



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska fakultetsnämnden

Box 256
SE-751 05 Uppsala

REMISSYTTRANDE

1 (5)

2019-03-18

JURFAK 2019/11

Justitiedepartementet

Utkast till lagrådsremiss Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (Ju2019/00509/L7)

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Föreliggande kommentarer berör förslagen om förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och några av de ändringar och tillägg i lagen detta föranleder

Sammanfattning

Juridiska fakultetsnämnden noterar att underlag och analys som ligger till grund för beslutet att förlänga den tillfälliga lagen framstår som alltför begränsat. Juridiska fakultetsnämnden avstyrker därför förslaget att förlänga lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. I det fall lagen skulle förlängas framför Juridiska fakultetsnämnden kritiska synpunkter gällande tillståndstidens längd för olika kategorier. Gällande familjeåterförening tillstyrker Juridiska fakultetsnämnden förslaget med vissa reservationer. Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker vidare förslaget om permanenta uppehållstillstånd för statslösa personer.

Övergripande synpunkter

I detta avsnitt ges övergripande synpunkter rörande förslaget om en förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige i sin helhet.

Lagförslagets huvudsakliga syfte är att förlänga giltighetstiden för den tillfälliga lag som infördes 2016 och som hade till syfte att kraftigt begränsa antalet asylsökande i Sverige och att tvinga andra EU-länder att ta ett större ansvar (jfr. prop. 2015/16:174 ss. 2-22). Orsaken var att Sverige ansågs behöva ett "andrum" i flyktingmottagandet (prop. 2015/16:174 s. 21). Detta skulle bland annat ske genom att den svenska lagstiftningen tillfälligt anpassades



till vad som i propositionen beskrivs som ”miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner” (ibid.). Det är dessa begränsningar jämfört med 2005 års utlänningslag som nu ska förlängas, med vissa ändringar.

Den tillfälliga lagen har en giltighet på tre år, till och med den 19 juli 2019. I propositionen angavs att regeringen under sommaren 2018, när lagen varit i kraft i två år, skulle bedöma behovet av att lagen gällde även under det sista året av giltighetstiden (prop. 2015/16:174 s. 66). Det kan noteras att Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter i sin rapport om Sverige, publicerad i februari 2018, uttryckte sin oro över de inskränkningar i möjligheten att beviljas uppehållstillstånd som den tillfälliga lagen innebär och betonade vikten av att Sverige, i ett läge då påfrestningarna på det svenska samhället på grund av antalet asylsökande personer minskat, övervägde att återgå till tidigare regler (Europarådet, Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, Rapport efter besök i Sverige 2-6 oktober 2017 (CommDH(2018)4). Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter betonade i rapporten möjligheterna till revidera dessa regler i samband med den ovan nämnda bedömningen i halvtid (”mid-term review”).

Juridiska fakultetsnämnden noterar att regeringen inte genomfört en sådan bedömning eller genomlysning som utlovas i propositionen. Det föreligger således ingen analys av om vilket genomslag eller vilka konsekvenser den tillfälliga lagen och dess individuella bestämmelser har haft. Detta gör att det underlag på vilket bedömningen av nödvändigheten av att förlänga den tillfälliga lagen på det sätt som nu föreslås framstår som alltför begränsat. Det kan vidare noteras att den statliga utredning som analyserade mottagandet av asylsökande och andra migranter under 2015, Utredningen om migrationsmottagandet 2015, i sitt betänkande uttrycker vikten av underlag för beslut och analys av underlag för beslut (jfr SOU 2017:12 s. 22).

Juridiska fakultetsnämnden noterar vidare att den barnkonsekvensanalys som redovisas i förslaget är begränsad på så sätt att den inte tar hänsyn till det faktum att FN-s konvention om barnets rättigheter enligt riksdagens beslut kommer att bli svensk lag 2020 vilket rimligtvis kan antas komma att påverka tillämpningen av den förlängda tillfälliga lagen. Detta får anses som anmärkningsvärt.

