

Stockholm, 10 mars 2015

Ju2016/01307/L7

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
Enheten för migrationsrätt  
103 33 Stockholm

Ju.17@regeringskansliet.se

## Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingars yttrande över utkastet till lagrådsremiss *Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad skrivelse och vill med anledning av detta framföra följande.

### **Sammanfattning**

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar har i 25 år verkat för en rättssäker migrationsprocess genom att bland annat tillhandahålla kostnadsfri juridisk rådgivning samt driva processer i nationella och internationella fora. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar har lång erfarenhet av att agera som ombud och offentligt biträde åt såväl asylsökande vuxna individer som barn samt omfattande erfarenhet av granskning och analys av lag och rättstillämpning.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingars sammantagna bedömning av förslaget är att det föreligger genomgående brister i evidens och analys såväl avseende lagförslagets motiv, som mål och medel. Det är än allvarligare och synnerligen anmärkningsvärt att det saknas analys av förslagets förenlighet med Sveriges internationella förpliktelser. Avsaknad av redovisning av överväganden försvårar en utomstående värdering av förenligheten. Det är vidare anmärkningsvärt att FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) inte nämns, trots pågående process att införliva nämnda konvention med svensk lag. Lagförslaget slår, om det genomförs, mycket hårt mot barn och familjer samt riskerar att avsevärt försämra integration och etablering. Förslaget riskerar vidare att orsaka en ökad psykisk ohälsa hos redan svårt traumatiserade barn och vuxna som har flytt från krig, förföljelse och omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning.

Nedan följer en sammanfattning av Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingars bedömning av lagförslaget.

- Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar uppfattar motiven till lagförslaget som ytterst diffusa och svepande. Ett så drastiskt avsteg från en tidigare vald politik måste bygga på ett betydligt tydligare redovisat underlag än det presenterade. Likaså är målen för det lagda förslaget oklara och det är därmed inte möjligt att avgöra om regeringens förslag utgör ett effektivt och adekvat medel i förhållande till motiv och mål.
- Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att förslaget i sin helhet präglas av brist på evidens och analys. Det saknas helt en barnkonsekvensanalys samt genusanalys och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att förslaget i flera avseenden står i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och att förslaget därmed står i strid med 2 kap. 19 § regeringsformen. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar ifrågasätter även förslagets förenlighet med barnkonventionen.
- Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar finner det anmärkningsvärt att det föreslås att grunden "övrig skyddsbehövande" inte ska ta tillämpas under tiden som den föreslagna lagen är i kraft. Det finns i förslaget inga godtagbara skäl som motiverar detta och konsekvenserna därav har överhuvudtaget inte utretts.
- Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar finner det anmärkningsvärt att lagförslaget inte innehåller någon djupare analys av de konsekvenser som följer av tillfälliga uppehållstillstånd vad avser till exempel integration, etablering och möjlighet till rehabilitering.
- Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att det är orimligt med ett regelverk som premierar arbete framför skyddsskälens tyngd vad avser möjligheten att få ett permanent uppehållstillstånd. Ensamkommande barn erhåller vidare enligt regeringens förslag inte heller samma möjlighet som en vuxen att, efter att det tidsbegränsade tillståndet löpt ut, få ett permanent tillstånd.
- Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att det är anmärkningsvärt att regeringen föreslår en särskiljning av rätten till familjeåterförening beroende på skyddsstatus. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingars uppfattning är att införandet av en sådan bestämmelse står i strid med rätten till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. De föreslagna åtgärderna väcker frågan om en negativ särbehandling av gruppen alternativt skyddsbehövande står i strid med diskrimineringsförbudet i artikel 14 i förening med artikel 8 i Europakonventionen. Förslaget innebär även att personer som beviljats alternativ skyddsstatusförklaring inte kan få en materiell prövning av om de har rätt att återförenas med sina familjemedlemmar. Följden av detta är att denna grupp berövas rätten till ett effektivt rättsmedel av en konventionsrättighet. Rådgivningsbyrån för asylsökande

och flyktingars uppfattning är således att förslaget även står i strid med artikel 13 i Europakonventionen.

- Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser inte att frågan om kravet på referenspersonens försörjningsförmåga och om dennes bostad är av tillräcklig storlek har utretts tillbörligt. Det får understrykas att kravet på att en ansökan från den anhörige måste vara gjord inom tre månader från det att referenspersonen fått sin statusförklaring är en mycket kort tid och måste i flertalet situationer uppfattas undergräva familjeåterföreningsdirektivets syfte och verkan.
- Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar finner det anmärkningsvärt att regeringen enligt lagförslaget vill ta bort möjligheten att få uppehållstillstånd på grund av synnerligen och särskilt ömmande omständigheter enligt nu gällande 5 kap. 6 § utlänningslagen (2005:716). Det saknas i lagförslaget en analys till syfte att klargöra konsekvenserna av att denna grund för uppehållstillstånd tas bort och på vilket sätt portalparagrafen 1 kap 10 § utlänningslagen på ett tillbörligt sätt, i strid med regeringens tidigare bedömning, skulle säkerställa att barnets bästa beaktas. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar ser allvarligt på konsekvenserna för barn om lagförslaget genomförs och ifrågasätter förslagets förenlighet med barnkonventionen. Om 5 kap. 6 § utlänningslagen upphör som tillståndsgrund faller även möjligheten att beakta verkställighetshinder som grund för uppehållstillstånd i grundärendet. De beaktanden av verkställighetshinder som ska göras enligt 8 kap. 7 § utlänningslagen torde helt sättas ur spel om det inte samtidigt finns en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd då det står klart att det föreligger exempelvis praktiska verkställighetshinder redan vid prövningen av grundärendet.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar avstyrker förslaget i sin helhet.

## **Övergripande synpunkter**

Det kan självklart inte förnekas att det innebär en prövning att över 160 000 personer sökte asyl i Sverige under år 2015. Det kommer att innebära en prövning inte bara för själva systemet för bedömning av om de berörda har skäl som motiverar att Sverige beviljar dem uppehållstillstånd utan också för samhället i stort. Det anges dock inte i förslaget varför denna prövning förutsätts bli så svår att den motiverar den föreslagna lagen. Det enda konkreta som lagförslaget pekar på är att det i november år 2015 förekommit att asylsökande tvingats sova utomhus. I övrigt hänvisas till att centrala samhällsfunktioner utsätts för en mycket stor belastning.

Ett så drastiskt avsteg från en tidigare vald politik, som det nu aktuella förslaget innebär, måste bygga på ett tydligt redovisat underlag. Det redovisade underlaget för regeringens bedömning att den aktuella situationen inneburit ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet är enligt Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar otillräckligt. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar gör i den frågan därmed samma bedömning som lagrådet gjorde i sitt yttrande den 7 december 2015 över förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar kan inte heller se ett klart och tydligt mål för de föreslagna åtgärderna. Det är oklart om målet är att sänka antalet asylsökande i Sverige till en viss nivå eller om målet är att tvinga fram en modell för en jämn fördelning av asylsökande mellan samtliga länder i EU. Frågan om målet med lagförslaget har betydelse för att kunna göra en relevant bedömning av om de föreslagna åtgärderna kan anses vara adekvata. Ett klart och tydligt uttryckt mål med lagförslaget är också avgörande för att den bedömning av behovet av om lagen ska gälla även under det sista året av lagens giltighetstid, som regeringen enligt förslaget ska göra den 30 maj 2018, blir relevant och transparent.

Med hänvisning till att målet med de föreslagna åtgärderna är oklart måste det starkt ifrågasättas om det, för att uppnå målet, är ett adekvat medel att genomföra en så pass drastisk åtgärd som att anpassa det svenska regelverket till EU:s miniminivå.

Trots att de föreslagna åtgärderna för att begränsa möjligheterna att få uppehållstillstånd i Sverige är mycket ingripande präglas regeringens förslag i sin helhet av avsaknad av evidens och analys. Regeringen har inte utrett hur lagförslaget påverkar möjligheterna till integration och etablering och det saknas även en analys över hur lagförslaget överensstämmer med Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Enligt utredningen har man beaktat internationella åtaganden, och konstaterar att vare sig EU-rätt eller internationella konventioner kräver permanent uppehållstillstånd. Det saknas dock fullständigt analys av konsekvenserna av förslaget och hur inskränkningarna förhåller sig inte bara till Europakonventionen och barnkonventionen, men även skyddsgrundsdirektivet samt EU:s rättighetsstadga.

Ett uttalat syfte med lagförslaget att ta bort möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter är att göra det svårare för barn att få uppehållstillstånd. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar saknar genomgående en barnkonsekvensanalys och en analys av förslagets förenlighet med till exempel barnkonventionen. Det saknas även en genusanalys. I sammanhanget önskar Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar uttrycka en stark oro över konsekvensen av att så kallade barnären den kommer att hanteras på vanliga enheter hos Migrationsverket. Det finns en risk att tillräcklig kunskap om barnspecifik förföljelse kommer att saknas, och att barns rätt till flyktingstatus i betydligt mindre utsträckning kommer att erkännas. Även om barns skyddsskäl i förekommande fall kommer att erkännas under alternativt skyddsbehövande så förhindras barnen från att återförenas med sina föräldrar - trots erkänt skyddsbehov gentemot hemlandet, och i strid med åtminstone artikel 9 och 10 i barnkonventionen och principen om barnets bästa samt artikel 7 och 24 i EU:s rättighetsstadga. Den i lagförslaget föreslagna 13 §, som i viss utsträckning ska ersätta 5 kap 6 § utlänningslagen, medger inte uttryckligen rätt till familjeåterförening. I avsaknad av reglering skall utlänningslagens regler gälla. Det krävs ett förtydligande i detta avseende.

Det är uppenbart att de åtgärder som regeringen föreslår kommer att öka ovissheten för traumatiserade barn som är i stort behov av kontinuitet och förutsägbarhet för sin möjlighet till rehabilitering. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar befarar att lagförslaget, om det genomförs, ska föranleda en ytterligare försämrad psykisk ohälsa hos dessa barn samt riskera att medföra att ännu fler barn än idag avviker från asylprocessen.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar ser också med oro på de inskränkningar som föreslås beträffande familjeåterförening då anhöriginvandringen utgör den enda lagliga vägen till Europa. Inskränkningarna riskerar att få till konsekvens att fler barnfamiljer tvingas att företa de farliga resorna över Medelhavet. Det är anmärkningsvärt att det saknas en konsekvensanalys även i detta hänseende.

Slutligen får framhållas att Sverige under en lång tid, såväl i Europa som globalt, har varit en röst som förespråkat ett stöd för människor som flytt undan förföljelse och krig. Om det nu aktuella förslaget blir lag kommer tilltron till Sverige i detta hänseende erodera ner till obefintlighet och Sverige kommer inte längre uppfattas som en förebild för medmänsklighet och humanitet. Oberoende av Sveriges framtida agerande kommer tilltron till Sverige och den svenska rösten ta mycket lång tid att återfå, om detta ens kommer bli möjligt.

### **Detaljerad genomgång av lagförslaget**

Som ovan anförts avstyrker Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar förslaget i sin helhet. Att det i den följande delen kommenteras särskilt på de olika bestämmelserna i förslaget ska inte uppfattas som att någon av bestämmelserna tillstyrks även om dessa skulle ändras i enlighet med kommentarerna nedan.

### **Statusförklaring**

#### 3 §

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar konstaterar att det av lagförslaget följer att 4 kap. 3 a § andra stycket utlänningslagen om övrig skyddsstatusförklaring inte ska tillämpas. Det noteras dock att det av lagförslaget inte följer annat än att 4 kap. 2 a § utlänningslagen ska fortsätta tillämpas (jfr 1 § i lagförslaget). Enligt Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar bör frågan om 4 kap. 3 a § andra stycket utlänningslagen ska tillämpas eller inte bli aktuell först efter att en prövning gjorts om huruvida personen i fråga omfattas av definitionen av övrig skyddsbehövande i 4 kap. 2 a § utlänningslagen. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar utgår från att det även under den nu föreslagna lagens giltighetstid således kommer finnas personer som av Migrationsverket eller domstol konstaterats omfattas av definitionen av övrig skyddsbehövande i 4 kap. 2 a § utlänningslagen men som inte förklarats vara övrigt skyddsbehövande (övrig skyddsstatusförklaring).

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att det råder stor osäkerhet kring hur hanteringen ska gå till avseende personer som innan den föreslagna lagens upphörande bedömts omfattas av definitionen av övrig skyddsbehövande i 4 kap. 2 a § utlänningslagen men som inte förklarats vara övrigt skyddsbehövande (övrig skyddsstatusförklaring), och som alltjämt befinner sig i Sverige efter att lagen har upphört att gälla. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar kan inte se annat än att de personerna vid en eventuell överprövning, i de fall då beslutet ännu inte vunnit laga kraft, efter den föreslagna lagens upphörande rimligen bör ha rätt till övrig skyddsstatusförklaring. De personer som bedömts omfattas av definitionen av övrig skyddsbehövande i 4 kap. 2 a § utlänningslagen men inte har fått en sådan statusförklaring på grund av 3 § i lagförslaget, och som fortfarande befinner sig i Sverige efter den tillfälliga lagens upphörande, bör ha möjlighet att ansöka om att i det läget få erhålla övrig skyddsstatusförklaring. I annat fall finns det en risk att

situationer uppstår där personer som *de facto* är övrigt skyddsbehövande, och således är berättigade till statusförklaring och uppehållstillstånd, annars riskerar att utvisas. Denna orimlighet bör åtgärdas. Ifall detta även är lagstiftarens vilja bör det tydligare framgå av lagtexten att en prövning enligt 4 kap. 2 a § utlänningslagen alltså under den föreslagna lagens giltighetstid ska ske och redovisas för att den enskilde inte ska riskera att lida en rättsförlust efter den föreslagna lagens upphörande.

## Upphållstillstånd som skyddsbehövande

### 4 §

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att den osäkerhet som redovisats ovan under 3 § kring hanteringen avseende personer som innan den föreslagna lagens upphörande bedömts omfattas av definitionen av övrigt skyddsbehövande i 4 kap. 2 a § utlänningslagen gäller även avseende den föreslagna 4 §. Även avseende frågan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen bör det tydligt framgå att en prövning enligt 4 kap. 2 a § utlänningslagen alltså under den föreslagna lagens giltighetstid ska ske och redovisas för att den enskilde inte ska riskera att lida en rättsförlust efter den föreslagna lagens upphörande.

### 5 §

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar är starkt kritiska till förslaget att ändra den nu gällande ordningen med permanent uppehållstillstånd som huvudregel till att tidsbegränsat uppehållstillstånd istället ska vara huvudregel. Den bedömning som av regeringen sedan lång tid redovisats som grund för huvudregeln med permanent uppehållstillstånd och som bekräftades så sent som i samband med regeringens proposition 2009/2010:31 *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet* är att "[e]n utlänning som beviljas uppehållstillstånd på grund av att han eller hon är i behov av skydd anses i regel ha kommit till Sverige i avsikt att bosätta sig här" (se prop. 2009/2010:31 s. 141). Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att det inte framkommit något skäl att frånga den bedömningen.

Givet att det synes vara lagstiftarens vilja att trots allt frånga den nu gällande huvudregeln med permanent uppehållstillstånd anser Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar att det åtminstone bör införas någon form av ventil, exempelvis utformad som särskilda skäl eller liknande, som gör att det i vissa fall ska gå att bevilja ett permanent uppehållstillstånd. Exempel på situationer när detta är motiverat är då de förhållanden som motiverar ett behov av skydd som flykting eller alternativt skyddsbehövande helt uppenbart inte kommer att upphöra inom en överskådlig framtid eller när den berörde är svårt traumatiserad och av läkarexpertis bedöms behöva en trygghet för att överhuvudtaget kunna rehabiliteras.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar konstaterar att en person som bedöms som konventionsflykting den 30 maj 2019 i enlighet med det nu remitterade lagförslaget, i normalfallet, kommer beviljas ett treårigt uppehållstillstånd. Hade beslutet fattats en dag senare hade hen fått ett permanent tillstånd.

I ett ärende om asyl är, enligt rådande praxis på området, "saken" uppehållstillstånd. Eftersom saken är uppehållstillstånd kan en person som i exemplet ovan inte göra annat än

att invänta tidpunkten för när det treåriga tillståndet löpt till ända innan hen kan få bedömt möjligheten att få ett permanent tillstånd. Det sagda innebär en diskriminering av flyktingen i förhållande till såväl den som bedöms som alternativt skyddsbehövande (och därmed enligt lagförslaget kommer beviljas uppehållstillstånd endast under ett år i taget) som till den som fått ett tillstånd med grund i att ett nekande skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden eller på grund av ett verkställighetshinder. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att detta är en orimlig ordning och att det därför bör införas en bestämmelse med innebörden att avseende beslut fattade under den föreslagna lagens giltighetstid ska frågan om ett uppehållstillstånds längd kunna angripas utan ovan nämnda begränsning till saken i målet.

## 6 §

Det är för Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar orimligt med ett regelverk som premierar arbete framför skyddsskälens tyngd. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar finner det vidare obegripligt med ett regelverk som möjliggör för alternativt skyddsbehövande att, med grund i en anställning, kunna erhålla ett permanent uppehållstillstånd ett år efter beviljat tillstånd medan en konventionsflykting måste vänta i tre år efter beviljat tillstånd innan hen kan erhålla samma möjlighet.

Konsekvensen av förslaget om möjlighet till permanent uppehållstillstånd med grund i anställning och försörjning ger härutöver det orimliga resultatet att ensamkommande barn inte erhåller samma möjlighet som en vuxen att, efter att det tidsbegränsade tillståndet löpt ut, få ett permanent tillstånd. Likaså orimligt är att ensamkommande barn inte, genom att de inte har någon förälder som genom en anställning kan försörja sig, har samma möjlighet till ett permanent tillstånd som barn i familj. En annan negativ konsekvens är att förslaget riskerar att driva barn, som annars skulle gå i skolan, till att i stället hitta ett arbete för att på så sätt säkra chanserna till att få permanent uppehållstillstånd. Förslaget riskerar även att leda till att högkvalificerad arbetskraft pressas till att ta mindre kvalificerade jobb, i syfte att erhålla permanent uppehållstillstånd, då det kan gå snabbare att få ett sådant jobb än att gå igenom nödvändiga ackrediteringsprocesser och liknande för att få rätt att arbeta inom ett mer kvalificerat yrke.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar noterar vidare att begreppen "anmäla" och "underrätta" används inkonsekvent, vilket kan orsaka onödiga tolknings- och tillämpningssvårigheter. Det förefaller även märkligt att en anställning ska kunna kombineras med näringsverksamhet och på så sätt ligga till grund för permanent uppehållstillstånd men inte flera anställningar. Det bör följaktligen klargöras att det även går att kombinera flera anställningar för att uppfylla kravet på att kunna försörja sig. Vidare bör även en arbetstagare kunna göra en anmälan/underrättelse.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att det är av största vikt att det är förutsebart för enskilda sökande vilka de föreslagna kommande kraven avseende försörjningsförmåga och underrättelse till Skatteverket kommer vara. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar menar därför att de föreskrifter som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, enligt lagförslaget ska meddela måste presenteras senast i samband med att lagförslaget träder ikraft.

## Uppehållstillstånd på grund av anknytning

### 7 §

Det i lagförslaget uppställda kravet på att makar eller sambor ska vara över 21 år för att kunna beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b motiveras med att Sverige ska anpassa sina regler till miniminivån i enlighet med EU-rätten. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar bedömer inte detta vara ett giltigt skäl för införande. Av EU-kommissionens riktlinjer för tillämpning av rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätten till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet) framgår att kravet endast får användas för att garantera en bättre integrering och förhindra tvångsäktenskap. Även om en medlemsstat ställer krav på minimiålder måste man ändå göra en individuell prövning av alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet (s. 7-8 i riktlinjerna).

Den precisering i lagförslagets författningskommentar av vad som ska kunna leda till att en flykting ska anses ha "välgrundade" utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd är inte tillräcklig utan måste utvecklas vidare i enlighet med vad som redovisas EU-kommissionens riktlinjer för tillämpning av familjeåterföreningsdirektivet. I sammanhanget bör också uppmärksammas på diskrepansen mellan den engelska lydelsen av artikel 3 i direktivet, där det anges "... *reasonable* prospects of obtaining the right of permanent residence", och den svenska översättning i vilken det anges "...välgrundade utsikter...". Begreppet "välgrundade" får onekligen anses vara ett högre ställt krav än "reasonable". Den bristfälliga svenska översättningen bör inte användas i paragrafen då den uppställer ett högre krav än vad som följer av direktivet. Begreppen "rimliga" eller "skäliga" skulle vara mer korrekta.

Om en utgångspunkt för bedömningen att en flykting generellt anses ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd grundar sig i att det föreligger individuella skyddsbehov, så bör det framhållas att även alternativt skyddsbehövande kan ha individuella skyddsbehov, exempelvis som tortyroffer. Enligt artikel 4.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehåller i det beviljade skyddet (skyddsgrundsdirektivet) föreligger under dessa omständigheter presumtion för fortsatt skada vid ett återsändande. Det innebär att en person redan från början bör kunna identifieras ha goda utsikter att erhålla permanent uppehållstillstånd. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar vänder sig starkt mot ett bedömningsförfarande som inte tillåter individuella skyddsprövningar.

Ytterligare en situation som regeringen inte har analyserat med anledning av lagförslaget är att även familjemedlemmar till personer som givits flyktingstatusförklaring kan vara förhindrade att återförenas i Sverige. Detta då tillfälliga uppehållstillstånd får till följd att bevislättning inte är för handen. Familjemedlemmar som inte kan styrka sin identitet eller ha möjlighet att få godtagbara identitetshandlingar kommer på grund härav inte kunna återförenas i Sverige.



Oavsett att frågan inte är föremål för förslaget vill Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar ta upp det faktum att Sverige inte i enlighet med familjeåterföreningsdirektivets artikel 5.4 i lag angivit konsekvensen av att handläggningen av en ansökan om familjeåterförening tagit längre tid än nio månader. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar är av uppfattningen att Sverige därigenom inte uppfyller kraven enligt direktivet.

## 8 §

Förslaget innebär att personer som beviljas uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande utesluts från möjligheten till familjeåterförening under tiden som lagen är i kraft. EU:s skyddsgrundsdirektiv (som antogs efter familjeåterföreningsdirektivet) utgår ifrån principen att alternativt skyddsbehövande bör beviljas samma rättigheter och förmåner som flyktingar, något som även EU-kommissionen har uttalat. Av not 39 i skyddsgrundsdirektivet framgår Stockholmsprogrammets uppmaning att inrätta en enhetlig status för flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande. Det är anmärkningsvärt att Sverige väljer att gå i motsatt riktning och särskilja rättigheter beroende på vilken status man har. Rådgivningsbyråns uppfattning är att införandet av en sådan bestämmelse står i strid med rätten till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.

I sådana fall då det föreligger oöverstigliga hinder för en person att återförenas med sin familj i hemlandet har de fördragsslutande staterna, enligt Europadomstolens praxis, en skyldighet att tillåta en familjeåterförening på statens territorium. En sådan skyldighet föreligger oavsett personens skyddsstatus. Detta väcker enligt Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar frågan om en sådan negativ särbehandling av gruppen alternativt skyddsbehövande står i strid med diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen i förening med artikel 8 i Europakonventionen.

Förslaget innebär vidare att personer som beviljats alternativ skyddsstatusförklaring inte kan få en materiell prövning av om de har rätt att återförenas med sina familjemedlemmar. Följden av detta är att denna grupp berövas rätten till ett effektivt rättsmedel av en konventionsrättighet. Rådgivningsbyråns uppfattning är således att förslaget även står i strid med artikel 13 i Europakonventionen.

Lagrådet har vid flera tillfällen förordat att en "säkerhetsmarginal" ska tillämpas då lagändringar riskerar stå i konflikt med Europakonventionen. I en remiss om nya regler om skattetillägg uttalade Lagrådet att "[o]säkerheten om förslagets förenlighet med Europakonventionens tilläggsprotokoll väcker den principiella frågan om det är lämpligt att ändra i en reglering i medvetande om att den föreslagna ordningen kan komma att underkännas vid prövning i Europadomstolen. I andra sammanhang har det ansetts lämpligt att laborera med en viss 'säkerhetsmarginal' för att undvika en risk för konflikt med konventionen. Lagrådet finner att ett sådant synsätt skulle ha varit att föredra även i detta fall."

Som ovan anförts väcker de föreslagna inskränkningarna i fråga om familjeåterförening allvarliga frågeställningar avseende förslagets förenlighet med rätten till familjeliv och rätten till ett effektivt rättsmedel. Klart står i vart fall att regeringen, genom de föreslagna ändringarna och det bristfälliga bedömningsunderlag som ligger till grund för dessa, väljer att bortse från den säkerhetsmarginal som Lagrådet förordar. Med beaktande av den tidsperiod som lagen är tänkt att vara i kraft finns det inte heller några rimliga utsikter till att

få bestämmelserna prövade av Europadomstolen. Följden av detta blir att rättssäkerheten urholkas för de personer som drabbas av förslaget. Detta är naturligtvis inte godtagbart.

Ett ytterligare problem i sammanhanget är att Sverige, vid en jämförelse med andra länder, beviljar en mycket låg andel asylsökande flyktingstatus. Enligt preliminär statistik från Eurostat för år 2015 beviljas 97 % av syriska asylsökande flyktingstatus i Tyskland, 84 % i Storbritannien och 70 % i Danmark. Motsvarande siffra i Sverige var ca 10 %.

Den åtskillnad som förslaget medför beträffande möjligheten till familjeåterförening för flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande överensstämmer inte med vad Kommissionen har uttalat beträffande detta. Kommissionen har i sina riktlinjer för tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet bl.a. angett följande. "Kommissionen betonar att direktivet inte bör tolkas så att medlemsstaterna måste neka tredjelandsmedborgare med tillfälligt eller subsidiärt skydd rätten till familjeåterförening. Kommissionen anser att personer som beviljats subsidiärt skydd har samma behov av internationellt skydd som flyktingar, och uppmanar därför medlemsstaterna att anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter som flyktingar. Likheten mellan de båda skyddsformerna bekräftades även vid omarbetningen av skyddsgrundsdirektivet i samband med EU:s "asylpaket". Även i situationer som inte omfattas av unionslagstiftningen är medlemsstaterna skyldiga att rätta sig efter artiklarna 8 och 14 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna." (6.2, Meddelande från Kommissionen till Rådet och Parlamentet - Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, COM(2014) 210 final)

Det måste enligt Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar under alla omständigheter i vart fall finnas en ventil som gör det möjligt för föräldrar och barn som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande att få en individuell prövning av sin rätt till familjeåterförening. Enligt artikel 9 i barnkonventionen ska barn inte behöva skiljas från sina föräldrar mot sin vilja om det inte bedöms vara till barnets bästa och enligt artikel 10 är staten skyldig att behandla en ansökan om familjeåterförening från ett barn eller dess föräldrar på ett positivt, humant och snabbt sätt. Principen om barnets bästa kräver vidare att en individuell prövning genomförs. Att kategoriskt vägra familjeåterförening för barn och föräldrar innebär att barnets rätt till en individuell prövning av frågan, i enlighet med principen om barnets bästa, kränks.

Möjligheten till familjeåterförening för de personer som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 13 § utvecklas inte. I de fall där uppehållstillstånd beviljas för att det annars skulle strida mot internationella åtaganden torde en rimlig bedömning vara att det i förekommande fall kan finnas anledning att anta att personen i fråga har välgrundade utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd. Utredningen hänvisar till hur åtaganden tolkats av internationella och nationella domstolar, och hänvisar till uttalanden om rätt till skydd för privat- och familjeliv i artikel 8 i Europakonventionen (MIG 2012:13 samt MIG 2015:4). Trots utgången i dessa mål - om man skulle finna att nekandet av ett uppehållstillstånd skulle strida mot rätten till skydd för privat- och familjeliv - framstår ett tidsbegränsat uppehållstillstånd svårmotiverat.

I avsaknad av uttrycklig reglering gäller utlänningslagens regler.

Det bör i sammanhanget även påpekas det paradoxala i att regeringen säger sig vilja verka för fler lagliga vägar in i Europa, samtidigt som regeringen här presenterar ett förslag som går i helt motsatt riktning och i stället begränsar en av de få lagliga och säkra vägarna att ta sig hit - och det berör i synnerhet kvinnor och barn.

#### 10 §

Frågan om kravet på referenspersonens försörjningsförmåga och om dennes bostad har tillräcklig storlek och standard måste klargöras i lagen. Det kan inte anses tillräckligt med att regeringen eller någon myndighet i ett senare skede genom föreskrift preciserar detta (se bl.a. EU-kommissionens riktlinjer för tillämpning av familjeåterföreningsdirektivet, 4.2, kravet på bostad och 4.4, kravet på tillräckliga tillgångar).

Det redovisas inte tydligt att kraven i den föreslagna 10 § också gäller för den referensperson som har permanent uppehållstillstånd sedan fyra år eller är svensk medborgare.

#### 11 §

Möjligheten att göra gällande de krav som anges i den föreslagna 10 § trots att referenspersonen är flykting eller alternativt skyddsbehövande måste, i vart fall gällande flyktingar, ta i beaktande de riktlinjer som EU-kommissionen lämnat.

Särskilt måste beaktas att kravet på att ansökan från den anhörige måste ha gjorts inom tre månader från det att referenspersonen fått sin flyktingstatus eller alternativa skyddsstatus inte är absolut utan måste bedömas i ljuset av bland annat förhållanden som råder i de länder och platser från vilka människor flyr. Detta gör att tremånadersgränsen i flertalet situationer måste uppfattas undergräva familjeåterföreningsdirektivets syfte och verkan.

Vidare måste tydligt anges att det är staten som har bevisbördan för att en familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU.

### **Uppehållstillstånd i vissa fall**

#### 12 och 13 §§

Att helt ta bort möjligheten att bevilja uppehållstillstånd med grund i humanitära hänsyn har av tidigare svenska regeringar uppfattats som en omöjlighet. Än mer anmärkningsvärt är att helt utan något angivande av vilka avvägningar som legat bakom förslaget ta bort tillståndsgrunden mindre än två år efter att dess tillämpningsområde utökats genom möjligheten för barn att få uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter (lag 2014:433 som trädde i kraft den 1 juli 2014).

Av lagförslaget framgår att barnets bästa alltjämt ska beaktas då portalparagrafen 1 kap 10 § utlänningslagen kvarstår. Detta resonemang är även anmärkningsvärt då införandet av särskilt ömmande omständigheter motiverades av att ett behov av att särskilt lyfta fram barnrättsperspektivet och betona att en annan bedömning ska göras för barn.

Genom införandet av särskilt ömmande omständigheter skulle det förhindras att barn med tungt vägande skäl hamnar utanför tillämpningsområdet för 5 kap. 6 § utlänningslagen. Regeringens bedömning var att en justering var nödvändig för att förtydliga och säkerställa att barnets bästa verkligen beaktas (se prop. 2013/14:216 s. 15). Det saknas i lagförslaget en analys till syfte att klargöra konsekvenserna av att särskilt ömmande omständigheter tas bort och på vilket sätt portalparagrafen på ett tillbörligt sätt, i strid med regeringens tidigare bedömning, skulle säkerställa att barnets bästa beaktas. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar vill också understryka att Sverige har fått kritik från barnrättskommittén just i frågan om barnets bästa och kommittén har i sina senaste rekommendationer uttryckt oro över att det inte läggs tillräckligt vikt vid barnets bästa i asylprocesser i Sverige (se CRC/C/SWE/CO/5).

En allvarlig konsekvens av lagförslaget, om det genomförs, skulle bli att ensamkommande barn i de yngre tonåren utan skäl för uppehållstillstånd men där det, enligt EU:s återvändardirektiv artikel 10.2, inte går att verkställa en utvisning utan att ha försäkrats om att barnet vid en verkställighet blir mottaget av en familjemedlem, utsedd förmyndare eller lämplig mottagningsenhet, inte kommer att kunna beviljas ett uppehållstillstånd. Även barn med uppgivenhetsyndrom skulle falla utanför tillämpningsområdet för 13 §. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar saknar såväl motivering som analys beträffande att möjligheterna för barn generellt att få uppehållstillstånd behöver inskränkas.

Om 5 kap. 6 § utlänningslagen upphör som tillståndsgrund faller även möjligheten att beakta verkställighetshinder som grund för uppehållstillstånd i grundärendet. De beaktanden av verkställighetshinder som ska göras enligt 8 kap. 7 § utlänningslagen torde helt sättas ur spel om det inte samtidigt finns en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd då det står klart att det föreligger exempelvis praktiska verkställighetshinder redan vid prövningen av grundärendet.

Det framgår av förslaget att regeringen avser att noga följa konsekvenserna av den nya lagstiftningen, särskilt för barn. Det framgår inte vad detta innebär, eller vilka åtgärder som potentiellt skulle vidtas. Detta måste regeringen naturligtvis utveckla och precisera.

#### 14 §

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar finner det anmärkningsvärt att lagförslaget inte innehåller någon djupare analys av de konsekvenser som följer av tillfälliga uppehållstillstånd vad avser till exempel integration, etablering och möjlighet till rehabilitering. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar ifrågasätter förslagets förenlighet med barnkonventionen.

#### 15 §

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar noterar även här att det förefaller märkligt att en anställning ska kunna kombineras med näringsverksamhet och på så sätt ligga till grund för permanent uppehållstillstånd men inte flera anställningar. Det bör följaktligen klargöras att det även går att kombinera flera anställningar för att uppfylla kravet på att kunna försörja sig.

Vidare noteras även här att olika uttryck används för samma sak i paragrafen, då första och tredje styckena anger "underrätta" och "underrättelse", medan det i andra stycket anges "anmälts". Denna inkonsekvens kan orsaka onödiga tolknings- och tillämpningssvårigheter.

Även här ger konsekvensen av förslaget, om möjlighet till permanent uppehållstillstånd med grund i anställning och försörjning, det orimliga resultatet att ensamkommande barn inte erhåller samma möjlighet som en vuxen att, efter att det tidsbegränsade tillståndet löpt ut, få ett permanent tillstånd. Likaså orimligt är att ensamkommande barn inte, genom att de inte har någon förälder som genom en anställning kan försörja sig, har samma möjlighet till ett permanent tillstånd som barn i familj. En annan negativ konsekvens är att förslaget riskerar att driva barn, som annars skulle gå i skolan, till att i stället hitta ett arbete för att på så sätt säkra chanserna till att få permanent uppehållstillstånd. Förslaget riskerar även att leda till att högkvalificerad arbetskraft pressas till att ta mindre kvalificerade jobb, i syfte att erhålla permanent uppehållstillstånd, då det kan gå snabbare att få ett sådant jobb än att gå igenom nödvändiga ackrediteringsprocesser och liknande för att få rätt att arbeta inom ett mer kvalificerat yrke.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att det är av största vikt att det är förutsebart för enskilda sökande vilka de föreslagna kommande kraven avseende försörjningsförmåga och underrättelse till Skatteverket kommer vara. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar menar därför att de föreskrifter som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, enligt lagförslaget ska meddela måste presenteras senast i samband med att lagförslaget träder ikraft.

## **När ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord**

### 16 §

Det måste klargöras när och hur en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska göras.

## **Uppehållstillstånd vid hinder mot verkställighet**

### 17 §

En utlänning med ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut kan i ansökan om verkställighetshinder framföra nya omständigheter som medför att personen har flyktingskäl. Då ska berörd person, enligt skyddsgrundsdirektivet, i normalfallet beviljas ett uppehållstillstånd på minst tre år. Under dessa omständigheter strider tidsbegränsningen till ett år mot skyddsgrundsdirektivet.

Det är vidare anmärkningsvärt att det i lagförslaget inte finns möjlighet till en individuell bedömning där permanent uppehållstillstånd kan beviljas i situationer där den berörde inte kan rehabiliteras om denne inte erhåller den säkerhet som ett permanent tillstånd innebär. Likaså måste det ges förutsättningar för att bevilja ett permanent tillstånd när det kan bedömas föreligga ett praktiskt verkställighetshinder som den berörde inte kan påverka och som inte heller torde kunna undanröjas inom en överskådlig framtid. Detta speciellt eftersom utmönstrandet av 5 kap. 6 § utlänningslagen dessutom innebär att ett praktiskt hinder inte kan beaktas under grundprövningen.

Även avseende uppehållstillstånd vid hinder mot verkställighet råder en total avsaknad av konsekvensanalys och det saknas även motivering till varför en person som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet inte ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd vid möjlighet till försörjning.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Den föreslagna lagen skulle, ifall den träder i kraft, innebära drastiska och väldigt ingripande förändringar för personer som ansökt och ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att personer som befinner sig i en så pass utsatt situation att de väljer att lämna sitt hemland för att söka skydd i ett annat land har ett högst berättigat intresse av att kunna förutse enligt vilka regler hens ansökan kommer behandlas. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att det rimligaste och mest humana vore att de nya reglerna, om de träder i kraft, enbart gäller ansökningar efter datumet för lagens eventuella ikraftträdande. Ifall det trots allt är lagstiftarens vilja att de föreslagna reglerna ska ha retroaktiv verkan avseende ansökningar gjorda innan lagens eventuella ikraftträdande anser Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar att det åtminstone borde vara samma datum som gäller för samtliga sökande, dvs. tidigast den 24 november 2015 då de nya reglerna presenterades.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar konstaterar att den föreslagna lagen är tänkt att vara tidsbegränsad och att det i enlighet med kommentaren på sidan 39 i förslaget är tänkt att regeringen den 30 maj 2018 ska bedöma om lagen ska gälla även under det sista året av lagens föreslagna giltighetstid. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att den föreslagna lagen är av så pass ingripande karaktär i förhållande till nuvarande regelsystem att det finns all anledning att göra en sådan behovsprövning för att säkerställa att den föreslagna lagen inte är i kraft längre än vad som är absolut nödvändigt utifrån regeringens mål med lagen. Det finns därför starka skäl för att den föreslagna behovsprövningen den 30 maj 2018 anges uttryckligen i den föreslagna lagens ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

### **Kostnader och andra konsekvenser**

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar är av uppfattningen att en betydligt mer detaljerad analys måste göras av de kostnader och den arbetsbörda som detta lagförslag innebär för de myndigheter som berörs av förslaget.

Till skillnad mot regeringen bedömer Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar att såväl Migrationsverket som migrationsdomstolarna kommer att få en ökad arbetsbörda. Under den föreslagna lagens giltighetstid kommer Migrationsverket bland annat tvingas att göra minst en ytterligare bedömning av personer som beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller med stöd av Sveriges internationella åtaganden detta då tillståndet är tidsbegränsat i ett år.

Vidare kommer migrationsdomstolarna få ta emot ett mycket stort antal överklaganden där den klagande begär att få bli bedömd som konventionsflykting för att på så sätt bland annat kunna familjeåterförenas.

Domstolarna kommer även få ta emot ett kraftigt ökat antal överklaganden i ärenden rörande familjeåterförening. Migrationsverkets bedömningar av uppehållstillstånd med grund i anknytning kommer även att kompliceras genom att hänsyn måste tas till ett antal omständigheter i enlighet med familjeåterföreningsdirektivet vilka tidigare inte behövt beaktas.

Att en regeländring skulle leda till att belastningen på utlandsmyndigheter skulle sjunka är troligt endast i det att man förutsätter att de sökanden är välinformerade om ändringen.

### **Avslutande reflektioner**

Regeringens lagförslag präglas i anmärkningsvärt hög grad av bristande evidens och analys. De stora oklarheterna avseende motiv och mål leder till svårigheter att bedöma lagens effektivitet i förhållande till sitt syfte. Ett så drastiskt avsteg från rådande lagstiftning kan inte accepteras utan ett betydligt tydligare redovisat underlag än det som regeringen har presenterat.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar vänder sig emot att de åtgärder som regeringen föreslår slår mycket hårt mot redan utsatta grupper som barn och barnfamiljer men utan att regeringen vidtagit någon tillfredsställande konsekvensanalys. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar ifrågasätter starkt förslaget förenlighet med barnkonventionen och i flera hänseenden står förslaget i direkt strid med bland annat Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen och därmed även 2 kap. 19 § regeringsformen.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att det är anmärkningsvärt att regeringen säger sig vilja verka för fler lagliga vägar in i Europa men samtidigt presenterar ett lagförslag som går i helt motsatt riktning och i stället begränsar en av de få lagliga och säkra vägarna att ta sig till Sverige. Detta går i stor utsträckning ut över kvinnor och barn som fortfarande befinner sig i konfliktområden eller i annars utsatta situationer.

Likaså är det anmärkningsvärt att regeringen säger sig vilja göra barnkonventionen till lag men samtidigt presenterar ett lagförslag som har till sitt syfte att förhindra utsatta barn att få uppehållstillstånd i Sverige.

Anders Sundquist  
Chefsjurist  
Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar

