

Till Justitiedepartementet
Diarienummer Ju2019/00509/L7

Yttrande över Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (utkast till lagsrådsremiss)

Sammanfattning

Civil Rights Defenders vill framföra kritik mot att det aktuella förslaget inte närmare analyserats i förhållande till åtaganden om mänskliga rättigheter, inte minst barnkonventionen och Europakonventionen. Civil Rights Defenders ställer sig kritisk till en förlängning av den tillfälliga lagen. Detta gäller särskilt i förhållande till särskilt ömmande omständigheter för barn (11 §). Bortsett studier som grund för uppehållstillstånd förordas att en återgång sker till utlänningslagen (2005:716). För det fall regeringen tar det aktuella förslaget vidare i lagstiftningsprocessen välkomnas de ändringar som regeringen föreslagit i förhållande till den tillfälliga lagen (2016:752).

Efter några allmänna synpunkter om den tillfälliga lagen och det aktuella förslaget framför Civil Rights Defenders de huvudsakliga synpunkterna i enlighet med den i lagsrådsremissen angivna dispositionen. I övrigt hänvisar vi till det remissvar som framställts av [Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar](#). Till sist ges en avslutande kommentar.

Allmänna synpunkter

Inledningsvis vill Civil Rights Defenders framföra kritik mot att det aktuella förslaget att, med några ändringar, förlänga lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen) inte närmare analyserats i förhållande till Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter. Detta innebär att en grundläggande aspekt har utelämnats av regeringen då asylrättsliga, och till asyldrätten hänförliga, överväganden generellt får anses vara intimt sammankopplade med ställningstaganden kring mänskliga rättigheter.

Särskilt förvånande är den bristande analysen av det aktuella förslaget relation till barnrätten (s. 44-45). Barnrättslagen och den tillfälliga lagen kommer enligt det aktuella förslaget att gälla parallellt under drygt ett och ett halvt års tid och den tillfälliga lagen har långtgående påverkat enskilda asylsökande barns situation. Både Europadomstolen och Migrationsöverdomstolen har markerat barnkonventionens dignitet i förhållande till det migrationsrättsliga området samt asylsökande barns extrema utsatthet.¹

Civil Rights Defenders uppmanar regeringen att fördjupa analysen för att säkerställa att den tillfälliga lagen inte står i strid med barnrätten och de internationella åtaganden som ligger till grund för denna, samt våra övriga åtaganden såsom Europakonventionen.² Detta i synnerhet då Migrationsöverdomstolen bedömt att delar av den tillfälliga lagen strider mot mänskliga rättigheter.³

Mot bakgrund av ovan har regeringen starka skäl att ta till sig av de synpunkter som ges av intressenter inom det asyl- och migrationsrättsliga området - nu och framöver.

Fortsatt giltighet av den tillfälliga lagen (avsnitt 5.1)

Civil Rights Defenders ser med allvar på att varken ändamålsenligheten hos den tillfälliga lagen eller en utvärdering av dess effekter på en av samhällets mest utsatta grupper inte närmare bearbetats.

Migrationsrättens område har de senaste åren präglats av oförutsebarhet i lag och tillämpning. Den tillfälliga lagen har inneburit att lagstiftaren i stor utsträckning överlämnat uttolkandet av Sveriges internationella åtaganden till enskilda rättstillämpare. Detta utgör en brist inte minst i legitimitetshänseende.

¹ MIG 2018:20; Europadomstolens domar i *Rahimi v. Greece*, (No. 8687/080), 5 July 2011, para. 87; *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium* (No. 13178/03), 12 October 2006, para. 55; *Popov v. France* (No. 39472/07 and 39474/07), 19 April 2012, para. 91; *Tarakhel v. Switzerland [GC]* (No. 29217/12), 4 November 2014, para. 99; *M.S.S. v. Belgium and Greece [GC]* (No. 30696/09), 21 January 2011, para. 232. Se även UN CRC General Comment No. 14, para. 6.

² Se prop. 2015/16:174 s. 29 och s. 70. Det får sett till asylsökande barns extrema utsatthet inte anses vara proportionerligt att vänta på Kartläggning av hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen, dir. 2018:20, som väntas i november 2019.

³ MIG 2018:20.

Civil Rights Defenders ställer sig kritisk till en förlängning av den tillfälliga lagen. Bortsett studier som grund för uppehållstillstånd förordas att en återgång sker till utlänningslagen (2005:716) (UtlL).

Samtidigt innebär det aktuella förslaget några positiva förändringar i förhållande till den tillfälliga lagen som trädde i kraft den 20 juli 2016. Dessa ändringar välkomnas för det fall regeringen tar det aktuella förslaget vidare i lagstiftningsprocessen.

Uppehållstillstånd för skyddsbehövande (avsnitt 5.2)

Enligt Civil Rights Defenders mening bör flykting- respektive alternativ skyddsklassning leda till uppehållstillstånd med samma tidslängd. Detta då båda skyddsklassningar har sin grund i internationell rätt och syftar till att förhindra att människor utsätts för grova människorättskränkningar i sina hemländer. Det finns inte stöd för att det föreligger en avgörande skillnad i skyddsbehovens varaktighet.

Tillfälliga tillstånd får konsekvenser för både möjlighet till medborgarskap och skyddsbehövandes möjlighet till etablering i samhället, bl.a. på bostads- och arbetsmarknaden. Studier visar dessutom att personer med tillfälliga tillstånd lider av större psykisk ohälsa än de med permanent uppehållstillstånd.⁴ Civil Rights Defenders förordar därför permanenta uppehållstillstånd som huvudregel. Med stöd i principen om barnets bästa anser vi att den ytterst restriktiva möjligheten för barn att beviljas permanenta uppehållstillstånd (18 §) omgående bör omvärderas av regeringen.

Det bör vidare övervägas att på nytt införa skyddsgrunden övrigt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 a § UtlL. Det måste stå klart att personer med skyddsbehov enligt skyddsgrunden övrigt skyddsbehövande, t.ex. på grund av miljökatastrof, omfattas av annan skyddsgrund innan bestämmelsen ändras.

I sammanhanget bör regeringen beakta att det vid förlängningsansökningar kommer att införas ett nytt bedömningsmoment rörande skyddsstatus i enlighet med Migrationsverkets rättsliga ställningstagande SR 19/2018. Det är av betydande vikt att enskilda rättstillämpare ges vägledning i sin bedömning som i hög utsträckning kommer att grundas på internationell praxis.

⁴ Se Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, december 2018, på: <https://www.redcross.se/vart-arbete/p/pa-flykt/tillfalliga-utlanningslagen-har-ar-konsekvenserna>.

Uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter (avsnitt 5.3)

Civil Rights Defenders ställer sig särskilt kritisk till förslaget att den tillfälliga lagens bestämmelser i 11 § ska fortsätta gälla i två års tid.

Den tillfälliga lagens otydlighet kring innebörden av internationella åtaganden i kombination med Migrationsverkets snäva tolkning av Europadomstolens praxis har inneburit att barns "humanitära" situation i rättstillämpningen hanterats dels oenhetligt, dels med bristande barnperspektiv.⁵ Ett viktigt exempel rör artikel 3 i Europakonventionen när barn åberopar allvarliga hälsoskäl.⁶

Enskilda rättstillämpare som uttolkare av våra internationella åtaganden har lett till rättssäkerhetsbrister i hanteringen av både barns och vuxnas ärenden.

Mot bakgrund av ovan framförs starka rekommendationer att 5 kap. 6 § UtL införs på nytt.

Familjeåterförening (avsnitt 5.4)

ESK-kommittén har i sin senaste granskning av Sverige varit särskilt kritisk till de begränsningar som utförts beträffande rätten till familjeåterförening för asylsökande och flyktingar.⁷

⁵ Se Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingars rapport om tillämpningen av 11 § tillfälliga lagen, på: <https://sweref.org/wp-content/uploads/2018/08/1-strid-mot-ett-svenskt-konventionsatagande-5.4.pdf>.

⁶ Se t.ex. Migrationsverkets rättsliga ställningstagande rörande devitaliserade barn, SR 21/2018, som inte beaktar flera centrala avgöranden från Europadomstolen som understryker barns utsatthet och skillnader i allvarlighetsgrad mellan barn och vuxna i förhållande till artikel 3. Se Popov mot Frankrike (39472/07 och 39474/07) från den 19 april 2012 samt Tarakhel mot Schweiz (29217/12) från den 4 november 2014.

⁷ FN-dokument E/C.12/SWE/CO/6 para 31-32. Se artiklarna 2 och 10 i Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Civil Rights Defenders tillstyrker de ändringar som föreslås för att garantera likabehandling mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande i fråga om familjeåterförening.⁸

Civil Rights Defenders avstyrker samtidigt att det utökade försörjningskravet ska fortsätta gälla fram till den 20 juli 2021. Detta då rätten till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen inte får bli teoretisk eller illusorisk samt att försörjningskravet innebär diskriminering mot vissa grupper. Exempelvis kan nämnas att FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning har uttalat att försörjningskravet innebär indirekt diskriminering mot personer med funktionsnedsättning.⁹

Det betonas även att ett försörjningskrav inte får tillämpas kategoriskt enligt EU-rätten.¹⁰

Om regeringen behåller det utökade försörjningskravet tillstyrks att undantag ges för sökande under tre månaders tid. Vi föreslår att undantaget, av effektivitetsskäl, även omfattar de personer vars ärenden ännu inte avgjorts av Migrationsverket, samt att möjligheterna till ett förenklat handlägningsförfarande utreds.