Specifika synpunkter på föreslagen lagtext

Förslag till lag dels fortsatt giltighet av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Enligt förslaget ska den tillfälliga lagen fortsätta att gälla till och med den 19 juli 2021, det vill säga en förlängning med två år. Detta motiveras med att Sverige fortfarande är ett av de länder i EU som tar emot flest asylsökande i förhållande till dess folkmängd, att kapaciteten för mottagandet av nyanlända förvisso stärkts men att läget icke desto mindre är fortsatt ansträngt för



många kommuner, att det inom EU pågår förhandlingar om ett nytt gemensamt regelverk som kan komma att få inverkan även på det svenska regelverket, att flyktingsituationen i och i närheten av Europa kan medföra att antalet asylsökande återigen ökar, att sekundära förflyttningar av asylsökande förekommer inom Europa och att en återgång till tidigare regelverk skulle innebära att Sverige avviker från ordningen i andra EU-länder exempelvis när det gäller uppehållstillståndens längd. Det framhålls vidare som ett skäl för att behålla nuvarande ordning att en parlamentarisk kommitté ska tillsättas ”i närtid” för att arbeta fram förslag på framtidens migrationspolitik.

Vad som emellertid inte framgår är i vilken mån dessa slutsatser grundar sig på en grundlig analys av de omständigheter som åberopas eller de konsekvenser en förlängning av lagen kan komma att få. Som påpekats ovan saknas den analys av den tillfälliga lagens genomslag som skulle ha genomförts under 2018. När det gäller hänvisningarna till flyktingsituationen i världen idag och i vilken mån den kan påverka Sverige så finns tydliga indikationer på att bland annat som ett resultat av EU-s och enskilda EU-länders kraftigt ökade gränskontroller och bevakning av sina territorialvatten och olika avtal om återtagande med tredjeland så har migrationsströmmarna över Medelhavet kraftigt begränsats, vilket gör att situationen idag inte är densamma som 2015 när de begränsningar som den tillfälliga lagen innebär först presenterades (jfr UNHCR report, *Desperate Journeys*, 2018). När det gäller hänvisningarna till de pågående förhandlingarna inom EU om ett nytt gemensamt regelverk kan det noteras att dessa förhandlingar pågått under ett antal år och sannolikt inte kommer att slutföras på ett sådant sätt inom de närmaste två åren att det får svårförutsägbara konsekvenser på medlemsstaternas lagstiftning, inklusive Sverige. Vidare är det inte tydligt varför inrättandet av en parlamentarisk kommitté med uppgift att arbeta fram förslag på framtidens migrationspolitik skulle motivera att den tillfälliga lagen förlängs. Detta då det framstår som mindre sannolikt att en sådan kommitté kommer att lägga fram förslag inom den närmaste tvåårsperioden som också hinner diskuteras och eventuellt antas av riksdagen.

Juridiska fakultetsnämnden menar mot bakgrund av detta att förslaget om att förlänga den tillfälliga lagen om möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige inte är tillräckligt underbyggt. Juridiska fakultetsnämnden vill i sammanhanget framhålla Lagrådets kritik 2016 gällande bristerna i bedömningsunderlaget för införandet av den tillfälliga lagen (Lagrådet, yttrande, 4 april 2016, s. 3), en kritik som även framfördes av ett stort antal remissinstanser.

Juridiska fakultetsnämnden avstyrker därför förslaget om en förlängning av den tillfälliga lagens giltighetstid.

För det fall att den tillfälliga lagens giltighetstid skulle förlängas, lämnas följande kommentarer.



Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Juridiska fakultetsnämnden vidhåller de invändningar som framfördes i remissvaret gällande den tillfälliga lagen 2016 gällande tidsbegränsade uppehållstillstånd. Som UNHCR framhållit bidrar inte tidsbegränsade uppehållstillstånd, i synnerhet så korta som tretton månader och liknande, till att finna långsiktiga och hållbara lösningar för människor på flykt (jfr. Artikel 34 i Flyktingkonventionen samt UNHCR-s Exekutivkommittés Conclusion No. 104, punkt (j)). UNHCR har därtill, bland annat i kommentarer rörande EU:s regelverk, betonat att korta tillstånd är negativa för skyddsbehövande och motverkar integrationen samt att stater bör bevilja permanenta uppehållstillstånd till såväl flyktingar som skyddsbehövande så snart som möjligt och *senast* efter tre år (jfr UNHCR, Note on the Integration of Refugees in the European Union, May 2007, punkt. 18, 20-21). UNHCR har även påtalat vikten av att inte ompröva en persons status med korta mellanrum då det inverkar negativt på förutsättningarna för integration och på individens känsla av säkerhet (ibid). Vidare kan det erinras om att regeringen så sent som i augusti 2014 framhöll att det inte är rimligt att göra skillnad mellan de olika skyddskategorierna i fråga om uppehållstillståndens giltighetstid (prop. 2013/14:248). Det framgår fortfarande inte varför detta skulle vara motiverat.

Slutsatsen är att tidsbegränsade uppehållstillstånd inte är att rekommendera samt att om tillståndstiden ändå begränsas bör giltighetstiden vara minst tre år, och vara densamma för alla tillståndskategorier.

Familjeåterförening

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att möjligheten till familjeåterförening ska utökas till att även omfatta anknytningspersoner som är alternativt skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagens regler. Förslaget är välkommet då det kommer att medföra att en större krets personer på detta sätt kan få möjlighet till familjeåterförening i Sverige. Det ska i sammanhanget framhållas att majoriteten av de personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige som skyddsbehövande under de senaste åren erhållit status just som alternativt skyddsbehövande, vilket gör att den grundläggande rätten till familje- och privatliv i och med förslaget tillförsäkras en större grupp personer än vad som varit fallet sedan den tillfälliga lagen trädde i kraft 2016. Detta är mycket positivt. Ändringen kommer också att medföra att den svenska tolkningen av familjeåterföreningsdirektivets bestämmelser nu kommer att stämma bättre överens med EU-kommissionens tolkning av direktivets tillämplighet på alternativt skyddsbehövande (se COM(2014)2010 final). Åtgärderna ligger vidare i linje med påpekandena 2018 från Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter om att Sverige borde möjliggöra familjeåterförening även för alternativt skyddsbehövande (CommDH(2018)4, s. 10). Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker därför förslaget.

Det kan emellertid noteras att de begränsningar som finns kvar för möjligheter till familjeåterförening gällande familjemedlemmar som inte tillhör



kärnfamiljen samt de hinder som uppställs genom försörjningskravet kvarstår, vilket gör att familjeåterförening fortfarande kan vara svårt att uppnå i ett stort antal fall. De synpunkter och farhågor Juridiska fakultetsnämnden lämnade i sitt remissvar gällande den tillfälliga lagen 2016 på denna punkt kvarstår: försörjningskravet riskerar att drabba de svagaste av de nyanlända (sjuka, traumatiserade, tortyrskadade, funktionshindrade, lågutbildade); de som har få utsikter att uppfylla de striktare kraven då de står längst från arbetsmarknaden. Det är tveksamt om ekonomiska förutsättningar ska vara avgörande tillgången till grundläggande rättigheter som rätten till familjeliv. Utifrån samma utgångspunkt – att rätten till familjeliv är en grundläggande rättighet som framgår av såväl Europakonventionen (Artikel 8), EU-stadgan om grundläggande rättigheter (Artikel 7) och FN-s konvention om barnets rättigheter (bl.a. Artikel 9), för att nämna några exempel – så framstår det som olämpligt att personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 §) fortsatt inte ska ha rätt till familjeåterförening.

Statslöshet

Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker förslaget om att personer som är statslösa under förutsättning att vissa rekvisit är uppfyllda ska kunna beviljas permanenta uppehållstillstånd enligt den föreslagna bestämmelsen. Det ska här betonas att detta måste ses som ett steg på vägen mot medborgarskap och uppfyllandet av Sveriges internationella åtaganden enligt de två konventioner som diskuteras i förslaget (den europeiska konventionen om medborgarskap och FN-s konvention om begränsning av statslöshet). Emellertid borde också FN-s konvention om barnets rättigheter och dess bestämmelser om barns rätt till medborgarskap (Artikel 7) uppmärksammas i förslaget med hänsyn till att konventionen kommer att bli svensk lag under den tillfälliga lagens giltighetstid och därmed sannolikt ha betydelse för dess tolkning och tillämpning.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av docent Rebecca Thorburn Stern. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg