter styrks vidare av såväl andra organisationer som myndigheter. Av Svenska Röda Korsets rapport framgår att på grund av att personer har korta tidsbegränsade uppehållstillstånd och att de inte vet om de kommer att få stanna i Sverige efter att tiden har löpt ut, väljer de att inte påbörja utbildningar.⁵ Oron för om huruvida ens uppehållstillstånd kommer att bli förlängt leder således till osäkerhet om det är värt att börja studera i Sverige.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd påverkar vidare möjligheten att få arbete i Sverige. Människor med tillfälliga uppehållstillstånd upplever att det är svårare att få arbete, då arbetsgivare inte vill anställa en person som de inte vet kommer kunna stanna kvar i landet.⁶

Vidare visar forskning att tidsbegränsade uppehållstillstånd negativt påverkar berörda personers motivation att inhämta kunskap och erfarenheter som är viktiga för att etablera sig i ett nytt land. Det riskerar att leda till att de får sämre anställningsmöjligheter eller utför arbeten som är under deras egentliga potential.⁷ I en rapport från Arbetsförmedlingen

³ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga lagen, 2018, s 5

⁴ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga lagen, 2018, s 24-28

⁵ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga lagen, 2018, s 29-30

⁶ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga lagen, 2018, s 29-30

⁷ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga lagen, 2018, s 30

framgår också att tillfälliga uppehållstillstånd och försörjningskrav för att få permanent uppehållstillstånd riskerar att leda till att nyanlända tar arbeten under sin kvalifikationsgrad, istället för att studera och på så sätt komplettera sin utbildning.⁸

RSS ser således att tidsbegränsade uppehållstillstånd leder till att integrationen i Sverige försvåras på grund av att det påverkar möjligheten och viljan att studera i Sverige. Det försvårar även möjligheten att få arbete i Sverige samt leder till att personer tar arbeten under sin kvalifikationsgrad. Det är RSS uppfattning att försämrade möjligheter till en god integration leder till ett ökat utanförskap och är en följd av tillfälliga uppehållstillstånd som påverkar såväl den enskilde som samhället i stort.

Angående syftet med tidsbegränsade uppehållstillstånd

Kommittén har anfört i förslaget att tidsbegränsade uppehållstillstånd motiveras av att Sverige behöver ha en reglering som överensstämmer med övriga nordiska länder och EU. Kommittén har anfört att en mer fördelaktig reglering i svensk rätt jämfört övriga länder inom EU kan vara en så kallad pull-faktor, och att permanenta uppehållstillstånd kan vara en sådan faktor som kan påverka vart asylsökande väljer att resa till ett land.⁹ Den tillfälliga utlänningslagen, med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel, infördes med syfte att minska asylinvandringen till Sverige. Det har dock inte framkommit att den tillfälliga utlänningslagen skulle vara orsaken till det minskade asylmottagandet år 2016. Tvärtom talar mycket för att nedgången av antalet asylsökande berodde på andra omständigheter.¹⁰ Det är mot bakgrund av detta mycket osäkert huruvida huvudregeln med tidsbegränsade uppehållstillstånd påverkar antalet asylsökande i Sverige.

Den skyddsstatus som beviljas för flyktingar och alternativt skyddsbehövande vid beslutstillfället är inte tidsbegränsad. För att ett uppehållstillstånd inte ska förlängas krävs därmed att denna skyddsstatus återkallas. Det bör här framhållas att det är höga krav för att återkalla en sådan skyddsstatusförklaring. Kommittén har i sitt betänkande konstaterat att i princip alla skyddsbehövande fått sitt tidsbegränsade uppehållstillstånd förlängt när det första uppehållstillståndet löpt ut under den tillfälliga lagen. Kommittén har även konstaterat att en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd oundvikligen leder till att Migrationsverket får en ökad ärendemängd med ett stort antal förlängningsansökningar som behöver hanteras.¹¹ Detta talar för att ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd leder till negativa konsekvenser för den enskilde som hade kunnat undvikas samt en onödig arbetsbelastning

⁸ Arbetsförmedlingen, Statistik och publikationer, 2017-06-15, Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden, 2017:5, sid 25.

⁹ SOU 2020:54 s 193-194

¹⁰ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga lagen, 2018

¹¹ SOU 2020:54 s 194-195

hos Migrationsverket, när permanenta uppehållstillstånd istället hade kunnat beviljas vid första beslutstillfället.

Mot bakgrund av de allvarliga konsekvenser som tillfälliga uppehållstillstånd innebär bör syftet rimligtvis stå i rimlig proportion till dessa. Det är RSS uppfattning att den föreslagna huvudregeln med tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället inte kan anses motiverad med hänsyn till de humanitära konsekvenser som tidsbegränsade uppehållstillstånd medför. Vidare anser RSS att kommittén inte tillräckligt har beaktat de humanitära konsekvenser som tidsbegränsade uppehållstillstånd medför för de människor som söker skydd från krig och förföljelse i Sverige. RSS avstyrker därför förslaget och föreslår en återgång till permanenta uppehållstillstånd som huvudregel.

Längden på tidsbegränsade uppehållstillstånd

För det fall att tidsbegränsade uppehållstillstånd, trots konsekvenserna, ska tillämpas som huvudregel är RSS av uppfattningen att längden för dessa i nu givet förslag får anses vara orimligt korta. I förslaget från kommittén föreslås att det första uppehållstillstånd som beviljas en flykting ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år. För alternativt skyddsbehövande föreslås att det första uppehållstillstånd som beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader.

Trots att kommittén i förslaget argumenterar för att Sveriges migrationspolitik inte ska skilja sig från andra EU-länders, innebär kommitténs förslag att Sverige placerar sig i en position som sticker ut jämfört med andra EU-länder. Av Svenska Röda Korsets kartläggning av tillståndstider i Europa framgår att genomsnittet i EU för tidsbegränsade uppehållstillstånd för flyktingar är fem år, och att genomsnittet för tidsbegränsade uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande är tre år.¹²

Som ovan anförts har kommittén konstaterat i betänkandet att i princip alla skyddsbehövande har fått sitt tidsbegränsade uppehållstillstånd förlängt när det första tidsbegränsade uppehållstillståndet löpt ut under den tillfälliga lagen. Detta talar för att skyddsbehov inte upphör under den korta tid för uppehållstillstånd som nu föreslagits, och särskilt inte under så kort tid som 13 månader.

RSS anser därför att om uppehållstillstånd i huvudregel ska vara tidsbegränsade vid första beslutstillfälle, bör längden på uppehållstillstånden minst motsvara samma nivå som EU:s genomsnitt.

Undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd

Kommittén har föreslagit att utlänningar som tagits emot i Sverige inom ramen för beslut om överföring av skyddsbehövande till Sverige, så kallade kvotflyktingar, ska beviljas permanenta

¹² Röda Korset, Längd på uppehållstillstånd - en europeisk jämförelse, 2020, s 6

uppehållstillstånd vid första beslutstillfället. Vidare har kommittén föreslagit att inga andra undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd ska finnas.

RSS välkomnar förslaget att kvotflyktingar ska beviljas permanenta uppehållstillstånd vid första beslutstillfället. RSS ifrågasätter dock att endast kvotflyktingar ska kunna beviljas permanenta uppehållstillstånd vid första beslutstillfället. Det förefaller omotiverat att flyktingar och alternativt skyddsbehövande som har tagit sig till Sverige och sökt asyl, skulle ha ett annat eller ett kortare behov av skydd än kvotflyktingar. RSS ifrågasätter därför att endast kvotflyktingar ska vara undantagna från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd, och hänvisar till det som ovan anförts om vikten av permanenta uppehållstillstånd.

RSS anser också att det måste finnas fler undantag som möjliggör för att bevilja permanenta uppehållstillstånd vid första beslutstillfälle i andra fall utöver kvotflyktingar. Det är särskilt viktigt att barn och svårt sjuka kan beviljas permanenta uppehållstillstånd vid första beslutstillfälle.

UNHCR har understrukt vikten av varaktiga lösningar vilket även innefattar en säker juridisk status och ett långsiktigt uppehållstillstånd. Detta har extra stor betydelse för barn och deras möjlighet att utvecklas.¹³ Barn är en särskilt utsatt grupp och barn som har varit på flykt behöver få växa upp i trygghet utan att riskera att ryckas upp från sina hem efter att de har etablerat sig i Sverige. Detta bör vidare vara en självklarhet för alla barn som bedöms vara skyddsbehövande, oavsett om de sökt asyl i Sverige eller om de kommit till Sverige som kvotflyktingar.

Det förefaller särskilt viktigt att det finns utrymme för undantag från huvudregeln om tillfälliga uppehållstillstånd i de situationer då en sökande har beviljats uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. Av kommitténs förslag framgår att uppehållstillstånd som beviljas på grund av humanitära skäl ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader. Kommittén framhåller att det inte skulle framstå som konsekvent att bevilja permanent uppehållstillstånd vid denna typ av uppehållstillstånd, när utlänningar som beviljas uppehållstillstånd enligt huvudgrunderna ska tilldelas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd,

Vidare bör det finnas utrymme att bevilja permanenta uppehållstillstånd i situationer då människor är i behov av längre vård. Som ovan anförts medför tidsbegränsade uppehållstillstånd svårigheter att få behövlig vård. Permanenta uppehållstillstånd bör därför kunna beviljas till personer i behov av längre vård, till exempel i de fall där vårdbehov kräver det för att kunna ge livslång nödvändig behandling.

¹³ <https://www.unhcr.org/excom/exconc/4357a91b2/conclusion-local-integration.html>

För det fall att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel, bör det enligt RSS införas fler undantag från huvudregeln, med möjlighet att bevilja permanenta uppehållstillstånd vid första beslutstillfället i fler fall än enbart till kvotflyktingar.

Att göra skillnad på flyktingar och alternativt skyddsbehövande

Kommittén har föreslagit att ge alla skyddsbehövande förutom kvotflyktingar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och att tillståndets längd ska vara beroende av vilken skyddsstatus den asylsökande bedöms ha. Enligt RSS saknas goda skäl att göra en så pass stor åtskillnad mellan olika grupper av skyddsbehövande vad gäller längden på uppehållstillstånd. RSS anser, i likhet med UNHCR, att det alternativt skyddsbehövande och flyktingar har samma humanitära behov.¹⁴ Vidare har EU-kommissionen konstaterat att alternativt skyddsbehövande "har samma behov av internationellt skydd som flyktingar" och med anledning av detta uppmanat medlemsstaterna att "anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter".¹⁵

Av förslaget framgår att det saknas anledning att anta att längden på skyddsbehoven mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande varierar i någon större utsträckning. Enligt Migrationsverkets statistik beviljades i princip samtliga förlängningsansökningar år 2017 och år 2018. Under 2020 beviljades 97% av de som sökte om förlängning av sitt uppehållstillstånd under 2020 på grund av fortsatt behov av skydd fick detta beviljat. Såväl flyktingar som alternativt skyddsbehövande anses således ha ett fortsatt behov av skydd vid prövningen av förlängning av uppehållstillståndet.

Att ha tillfälliga uppehållstillstånd samt att göra så stor skillnad på alternativt skyddsbehövande och flyktingar innebär vidare att det läggs större vikt vid statusförklaring, något som kan ifrågasättas ur ett svenskt perspektiv. Sverige har som tidigare nämnt en lång tradition av permanenta uppehållstillstånd för såväl alternativt skyddsbehövande som flyktingar. Innan den tillfälliga lagens införande var den praktiska betydelsen av statusförklaringen således av relativt marginell betydelse. I ett system där skyddsstatusen inte påverkat individens rättigheter på något nämnvärt sätt blir statusförklaringen av mindre intresse.

Vidare har Sverige fått kritik av både UNHCR som Europarådets tidigare kommissarie för mänskliga rättigheter för sina bedömningar av statusförklaring i asylärenden. Kritiken har framförallt bestått i att Sverige beviljar status som alternativt skyddsbehövande för personer som är att bedöma som flyktingar.¹⁶ Sverige har en förhållandevis mycket låg andel beviljade

¹⁴ UNHCR

¹⁵ Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM/2014/0210),

¹⁶ Se Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following His Visit to Sweden from 2 to 6 October 2017, Commdh(2018)4. Hämtat den 20 juni 2018 från <https://rm.coe.int/commdh-2018-4-report-on-the-visit-to-sweden-from-2-to-6-october-2017-b/16807893f8>; UNHCR; Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees Regional Representation for

flyktingstatusförklaringar jämfört med många andra europeiska länder. Under 2016 beviljades ca 55% av de som beviljades skyddsstatus i EU status som flykting. Motsvarande siffror från Sverige visar att ungefär 26% beviljades flyktingstatus.¹⁷

Uppehållstillstånd på grund av anknytning

RSS välkomnar förslaget om att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska ges samma rätt till familjeåterförening och att även personer med uppehållstillstånd på annan grund ska kunna vara anknytningspersoner. Vi välkomnar vidare förslaget om att rätt till uppehållstillstånd på grund av hushållsgemenskap fortsatt ska finnas.

RSS anser att rätten till familjeåterförening ska vara villkorlös. Kommittén har gett förslag på vilken krets som ska kunna beviljas familjeåterförening. Förslaget omfattar anknytningspersonens kärnfamilj vilket enligt kommittén är make, sambo och ogifta barn, ogifta barn till anknytningspersonens make eller sambo, föräldrar till ensamkommande barn som fått skyddsstatus samt nära anhöriga som har ett beroendeförhållande med anknytningspersonen. Om anknytningspersonen har permanent uppehållstillstånd ska uppehållstillstånd kunna beviljas för förälder som har umgänge med barn och förälder som sammanbor med.

RSS beklagar regeringen som endast rör en begränsad krets och efterfrågar framförallt en möjlighet för barn alla barn att kunna återförenas med sina föräldrar. Föräldrar har enligt den nuvarande ordningen och i förslaget rätt att återförenas med sina barn. Barn har däremot inte samma rätt att återförenas med sina föräldrar. De tillfällen barn i Sverige har möjlighet att återförenas med sina föräldrar är begränsade. RSS kommer ofta i kontakt med barn i Sverige vars föräldrar inte omfattas av lagens krets och därmed inte beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Vi träffar barn som saknar sina föräldrar eller som aldrig fått möjlighet att skapa en relation med dem. Familjen har en stor påverkan på barns utveckling och att tvingas ifrån dem kan påverka dem negativt på flera sätt. Att inte ge barn en mer omfattande rätt till sina föräldrar kan inte anses vara förenligt med barnets bästa enligt barnkonventionen. Konsekvenserna av barns separation från sina föräldrar förslaget leder till har inte beaktats vilket RSS ställer sig kritiska till.

RSS välkomnar att kommittén föreslår att familjemedlemmar med särskilt beroendeförhållande ska kunna återförenas efter att den möjligheten varit begränsat under tillfälliga lagen. Det är viktigt att poängtera att bestämmelsen har tolkats mycket snävt i

Northern Europe on the draft law proposal on restrictions of the possibility to obtain a residence permit in Sweden ("Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige – utkast till lagrådsremiss"), s. 8

¹⁷ Eurostat, newsrelease 70/2017, 2017-04-26, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8001715/3-26042017-APEN.pdf/05e315db-1fe3-49d1-94ff-06f7e995580e>
se även Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, s 33.

praxis. FN:s barnrättskommitté har konstaterat att begreppet familj sa tolkas i bred bemärkelse och omfattar förutom föräldrar även medlemmar av släkten och lokalsamhället i enlighet med lokala sedvänjor.

RSS efterfrågar en utvidgad tolkning av familjebegreppet och understryker att möjligheten till uppehållstillstånd för familjemedlemmar som har särskilt beroende förhållande till anknytningspersonen inte är tillräckligt. Ett problem är att det finns krav på att beroendeförhållandet redan ska ha funnits i hemlandet och därmed förbises beroendeförhållanden som skapats under flykten.

Krav på permanent uppehållstillstånd vid anknytning

Kommittén föreslår att uppehållstillstånd i vissa fall enbart kommer beviljas om anknytningspersonen har permanent uppehållstillstånd. Detta samtidigt som tillfälliga uppehållstillstånd föreslås bli huvudregel i utlänningslagen. De anknytningar som åsyftas är de som nu regleras i 5 kap 3 a § första stycket 3 och 4 utlänningslagen. De anknytningar kommer enligt förslaget enbart vara möjligt när anknytningspersonen har permanent uppehållstillstånd. Det ska uppmärksammas att anknytningspersonen i dessa ärende alltid är barn.

Det framkommer inte i kommitténs förslag vad som kommer krävas för att barn ska beviljas permanent uppehållstillstånd. Barn föreslås vara undantagna kraven för permanent uppehållstillstånd men utöver det finns inte fler riktlinjer. Det är oklart huruvida tidsgränsen för permanent uppehållstillstånd på tre år kommer vara tillämplig på barn. En lagstadgad treårig separation mellan barn och deras förälder kan inte vara förenligt med barnets bästa och barns rätt till privat- och familjeliv.

Det kommer krävas permanent uppehållstillstånd för barn som vill återförenas med en förälder som ska utöva umgänge med ett barn som bor i Sverige. Förslaget kommer bland annat påverka barn som har separerade föräldrar- och ett barn till separerade föräldrar bör ha samma rätt till familjeliv som barn där föräldrarna lever tillsammans. Kommitténs förslag kommer att försvåra för barn att ha en relation med båda sina föräldrar efter en separation, enbart beroende av yttre omständigheter som barnet inte råår över. Förslaget har en traditionell syn på familjen som inte stämmer överens med hur familjer ser ut i verkligheten.

Tidpunkten för ansökan

RSS anser att tidpunkten för att fastställa ålder i familjeåterföreningsärenden bör framgå i lagtexten eller åtminstone klart och tydligt i förarbetena, eftersom det särskiljer sig från tidigare rådande ordning i svensk rätt.

EU-domstolen fastslog den 12 april 2018 i mål C-550/16 (A och S) att en anknytningsperson som är yngre än 18 år vid inresan till en medlemsstat och vid inlämnandet av asylsökanden i den staten, men under asylförfarandets gång har uppnått myndighetsålder och därefter beviljats flyktingstatus, ska betraktas som "underårig" i familjeåterföreningsdirektivets mening. I avgöranden den 16 juli 2020 i mål C-133/19, C-136/19 och C-137/19 fastslog EU-domstolen att principen om att åldern vid ansökningstillfället är styrande även gäller i förhållande till barn som ansöker som familjeåterförening, men hinner fylla 18 under myndigheternas handläggning av ansökan om familjeåterförening.

EU-domstolen uttalade avgörandena som angetts ovan att en ordning där åldern räknas från beslutsdatumet strider mot principerna om likabehandling och rättssäkerhet, då myndigheternas handläggningstid i det enskilda fallet blir avgörande för om den enskilde skulle kunna beviljas familjeåterförening eller inte. Ett sådant förfarande ansågs därför strida mot familjeåterföreningsdirektivets övergripande syfte, att främja familjeåterförening.

EU-domstolen uttalade i samtliga ovan nämnda avgöranden att en ordning där åldern räknas från beslutsdatumet strider mot principerna om likabehandling och rättssäkerhet, då myndigheternas handläggningstid i det enskilda fallet blir avgörande för om den enskilde skulle kunna beviljas familjeåterförening eller inte. En sådan ordning bedömdes således strida mot familjeåterföreningsdirektivets övergripande syfte; att främja familjeåterförening.

EU-domstolens ställningstagande i ovan nämnda avgöranden är inte förenlig med hittills rådande inhemsk praxis där anknytningspersonen/den sökandes ålder vid beslutstillfället är avgörande för om personen i fråga bedöms vara ett barn eller inte (se t.ex. MIG 2007:5).

När det gäller frågan om anknytningspersonens ålder har vi i ärenden vi har drivit som ombud sett att det råder osäkerhet kring hur EU-domstolens avgörande C-550/16 ska tolkas i en svensk kontext. EU-domstolens avgörande gällde en anknytningsperson som hann fylla 18 redan under handläggningen av hennes egen asylansökan. I en sådan situation ansåg EU-domstolen att en förutsättning för att hon kunna ses som underårig även vid en senare ansökan om familjeåterförening var att ansökan om familjeåterförening gjordes senast tre månader efter att flyktingstatus hade beviljats.

Avgörandet av svenska rättstillämpare har tolkats så att tremånadersregeln ska gälla även i den situationen att anknytningspersonen har fyllt arton år under tiden från det att ansökan om familjeåterförening har gjorts till dess beslut har fattats. Om själva ansökan om familjeåterförening – som många gånger har gjorts i god tid innan barnets artonårsdag då familjen har haft all anledning att tro att ansökan skulle hinna avgöras innan artonårsdagen – har gjorts senare än tre månader från beviljandet av uppehållstillstånd har avslag ändå meddelats.

Den ovan nämnda tolkningen av mål C-550/16 är för oss svår att förstå, då rätten till familjeåterförening även i sådana fall blir helt beroende av myndigheternas handläggningstider, på ett sätt som EU-domstolen inte anser är förenlig med familjeåterföreningsdirektivets övergripande syfte. Något klagande avgörande från Migrationsöverdomstolen har ännu inte kommit i denna fråga.

Oklarheter vid anknytning till barn gällande försörjningskrav

Det framgår av nuvarande lagstiftning att undantag från försörjningskravet ska göras när anknytning till barn åberopas. Kommitténs förslår att det undantaget ska fortsätta gälla. Det finns dock oklarheter hur det nuvarande undantaget till försörjningskravet för barn ska tolkas. Migrationsverket har efter sitt rättsliga ställningstagande (Rättsligt ställningstagande om försörjningskravet i 9 § tillfälliga lagen - RS/011/2020, 2020-06-24, RS/011/2020) från den 24 juni 2020 ändrat sin tolkning av bestämmelsen. Migrationsverket anser numera, i motsats till tidigare ställningstagande och ordalydelsen i texten, att om en utlänning åberopar anknytning till både vuxen och barn som ingår i samma familj är undantag från försörjningskravet inte längre relevant. RSS efterfrågar ett förtydligande i fråga om undantag från försörjningskravet för barn.

Vid bedömningen av om försörjningskravet är uppfyllt vad gäller inkomst ger förarbetena vägledning att det ska röra sig om arbetsrelaterade inkomster som har en viss regelbundenhet och varaktighet. Av RSS:s praktiska erfarenhet av familjeåterföreningsärenden framstår det i praktiken som att både Migrationsverket och Migrationsdomstolarna tillämpar ett strikt krav på anställning om minst 12 månader från prövningstillfället och att tidigare inkomster eller andra omständigheter sällan beaktas. RSS:s erfarenhet är dessutom att timanställningar inte godtas överhuvudtaget. Denna restriktiva tolkning av försörjningskravet slår hårt mot personer som beviljats asyl i Sverige och som vill tillgodogöra sig rätten till familjeliv.

EU-kommissionens riktlinjer framhäver att flera omständigheter bör vara av relevans vid bedömningen av anknytningspersonens försörjningsförmåga. Dessa är referenspersonens meriter och kunskaper, graden av strukturell arbetslöshet på referenspersonens yrkesområde eller sysselsättningsituationen i medlemsstaten.

Det följer också av EU-domstolens praxis att en sökande inte får nekas familjeåterförening för att inkomsten inte överstiger en viss miniminivå utan att medlemsstaten gör en konkret prövning av den sökandes situation i enlighet med artikel 17 familjeåterföreningsdirektivet. I EU-domstolens dom C-578/08 har domstolen dessutom tydliggjort att en individuell prövning också ska inrymma sökandens individuella ekonomiska behov, eftersom de ekonomiska behoven kan variera mellan olika individer.

RSS har efter att den tillfälliga lagen infördes mött ett stort antal personer som sökt men fått avslag på sin ansökan om att få återförenas med sin familj för att de inte nått upp till försörjningskravet, och vår bild är att prövningen inte görs i överensstämmelse med EU-rätten.

Undantag för försörjningskravet

RSS välkomnar att en ventil till försörjningskravet införs. Vi träffar många personer som inte uppfyller försörjningskravet och som med största sannolikhet aldrig kommer kunna göra det. De saknar därmed en realistisk möjlighet att återförenas med sin familj. Även om förslaget välkomnas ser RSS att det finns en risk att det förslag som kommittén presenterat kommer tolkas snävt. Möjligheten för en person att få återförenas med sin familj görs med ett försörjningskrav beroende av anknytningspersonens personliga resurser, men också av omständigheter som ligger helt utanför dennas kontroll, såsom den allmänna konjunkturen och arbetsmarknaden. Försörjningskravet kan vidare tvinga familjer att leva åtskilda under lång tid. Även om det finns en möjlighet att söka på nytt om anknytningspersonen får ett arbete kan flera års ytterligare separation komma på fråga på grund av långa handläggningstider. Det finns alltså många skäl att ifrågasätta försörjningskravets ändamålsenlighet. Om ett försörjningskrav införs bör i vart fall försörjningskravets storlek och möjligheten till undantag ses över.

Permanent uppehållstillstånd som norm

Krav för permanenta uppehållstillstånd

RSS är av uppfattningen att flyktingar och andra skyddsbehövande gruppers skyddsbehov i sig är tillräckligt för att berättiga dem till uppehållstillstånd i Sverige. Det är inte förenligt med rätten att begära internationellt skydd att uppställa krav härom på det sätt som nu föreslås. RSS avstyrker därför förslagen om de s.k. integrationskraven för permanenta uppehållstillstånd i sin helhet och finner att uppehållstillståndet rimligtvis bör komma först, varvid det integrationsinriktade arbetet kan ta vid när individen fått landa i den trygghet och sinnesfrid som ett permanent uppehållstillstånd innebär.

Språk- och samhällskunskapskrav samt försörjningskrav

Det är förvisso av grundläggande vikt att nyanlända tillägnar sig språket för att lyckas med en långsiktig etablering. RSS konstaterar dock att ett språkrav som grund för permanent uppehållstillstånd inte i sig innebär att språkkompetensen höjs. Fokus bör istället ligga på en trygg och stabil grundtillvaro för nyanlända grupper vilket i sin tur kan leda till ett språkligt kunskapsförvärv.

En brist i remissunderlaget är vidare att betänkandet, vad gäller de föreslagna kraven på språk- respektive samhällskunskap, hänvisar till delredovisningen för Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap (i det följande medborgarskapsutredningen) som ska redovisas först den 15 januari 2021. Kommittén har i betänkandet uttryckt att utformningen av språk- och samhällskunskapskraven samt kontrollen av dessa ska utformas utefter och beroende av de förslag som medborgarskapsutredningen lämnar. Detta innebär att de förslag som RSS jämte andra remissinstanser har att förhålla sig till vare sig är särskilt konkreta eller specifika. Det är en brist i betänkandet att de föreslagna kraven inte närmare har preciserats samt att betänkandet hänvisar till ett underlag som remissinstanserna inte har tillgång till.

Såsom kommittén själv konstaterat i sin konsekvensanalys kommer de föreslagna kraven på språk- och samhällskunskap leda till regelbundna kostnadsökningar för kommunerna då dessa ansvarar för språk- och samhällskunskapsundervisningen för nyanlända. Kommittén konstaterar att det är svårt att överblicka de ekonomiska konsekvenserna av förslaget utifrån nu givna ramar men nämner som en möjlig lösning på denna kostnad att kurserna delvis kan finansieras genom deltagaravgifter. RSS avstyrker en ordning där skyddsbehövande ska behöva erlägga avgifter för att möjliggöra för dem att erhålla permanent uppehållstillstånd.

I konsekvensanalysen påstås vidare att försörjnings- respektive språk- och samhällskunskapskrav kan "fungera som ett incitament för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden och delvis motverka några av de negativa effekterna av tidsbegränsade uppehållstillstånd". RSS ställer sig frågande till hur högre krav för att uppnå en tryggad framtid ska minska känslorna av otrygghet, oro och ovisshet om sagda framtid. RSS kan inte se hur snävare krav för att erhålla permanent uppehållstillstånd ska motverka de negativa effekterna som tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär.

RSS ser vidare att det finns en överhängande risk för att de som omfattas av försörjningskravet kommer överge sina utbildningar för att istället söka sig till en osäker arbetsmarknad för att uppfylla kravet på försörjning. Det är olyckligt att betänkandet föreslår en ordning som utgör ett incitament för människor att söka sig till otrygga anställningsförhållanden istället för den långsiktiga investering som en utbildning innebär. RSS ser att detta kommer motverka, snarare än att främja, integrationen av nyanlända. RSS ser vidare att dessa individer kommer konkurrera med andra, på arbetsmarknaden redan etablerade, arbetstagare, vilket gör det svårare för de berörda grupperna att konkurrera om arbetstillfällena vilket i sin tur ökar risken för exploatering på arbetsmarknaden.

Krav på god vandel

RSS avstyrker kravet på vandelsprövning såvitt avser barn. För det fall att en person är över 15 år är denne förvisso straffmyndig men likväl ett barn. Vandelskravet kommer då i praktiken att försvåra för barn i ålderskategorin 15 – 18 år att beviljas permanenta uppehållstillstånd. RSS betonar att de potentiellt mycket långtgående barnrättsliga konsekvenser som en sådan ordning kan resultera i måste utredas närmare innan en sådan ordning kan införas. För det fall att vandelskravet likväl införs bör det, i vart fall, finnas en ventil med olika karenstider för olika åldersgrupper avseende samma brottsrubricering. Således bör inte karenstiden vara densamma för en 15-åring som för en 25-åring som misstänks ha gjort sig skyldiga till samma brott.

RSS anser vidare att gränsen för kravet på god vandel tydligt måste stipuleras i lag. En ”öppen” bedömning på det sätt som nu föreslås riskerar bana väg för en alltför hög grad av skönsmässighet präglad av ett omfattande svängrum vilket kan komma att helt dirigeras av interna riktlinjer hos Migrationsverket. En sådan lagstadgad definition är av vikt inte minst utifrån att det tar tid för migrationsdomstolarna att utveckla praxis och vägledande domar genom vilka lagstiftningen kan tolkas.

Härutöver efterfrågar RSS ett förtydligande beträffande skrivningen att ”det kan vara fråga om mindre allvarlig brottslighet men som i kombination med allvarlig misskötsamhet kan anses väcka tveksamhet”. Det är högst oklart vad som i sammanhanget menas med ”allvarlig misskötsamhet” varför RSS efterfrågar och ser vikten av ett förtydligande.

Undantag från kraven

RSS anser att det ska vara omständigheterna vid tiden för ansökan om permanent uppehållstillstånd som ska vara avgörande för huruvida man är undantagen kraven för permanent uppehållstillstånd eller ej. Frågan om ett barn ska bedömas som barn eller vuxen i ansökningsprocessen ska inte vara avhängigt Migrationsverkets handläggningstider. Har man under handläggningstiden hunnit bli vuxen ska man således likväl bedömas enligt ordningen som gäller för barn om man var minderårig när ansökan formellt gjordes.

RSS välkomnar förslaget om att pensionärer ska undantas de föreslagna kraven för permanent uppehållstillstånd.

RSS anser att synnerliga skäl är ett för högt ställt krav för att bli undantagen de föreslagna kraven för permanent uppehållstillstånd. Det bör, för det fall en sådan ordning införs, endast krävas särskilda skäl för att bli undantagen kraven.

RSS ifrågasätter att det inte specificerats någon borte gräns för hur länge det ska vara möjligt att ha ett tidsbegränsat uppehållstillstånd innan det per automatik går över till ett permanent

uppehållstillstånd, samt anser att denna bortre gräns bör stipuleras i lag. RSS efterfrågar härutöver ett förtydligande av huruvida en mycket lång tid i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd ska anses utgöra sådana synnerliga skäl som gör att en sökande kan beviljas permanent uppehållstillstånd.

Det är vidare oklart vad som menas med att en utlänning har vistats i Sverige "en längre tid" och därmed omfattas av den i betänkandet föreslagna ventilen. RSS ser ett behov av att detta definieras närmare.

RSS konstaterar vidare att det är oklart vilka villkor som föreslås gälla för barns möjligheter till permanent uppehållstillstånd, och därmed även hur barn ska gå tillväga för att få hit sina familjemedlemmar. RSS efterfrågar ett förtydligande av detta för att säkerställa att förslagen inte riskerar strida mot Europakonventionens artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjeliv, samt barnkonventionens bestämmelser om barns rätt till familjeliv, vilka dessutom nyligen blivit lag i Sverige.

Ansökan och överklagande m. m.

RSS avstyrker förslaget att det endast ska vara möjligt att ansöka om permanent uppehållstillstånd vid tillfället för förlängningsansökan. Det är varken rimligt eller effektivt att tvingas vänta ut hela det tidsbegränsade uppehållstillståndet för att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd trots att man dessförinnan uppfyller kraven härom. RSS ser att detta kommer påverka människors möjligheter till integration på ett negativt sätt och dra ut på tidsdräkten av etableringen i majoritetssamhället.

RSS välkomnar förslaget att det ska vara möjligt att överklaga ett beslut att inte bevilja permanent uppehållstillstånd.

Personer som redan har tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige

RSS välkomnar att personer som redan har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen ska få tillgodoräkna sig den tiden vid ansökan om permanent uppehållstillstånd.

RSS konstaterar att det kommer finnas fall då barn uppfyller kraven för att beviljas permanenta uppehållstillstånd när deras föräldrar inte gör det. Detta kommer i praktiken leda till att det, inom en och samma familj, kommer finnas personer med olika typer av uppehållstillstånd vilket blir en märklig situation för familjerna. Utöver detta uppstår frågeställningen vilka de praktiska konsekvenserna blir för det fall att föräldrarna i en familj inte får förlängda uppehållstillstånd men barnen får permanenta uppehållstillstånd. Det väcker frågan om det kommer bli möjligt att fatta utvisningsbeslut för föräldrar vars barn har

beviljats permanent uppehållstillstånd samt huruvida dessa vårdnadshavares enda möjlighet att stanna i Sverige blir beroende av en ansökan om verkställighetshinder. RSS ser att de föreslagna kraven öppnar upp för flera tillämpningssvårigheter.

Fördröjd etablering i samhället och på arbetsmarknaden

Kommittén konstaterar i sin konsekvensanalys att det finns risk för att de föreslagna kraven i vissa fall kan leda till att nyanländas etablering på arbetsmarknaden och integration i samhället fördröjs. RSS finner att det är anmärkningsvärt att kommittén trots konstaterandet av detta väljer att gå vidare med förslag som direkt motarbetar kommitténs uttalade syfte med förslagen.

Varaktigt bosatta

RSS avstyrker förslaget om uppställda krav för varaktigt bosattas möjlighet till permanent uppehållstillstånd i sin helhet samt anser att permanent uppehållstillstånd fortsatt ska vara huvudregeln.

RSS tolkar betänkandet så att ändamålet med förslagen är att skapa en bättre samhällsintegration av de som ansöker om ställning som varaktigt bosatta. RSS ser inte att det i och för sig föreligger hinder mot att ställa upp olika krav för olika målgrupper för att erhålla permanent uppehållstillstånd. Exempelvis är det en förutsättning för varaktigt bosatta att de bidrar till arbetsmarknaden och är ekonomiskt aktiva för att erhålla uppehållstillstånd varför det är rimligt att ställa upp arbetsmarknadsrelaterade krav för att erhålla ett permanent uppehållstillstånd. RSS ser dock inte att ett krav på samhällskunskap uppnår det ändamål som man menar att det kommer uppnå. Vidare saknas det forskningsstöd för att uppställda språkrav främjar integrationen i samhället och de föreslagna kraven framstår inte som ändamålsenliga. RSS ställer sig vidare frågande till vad som kommer ske med de personer som i och för sig beviljas status som varaktigt bosatta efter fem år i Sverige men som inte uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd och därmed inte beviljas ett sådant. De praktiska konsekvenserna av en sådan situation har kommittén inte belyst. Inte heller har kommittén förtydligat om man i en sådan situation istället ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, samt om och hur detta i så fall påverkar statusen som varaktigt bosatt.

Kommittén bedömer vidare i sin konsekvensanalys att de nu föreslagna kraven varken kommer medföra att ansökningarna om ställning som varaktigt bosatt kommer minska eller öka jämfört med en återgång till utlänningslagen (det s.k. nollalternativet). Däremot bedöms ansökningarna minska i jämförelse med vad som vore fallet om den tillfälliga lagen fortsätter gälla. RSS ser därmed inte hur de föreslagna kraven uppfyller det i betänkandet påstådda målet att öka integrationen och etableringen av nyetablerade i samhället utan konstaterar att förslagen enbart syftar till att minska antalet ansökningar om ställning som varaktigt bosatt.

Uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet efter laga kraft

Angående kommitténs förslag om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen

I förslaget från kommittén föreslås att ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning på grund av hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen ska vara tidsbegränsat och gälla i maximalt 13 månader. För det fall att verkställighetshindret har sin grund i att den sökande har flyktingskäl, ska tillståndstiden vara tre år, om inte tvingande hänsyn till nationell säkerhet eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Vidare föreslår kommittén att om ett nytt uppehållstillstånd beviljas, ska det nya uppehållstillståndet som huvudregel också vara tidsbegränsat och gälla maximalt i ett år. Ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas om verkställighetshindret är bestående, men det föreslås tidigast kunna göras efter att utlänningen har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i tre år. Utlänningen måste då också uppfylla de ytterligare krav som föreslås att införas för permanenta uppehållstillstånd.

RSS anser att huvudregeln bör vara att Migrationsverket får bevilja permanenta uppehållstillstånd vid första prövningen av verkställighetshinder, om en utlänning beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Så som reglerna är utformade i utlänningslagen får Migrationsverket bevilja permanenta uppehållstillstånd om hindret är bestående. Om hindret är tillfälligt får Migrationsverket bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd, med möjlighet att i ett senare skede ansöka om permanent uppehållstillstånd. RSS avstyrker kommitténs förslag och föreslår en återgång till reglerna så som de är utformade i utlänningslagen, med möjlighet att bevilja permanenta uppehållstillstånd vid första prövningstillfället.

Angående bestående hinder mot verkställighet

I förslaget från kommittén föreslås att ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning på grund av hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen ska vara tidsbegränsat och gälla i maximalt 13 månader, oavsett om hindret mot verkställighet bedöms vara bestående eller tillfälligt. För det fall att verkställighetshindret har sin grund i att den sökande har flyktingskäl, ska tillståndstiden vara tre år.

Om ett hinder mot verkställighet bedöms vara bestående redan första gången det prövas, är RSS av uppfattningen att det framstår som orimligt att endast bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd i 13 månader. Om bedömning görs att det föreligger ett bestående verkställighetshinder anser RSS att det är motiverat att bevilja permanent uppehållstillstånd vid första prövningstillfället. Som ovan anförts ser RSS att tidsbegränsade uppehållstillstånd

leder till negativa konsekvenser både för enskilda och för samhället i stort. RSS ser att tidsbegränsade uppehållstillstånd skapar stress och otrygghet hos berörda personer och leder till stor oro över huruvida tillståndet kommer att förlängas när tiden löper ut. Som ovan anförts är det även visat att tidsbegränsade uppehållstillstånd leder till ökad psykisk ohälsa hos berörda personer och försvårar möjligheten till behövlig vård. Det är även visat att tidsbegränsade uppehållstillstånd försvårar integrationen i Sverige, då det påverkar viljan och möjligheten att studera i Sverige samt försvårar möjligheten att få arbete i Sverige och leder till att personer tar arbeten under sin kvalifikationsgrad.

RSS ser således att tidsbegränsade uppehållstillstånd vid bestående verkställighetshinder riskerar att leda till osäkerhet och otrygghet hos den enskilde. Samtidigt innebär det också en ökad arbetsbelastning hos Migrationsverket. Kommittén har själva anført i betänkandet att korta tillståndstider skapar fler ärenden hos Migrationsverket då dessa ska omprövas när tillståndstiden gått ut för att se om hindret mot verkställighet kvarstår.¹⁸ I fall där det redan har bedömts att verkställighetshindret är bestående framstår detta som onödigt och orimligt, då det kommer innebära omprövning av ärenden där bestående verkställighetshinder redan bedömts föreligga.

RSS anser därför att det framstår som omotiverat att endast bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd som är tidsbegränsade 13 månader, om ett hinder mot verkställighet bedöms vara bestående redan vid första prövningen. RSS anser att om det görs en bedömning att ett verkställighetshinder är bestående borde istället ett permanent uppehållstillstånd kunna beviljas vid det första prövningstillfället.

Det framstår också som orimligt att en ansökan om permanent uppehållstillstånd tidigast kan göras efter att utlänningen haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i tre år, samt att utlänningen då också måste uppfylla ytterligare krav som ställts upp i förslaget för att beviljas permanent uppehållstillstånd. RSS anser att om det konstateras att det föreligger ett bestående verkställighetshinder, så bör det i sig vara tillräckligt för att berättigas ett permanent uppehållstillstånd i Sverige. RSS avstyrker därför även förslaget att en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna göras tidigast efter tre år samt att ytterligare krav ställs upp för att få permanent uppehållstillstånd.

Angående tillfälliga hinder mot verkställighet

För personer som har verkställighetshinder som inte bedöms vara bestående, har kommittén föreslagit att de inte ska kunna tillgodoräkna sig tid med tidsbegränsade uppehållstillstånd för att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd. RSS ser med oro på de konsekvenser som förslaget kan leda till.

¹⁸ SOU 2020:54 s 327

Som grund för förslaget har kommittén skrivit att om personer som har verkställighetshinder som inte är bestående skulle kunna tillgodoräkna sig tid med tidsbegränsade uppehållstillstånd, skulle det leda till stötande resultat om personer som inte medverkat till verkställighet och därför fått tidsbegränsade uppehållstillstånd sedan kan ansöka om permanenta uppehållstillstånd. Här måste det framhållas att kommitténs förslag förefaller bygga på en felaktig uppfattning om när uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen får beviljas. Enligt 12 kap. 18 § får uppehållstillstånd beviljas om det kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns ett hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 §, eller om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen, eller om det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas. I propositionen till införandet av reglerna om verkställighet i 12 kap. utlänningslagen anförs att för att mottagarlandets ovilja att ta emot personen ska kunna utgöra ett praktiskt hinder mot verkställighet krävs att utlänningen själv har medverkat för att en verkställighet skall kunna genomföras.¹⁹ Det är således inte möjligt att bevilja en person uppehållstillstånd på grund av att denne inte medverkat till verkställighet. Kommitténs motivering till förslaget syftar således till en grund för verkställighetshinder som inte existerar.

I sammanhanget måste det framhållas att begreppet "bestående" tolkas restriktivt, och bedömningen av vad som anses vara bestående hinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen har under senare år blivit väldigt snäv. Med rådande tolkning av begreppet är det således höga krav för vad som kan anses vara ett bestående hinder. Med beaktande av de höga krav som föreligger för vad som anses vara ett bestående verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, ser RSS att kommitténs förslag kan leda till att personer som bedöms ha tillfälliga uppehållstillstånd riskerar att "fastna" i att enbart beviljas korta tidsbegränsade uppehållstillstånd utan möjlighet till att ansöka om permanenta uppehållstillstånd. Detta då kommitténs förslag riskerar att leda till att personer som bedöms ha tillfälliga verkställighetshinder upprepade gånger kommer att beviljas nya tidsbegränsade uppehållstillstånd vid ansökan om förlängning på grund av att det tillfälliga verkställighetshindret fortfarande finns kvar, men utan möjlighet att i ett senare skede ansöka om permanenta uppehållstillstånd.

RSS ser med oro på förslaget då förslaget riskerar att leda till orimliga konsekvenser för den enskilde. RSS ser att kommitténs förslag riskerar att leda till att personer som bedöms ha tillfälliga verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen kommer att vistas i Sverige under långa perioder med tidsbegränsade uppehållstillstånd, utan möjlighet att ansöka om permanenta uppehållstillstånd. RSS ser att detta skulle leda till stora negativa konsekvenser

¹⁹ Prop. 2004/05:170 s 226

för den enskilde och för samhället i stort. Att uteslutas från möjligheten att beviljas permanenta uppehållstillstånd innebär också att uteslutas från möjligheten att i senare skede ansöka om svenskt medborgarskap, och de rättigheter som det medför. RSS ser därför att förslaget riskerar att leda till en systematisk utestängning av de personer som berörs.

Kommittén har själva anfört i betänkandet att det inte är önskvärt att personer vistas i Sverige under längre perioder med korta uppehållstillstånd på grund av att avvisnings- eller utvisningsbeslut inte kan verkställas.²⁰ Kommittén har också anfört att det är deras ståndpunkt att det måste vara möjligt för personer som befinner sig i Sverige att vid någon tidpunkt få ett permanent uppehållstillstånd.²¹ Förutom de stora konsekvenser som förslaget innebär för de personer som berörs, ser RSS därför också en risk att förslaget leder till konsekvenser som kommittén själva anfört inte är önskvärda. Det är RSS uppfattning att kommittén inte har analyserat vilka konsekvenser som förslaget kan leda till, och att förslaget inte kan anses vara motiverat i förhållande till de konsekvenser som det kan innebära för de personer som berörs.

Det är RSS uppfattning att det inte finns anledning till att göra skillnad på personer som får uppehållstillstånd på grund av tillfälliga verkställighetshinder och på personer som får uppehållstillstånd genom andra grunder, när det gäller möjligheten att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd. RSS vill särskilt understryka att kommitténs förslag riskerar att leda till en systematisk utestängning av rättigheter för de personer som berörs. RSS avstyrker därför förslaget om att personer som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av tillfälliga verkställighetshinder inte ska kunna ansöka om permanenta uppehållstillstånd. RSS anser att personer som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av tillfälliga verkställighetshinder bör kunna ansöka om permanenta uppehållstillstånd i ett senare skede.

Angående förlängning av uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder

Kommittén har föreslagit att vid förlängning av uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder ska det nya uppehållstillståndet som huvudregel vara tidsbegränsat och gälla i maximalt ett år. Detta kan jämföras med kommitténs förslag för längden på uppehållstillstånd vid förlängning för personer som har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, då kommittén har föreslagit att ett nytt uppehållstillstånd vid ansökan om förlängning ska gälla i två år.

Korta uppehållstillstånd leder till begränsningar av rättigheter i samhället, samt till praktiska svårigheter för både myndigheter och berörda individer. Lagstiftaren har tidigare uppmärksammat detta, varför det kortaste uppehållstillståndet i nuvarande lagstiftning är 13

²⁰ SOU 2020:54 s 328

²¹ SOU 2020:54 s 207

månader. RSS anser att det är orimligt att försätta personer i utsatthet vad gäller rättigheter och praktiska svårigheter på grund av ett uppehållstillstånd som är 12 månader eller kortare. Förslaget riskerar att leda till ökad utsatthet och undandragna rättigheter för en redan utsatt grupp. RSS anser att det är orimligt att de som beviljas uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder får sämre förutsättningar och rättigheter än personer som beviljas uppehållstillstånd av andra skäl.

RSS avstyrker därför förslaget och föreslår istället att längden på uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder vid förlängning bör motsvara samma tid som vid förlängning av uppehållstillstånd av andra skäl.

Inför de lagförslag som föreslogs i SOU 2017:84

Utöver vad som ovan anförts anser RSS att det finns ett stort behov av ytterligare förändring gällande bestämmelserna om s.k. praktiska verkställighetshinder. Personer med lagakraftvunna utvisningsbeslut som inte kan verkställas och inte heller kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige befinner sig i limbo. Denna situation är både orimlig och inhuman.

RSS föreslår att lagstiftaren inför de förslag som presenterades i SOU 2017:84 och som än i dag omsatts i lagstiftning. Förslagen var följande:

- Låt det tydligt framgå av utlänningslagen att hänsyn ska tas till praktiska verkställighetshinder redan i grundärenden och att uppehållstillstånd får beviljas av sådana skäl.
- För in begreppet praktiska verkställighetshinder i den bestämmelse som möjliggör för Migrationsverket att bevilja uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut.
- För in en ny bestämmelse som uttryckligen anger att uppehållstillstånd får beviljas om ett avlägsnandebeslut har preskriberats, om inte den enskilda personens eget agerande varit den avgörande orsaken till att beslutet inte kunnat verkställas.
- Tillsätt en utredning om statslösas rättsliga ställning och införandet av en statslöshetsprocedur.

Det bör vara möjligt att överklaga beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen

RSS anser att det bör införas en möjlighet att överklaga beslut om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Såsom framgick i SOU 2017:84 är det få personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder eftersom bedömningen är mycket restriktiv. Det har uppmärksamats av bl.a. författaren till ovan nämnda utredning att

Migrationsverket även över tid ändrar på lagens innehåll genom sina rättsliga ställningstaganden.²²

RSS anser även att det kan ifrågasättas om överklagandeförbudet i alla situationer är förenligt med EU:s rättighetsstadga.

Av artikel 47 i EU:s rättighetsstadga framgår att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Rätten till just domstolsprövning gör rättigheterna kopplade till ett effektivt rättsmedel mer omfattande i EU:s rättighetsstadga än enligt exempelvis Europakonventionen. En situation där en prövning enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen kan aktualiseras är om en asylsökande efter att ett avlägsnandebeslut har drabbats av, eller försämrats i, ett allvarligt sjukdomstillstånd.

EU-domstolen har i mål C-562/13 uttalat att avlägsnande av tredjelandsmedborgare som lider av ett allvarligt sjukdomstillstånd till ett land där det saknas adekvat behandling i mycket speciella fall kan innebära ett åsidosättande av principen om non-refoulement i artikel 5 återvändandenedirektivet. EU-domstolen anser därför att personer i sådana situationer måste ha tillgång till ett rättsmedel med suspensiv verkan. Även Migrationsöverdomstolen kom till en liknande slutsats i MIG 2015:9.

Det kan alltså konstateras att överklagandeförbudet i 12 kap. 18 § inte i alla situationer är förenligt med EU-rätten. RSS bedömer att det inte kan uteslutas att även andra situationer som prövas inom ramen för 12 kap. 18 § utlänningslagen kan hamna inom EU-rättens tillämpningsområde.

Omständigheter som också prövas inom ramen för 12 kap. 18 § utlänningslagen efter ett laga kraftvunnet beslut är exempelvis nya familjeanknytningar eller stark anknytning till Sverige. Rätten till familjeliv och privatliv skyddas av artikel 7 i EU:s rättighetsstadga. Även när det gäller sådana omständigheter bedömer RSS att det kan finnas situationer som skulle kunna hamna inom EU-rättens tillämpningsområde. En sådan ändring skulle därtill möjliggöra för viktig praxis.

Mot bakgrund av detta anser RSS att det bör införas en möjlighet att överklaga beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.

Ny prövning 12 kap. 19 § utlänningslagen

När det gäller möjligheten att bevilja en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen vill RSS uppmärksamma att ordalydelsen i denna bestämmelse, där en ny prövning kan beviljas

²² Jansson-Keshavarz, Sofi & Lundberg, Anna (2019), 'Migrationsverket ändrar på lagens innehåll för att ensamkommande barn inte ska beviljas uppehållstillstånd i Sverige'. JT, nr 4 2018/19, s. 1012–1019.

om det framkommer ”nya omständigheter” inte överensstämmer med ordalydelsen i det omarbetade asylprocedurdirektivet, där en s.k. efterföljande ansökan ska tas upp om det framkommer ”nya fakta eller uppgifter som på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd”.

Att ordalydelsen inte överensstämmer med asylprocedurdirektivet uppmärksammades i Ds 2015:37, där det föreslogs att lagtexten i 12 kap. 19 § skulle ändras till ”Om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft åberopar omständigheter, inbegripet nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen...”. Förändringen i ordalydelsen föreslogs just för att nå bättre överensstämmelse med ordalydelsen i asylprocedurdirektivet. Utredningens förslag kom inte att leda till lagstiftningsåtgärder. Vid den bedömningen framgår att det har haft betydelse att en utredning avsedd att göra en översyn av bestämmelserna om ny prövning och om utlänningslagens begrepp bör anpassas till direktivet var avsedd att tillsättas år 2017.²³ Något resultat av en sådan utredning har, så vitt RSS känner till, dock ännu inte redovisats.

RSS ser i vårt arbete med enskilda ärenden att bedömningar gällande vad som anses vara en ”ny omständighet” i många fall görs på ett sätt där det kan ifrågasättas om tillämpningen står i överensstämmelse med lydelsen i det omarbetade asylprocedurdirektivet. RSS anser därför att det är angeläget att lagtexten i 12 kap. 19 § anpassas till ordalydelsen i det omarbetade asylprocedurdirektivet.

Vidare anser RSS att kravet på giltig ursäkt bör tas bort. Europadomstolen har i avgörandet FG mot Sverige uttalat att omständigheter som är så allvarliga att de skulle kunna leda till avlägsnande i strid mot principen om non-refoulement måste utredas av myndigheterna, oavsett den sökandes agerande. Migrationsöverdomstolen har också i MIG 2019:5 uttalat att kravet på giltig ursäkt inte kan upprätthållas i alla situationer. För att undvika tillämpningssvårigheter bör kravet helt tas bort ur lagtexten.

Slutligen vill RSS framhålla följande.

Av förslaget framgår det att utlännningar vars tillstånd är avhängigt av gymnasiala studier inte kommer att omfattas av det nya regelverket för permanent uppehållstillstånd. Detta med anledning av att kommittén anser att det endast finns ett system och ett regelverk för att beviljas nämnda tillstånd. RSS finner det anmärkningsvärt att kommittén gör denna bedömning utan tydlig grund. Det saknas en konsekvensanalys av att avskilja ungdomar som bedriver gymnasiala studier från den övriga gruppen som kommer att omfattas av det nya regelverket för permanent uppehållstillstånd. RSS efterlyser därmed en vidare utredning gällande just det sagda.

²³ Se prop. 2016/17:17 s. 75 och 76

RSS vill även påpeka att exempelvis målgruppen flyktingar omfattas, i dags dato, av samma regler gällande permanent uppehållstillstånd som ungdomar som bedriver gymnasiala studier, enligt den tillfälliga lagen. De föreslagna reglerna medför att målgruppen flyktingar kommer att omfattas av andra villkor för permanent uppehållstillstånd än vad målgruppen tidigare gjort.

Vidare vill RSS uppmärksamma att ungdomar som omfattas av gymnasierregelverket och dessutom har icke normativ funktionalitet inte har möjlighet att uppfylla villkoren för permanent uppehållstillstånd. Dessa personer behöver, i vissa fall, arbeten som är anpassade efter individens egna förutsättningar. Lagstiftaren har tagit tydlig ställning och godtar studier på särvtux eller gymnasiesärskola, men däremot saknar RSS liknande motivering när det kommer till kraven för arbete vid permanent uppehållstillstånd. Att personer med icke normativt funktionssätt riskerar att falla utanför ett regelverk som inte är anpassat för dem kan inte ses på annat sätt än diskriminerande. Därför önskar RSS tydligare riktlinjer gällande detta.

RSS efterlyser slutligen längre tid gällande etablering på arbetsmarknaden för ungdomar som bedriver gymnasiala studier. Upphållstillstånd om sex månader, efter avklarade studier, är alldeles för kort period för att hitta en anställning som uppfyller Migrationsverkets krav om varaktighet.

Avslutningsvis bör understrykas att de konsekvenser som RSS redogjort för ovan inte är enskilda betraktelser i enskilda fall. RSS möter tillsammans med andra delar av civilsamhället varje dag människor som påverkas av den tillfälliga lagens följder. Kommitténs förslag ska syfta till "en långsiktig och hållbar migrationspolitik". Samtidigt framgår av konsekvensanalysen att förslagen väntas försvåra nyanländas hälsa, etablering och integration i samhällslivet. Förslagen motiveras av bestämmelsernas eventuella påverkan på hur många som söker asyl i Sverige. RSS ifrågasätter att den negativa påverkan på de som omfattas av reglerna inte har beaktats i större utsträckning. En betydande del av förslagen kan inte anses motiverade med hänsyn till de humanitära konsekvenser som förslagen medför. RSS uppfattning är utöver detta att rättssäkerheten försämrats med de senaste årens lagstiftning och tillämpningsproblematik, vilket är oroande mot bakgrund av den lagstiftning som nu föreslås

Stockholm den 7 december 2020