För att rätten till familjeliv inte ska bli teoretisk eller illusorisk är det enligt vår mening emellertid av stor vikt att regeringen vidtar ytterligare åtgärder för att möjliggöra familjeåterförening i praktiken. Civil Rights Defenders föreslår därför att Migrationsverket vidtar omfattande informationsinsatser beträffande undantag till försörjningskrav. Jämförelsevis har vi sett att bristen på information om lagändring negativt drabbat gruppen ensamkommande ungdomar som givits möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd enligt 16 f § tillfälliga lagen.

Vidare är det centralt att söka lösningar för att adressera ytterligare praktiska hinder för familjeåterförening, såsom visumsvårigheter, lång väntetid hos ambassader m.m. En lösning kan vara att bistå med instruktioner om hur referenter kan anhängiggöra ärenden om familjeåterförening hos Migrationsverket. Rättstillämparen har i enskilda ärenden

⁸ Förutom att rättsliga hinder mot familjeåterförening i många fall innebär en kränkning enligt artikel 8 i Europakonventionen anser vi att en differentiering mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande utgör diskriminering, detta med stöd i artikel 8 i förening med artikel 14 i Europakonventionen.

⁹ Se Iuliia Domina och Max Bendsen mot Danmark från den 31 augusti 2018.

¹⁰ Se EU-domstolens dom C-578/08 Chakroun, para. 48 och 52.

behandlat en viljeyttring till Migrationsverket som en ofullständig ansökan som kunnat kompletteras av familjer inom rimlig tid.

Uppehållstillstånd för studier (avsnitt 5.5)

Gymnasiereglernas överskådlighet för rättstillämparen och förutsebarhet för den enskilde har ifrågasatts. På grund av de politiska förutsättningar som funnits sedan bl.a. tidpunkten för gymnasireglernas antagande samt att reglerna syftat till att läka en allvarlig rättsförlust för den av reglerna berörda gruppen tillstyrker Civil Rights Defenders förslaget. Enligt vår mening bör uppehållstillstånden dock vara permanenta, i linje med vårt ställningstagande ovan.

Civil Rights Defenders uppmanar i sammanhanget regeringen att vidta ytterligare åtgärder för att kompensera för den överlag rättsosäkra behandling som skett av ensamkommande asylsökande barns ärenden sedan hösten 2015. Detta gäller inte minst i förhållande till de numera vedertaget ovetenskapliga medicinska åldersbedömningar som fortfarande genomförs. Förutom rättsförlust har detta i många fall lett till brott mot både det processuella skyddet och/eller non-refoulement i artikel 3 i Europakonventionen.

Permanent uppehållstillstånd (avsnitt 5.6)

Vi välkomnar förslaget att det införs en bestämmelse om permanent uppehållstillstånd i vissa fall för utlänningar som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslösa. Dock påminner vi om UNHCR:s uttalande att ett statslöst barn som föds inom Sveriges gränser ska ges medborgarskap direkt eller kort tid efter sin födsel. Det är tveksamt om förslaget kan anses vara i linje med UNHCR:s riktlinjer.¹¹

Avslutande kommentar

FN:s rasdiskrimineringskommitté anförde i sin senaste granskning av Sverige att den var fortsatt orolig över det höga antalet rapporterade hatbrott och det fortsatta

¹¹ UNHCR, Mapping Statelessness in Sweden, december 2016, s. 59-60, på: <https://www.refworld.org/docid/58526c577.html>.

rasistiskt motiverade våldet och hatbrotten i Sverige. Kommittén uttryckte särskilt stor oro över attacker mot moskéer och mottagningscenter för asylsökande.¹²

Mot den bakgrunden vill Civil Rights Defenders mana till generell försiktighet vad gäller lagstiftningsåtgärder som riskerar att bidra till ökad social splittring med intensifierad främlingsfientlighet och utsatthet för minoritetsgrupper som följd. I stället vill vi understryka vikten av långsiktiga samhällsanalyser, kunskapsspridning om nutida och historiska fenomen om människor på flykt samt lagstiftning som tar sin utgångspunkt i humanism och alla människors lika rättigheter och värde.

Detta remissvar har beretts av sakkunnig jurist Tilda Pontén.

Stockholm som ovan,

John Stauffer
Chefsjurist

¹² FN-dokument CERD/C/SWE/CO/22-23, maj 2018.