

Dnr Ju2020/03215

Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER EN LÅNGSIKTIGT HÅLLBAR MIGRATIONSPOLITIK (SOU 2020:54)

Civil Rights Defenders har beretts tillfälle att yttra sig över innehållet i SOU 2020:54. Civil Rights Defenders är en människorättsorganisation med huvudkontor i Stockholm. I Sverige arbetar organisationen med påverkansarbete inklusive strategisk processföring i frågor som bland annat rör rättssäkerhet, asyl, diskriminering och frihetsberövade personers rättigheter. Vi kommer regelbundet i kontakt med personer med erfarenheter från asylprocessen, bland annat i relation till vår anti-diskrimineringsverksamhet, som har behov av råd eller juridisk hjälp.

Efter en sammanfattning och några allmänna synpunkter framförs ett urval av kommentarer i enlighet med den i utredningen angivna dispositionen.

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders välkomnar att regeringen ser över utlänningslagen för en tydligare och mer förutsebar migrationslagstiftning. Civil Rights Defenders tillstyrker förslag att permanent uppehållstillstånd ska beviljas vid vidarebosättning av kvotflyktingar (6.5.2), förslag om medborgarskap för vissa statslösa utlänningar (12.4), samt förslag att initiera en utredning kring offentliga biträden i det förvaltningsrättsliga systemet (14.3.2).

Civil Rights Defenders avstyrker förslag om tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel (6.5.1), undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället (6.5.2), längden på uppehållstillstånd vid flyktingskap (6.5.4) samt längden på uppehållstillstånd vid alternativt skyddsbehov (6.5.5). Civil Rights Defenders förordar permanenta uppehållstillstånd som huvudregel. Flykting- respektive alternativ skyddsklassning bör leda till uppehållstillstånd med samma tidslängd. Vidare avstyrks krav för permanent uppehållstillstånd i Sverige (7.4.1-2). Om krav för permanent uppehållstillstånd införs av lagstiftaren föreslår Civil Rights Defenders att en bortre tidsgräns måste införas för tillfälliga uppehållstillstånd, i kombination med en oförbehållen rätt till permanent uppehållstillstånd. Civil Rights Defenders avstyrker också förslag om uppehållstillstånd på grund av anknytning (8.3.1), tillståndstidens längd vid anknytning (8.3.2), samt att ett försörjningskrav ska gälla som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning (9.4.1). Civil Rights Defenders föreslår, om en huvudregel om försörjningskrav införs, att tremånadersfristen utökas samt att undantag till försörjningskrav ska göras vid särskilda skäl

(9.4.2). Civil Rights Defenders avstyrker vidare förslag om återgång till synnerligen ömmande omständigheter och förordar, i vart fall, en återgång till utlänningslagens bestämmelser om särskilt ömmande skäl för barn (10.4.1). Förslag om tillståndstidens längd för humanitära skäl (10.4.2) avstyrks.

Civil Rights Defenders föreslår att en utredning initieras som med bred ansats undersöker rättssäkerheten i asylprocessen samt föreslår åtgärder för att komma tillrätta med de utmaningar som finns (14.3.1). Vidare krävs åtgärder för att säkerställa en långsiktig humanitär lösning och upprättelse för den grupp av unga personer som kommit till Sverige utan sina vårdnadshavare för att söka asyl hösten 2015, främst från Afghanistan eller dess grannländer. Slutligen föreslås att de åtgärder införs som föreslås i SOU 2017:84 om uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders välkomnar initiativet att se över utlänningslagen för en tydligare och mer förutsebar migrationslagstiftning, detta oaktat de senaste årens kompletterande lagstiftning.

Migrationskommittén har behandlat målet om en långsiktigt hållbar migrationspolitik som en fråga om antal asylsökande och deras familjemedlemmar som vill komma till Sverige, där ett så lågt antal som möjligt bedöms vara hållbart. Nu gällande migrationsrätt förutsätter dock att både samhällsintressen om reglerad invandring samt migranternas rättigheter tillgodoses.¹ Denna grundförståelse kring migrationsrättens kärna borde ha inverkat mer på definitionen av hållbarhetsbegreppet som nu blir snäv. Snävheten, tillsammans med migrationskommitténs svårigheter att visa stöd för att förslag kan ha en inverkan på antalet asylsökande i generella fall (t. ex. 6.5.5 och 7.4.1), bidrar till uppfattningen att många förslag och överväganden oproportionerligt försämrar för migranternas situation och välmående till fördel för reglerad invandring.

Lagförslag inom migrationsrätten – ett rättsområde med komplexa samspel mellan svensk, internationell och EU-rätt – bör till följd av de stora samhällsintressen som står på spel utgå från gedigna kunskapsunderlag och utförliga konsekvensanalyser. Med vissa förändringar utgår utredningens förslag till stor del från innehållet i den tillfälliga lagen (2016:752). Den tillfälliga lagen tillkom efter hastig beredning och lagstiftaren har ännu inte utvärderat dess konsekvenser. FN:s kommitté mot tortyr har bett staten redogöra för hur den tillfälliga lagen förhållit sig till principen om non-refoulement.² Idag finns dock etablerad kunskap om negativa konsekvenser av bland annat tillfälliga uppehållstillstånd, begränsad familjeåterförening och vistelsemöjligheter på humanitär grund för människors inklusive barns hälsa, rehabilitering och integration i Sverige.³ Denna samlade kunskap borde ha beaktats i större utsträckning.

Som indikerats ovan behandlas migranternas mänskliga rättigheter alltför grundligt i utredningen. Det rör både de rättsliga ramar i form av bland annat internationella åtaganden

¹ Louise Dane, Den reglerade invandringen och barnets bästa: Barns rätt till familjeliv och privatliv enligt barnkonventionen, Europakonventionen, EU-rätten och svensk utlänningslagstiftning. Stockholms universitet, 2019, bl. a. s. 414 ff. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1343690/FULLTEXT02>. Jfr. prop. 2005/06:72 s. 68.

² FN-dokument CAT/C/SWE/QPR/8, p. 8. Se Civil Rights Defenders och medskrivande organisationers och byråers alternativrapport. <https://crd.org/sv/2020/09/22/fns-tortyrkommitte-granskar-sverige-las-var-skuggrapport/>

³ Se vidare referenser i remissvaret samt bland annat Asylkommissionens skuggdirektiv som sammanställer forskning samt kunskap från civilsamhälle. <https://liu.se/nyhet/asylkommissionen-skickar-skuggdirektiv-till-regeringen>

som migrationskommittén bedömer vara relevanta för svensk migrationspolitik (3.3) samt analysen av förslagens förenlighet med dessa rättsliga ramar. Från ett folkrättsligt perspektiv bör Sverige införliva de mänskliga rättigheter som framkommer av dokument som Sverige valt att skriva under. Vidare har Högsta domstolen nyligen uttryckt sin syn på den etablerade svenskrättsliga principen om fördragskonform tolkning och bekräftat att folkrättsliga principer ska ges betydelse vid tolkningen av svensk rätt, även om de ännu inte införlivats genom lagstiftning.⁴ Även Europakonventionen ska tolkas i ljuset av andra människorättskonventioner.⁵

Ett aktuellt exempel kring bristande rättighetsanalys bakom förslagen rör barnrätten.⁶ Europadomstolen har framhåvt barnkonventionen som tolkningsverktyg för konventionens rättigheter.⁷ Även beaktat barnrättslagens tillkomst samt att bristande konsekvensanalyser som rör barns situation varit en återkommande synpunkt från remissinstanser i samband med tillkomsten och förlängningen av den tillfälliga lagen är detta problematiskt.⁸ Det bör beaktas att FN:s barnrättskommitté uttryckligen ställt frågor om barns rättigheter i relation till både den tillfälliga lagen och den aktuella migrationsrättsliga lagstiftningsprocessen inför sin kommande granskning av Sverige.⁹

Med vår breda erfarenhet av arbete med mänskliga rättigheter i Sverige är det svårt att se att de samlade förslagen skulle lösa de sociala problem och utanförskap som asylsökande och andra utsatta människor i Sverige dagligen upplever, inte minst i form av rasism.¹⁰ Tillsammans med den tillfälliga lagen och andra lagförändringar hänförliga till det migrationsrättsliga området innebär förslaget en förflyttning mot en mer restriktiv politik kring en av de mest utsatta grupperna i samhället. Detta inverkar negativt på utvecklingen för mänskliga rättigheter i Sverige generellt.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

6.5.1 Tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att uppehållstillstånd ska som huvudregel vara tidsbegränsat vid det första beslutstillfället.

Civil Rights Defenders förordar permanenta uppehållstillstånd som huvudregel och således en återgång till utlänningslagens bestämmelser. Bortsett från de harmoniseringsskäl som anförs finns inte tillräckliga skäl som talar för ett avsteg från vår rättstradition om permanenta uppehållstillstånd vid första beslutstillfället.

Tillfälliga uppehållstillstånd till följd av asylskäl är mindre ändamålsenligt än permanenta uppehållstillstånd eftersom skyddsbehov sällan upphör över tid. Så länge Migrationsverket

⁴ NJA 2020 s. 3 p. 94. Jfr. prop. 2015/16:174.

⁵ Artikel 31 § 3 c Wienkonventionen om traktaträtten (1969). Detta är en grundläggande princip i Europadomstolens praxis.

⁶ Bland annat särskilt i relation till förslagen i 6.5.1, 6.5.2, 6.5.4-5, 9.4.1, 10.4.1 samt 12.2.2.

⁷ T. ex. Maumousseau och Washington mot Frankrike, 6 december 2007, nr. 39388/05, p. 60; samt Neulinger och Shuruk mot Schweiz, den 6 juli 2010, nr. 41615/07, p. 131-132.

⁸ Inte heller barnkonventionsutredningen går in närmare på dessa frågor, se SOU 2020:63.

⁹ FN-dokument CRC/C/SWE/QPR/6-7, p. 29.

¹⁰ FN:s rasdiskrimineringskommitté anförde i sin senaste granskning av Sverige att den var fortsatt orolig över det höga antalet rapporterade hatbrott och det fortsatta rasistiskt motiverade våldet och hatbrotten i Sverige. Kommittén uttryckte särskilt stor oro över attacker mot moskéer och mottagningscenter för asylsökande. Se FN-dokument CERD/C/SWE/CO/22-23, maj 2018.

eller migrationsdomstolarna bedömer att en person har skyddsbehov har personen rätt till uppehållstillstånd i Sverige. Med stöd i bland annat skyddsgrundsdirektivet (artikel 11) löper en skyddsstatusförklaring tills vidare fram till att den återkallas till följd av upphörande. För upphörande krävs en väsentlig och bestående förändring av situationen.¹¹ Bland annat av dessa skäl återkallas få skyddsstatusförklaringar i praktiken och så bedöms ske även framöver (jfr. s. 200). I princip alla förlängningsansökningar enligt den tillfälliga lagen har förlängts (s. 198).

Tillfälliga uppehållstillstånd får humanitära konsekvenser för enskilda och i synnerhet skyddsbehövande, bland annat möjligheten till etablering på bostads- och arbetsmarknaden. Till exempel kan en arbetsgivare vara tveksam till att erbjuda arbete till en person som kan uppfattas endast få stanna mycket kort tid i Sverige.¹² Tillfälliga uppehållstillstånd har lett till ökad psykisk ohälsa, och de påverkar barn särskilt negativt. Till exempel har enskilda inklusive barn nekats vård.¹³ För vissa grupper, såsom personer med posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) som är en vanlig diagnos inom gruppen skyddsbehövande, försämrar tillfälliga uppehållstillstånd rehabilitering och traumabehandling.¹⁴ Se vidare nedan under avsnitt 6.5.2, 6.5.4 samt 6.5.5.

6.5.2 Undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om att permanent uppehållstillstånd ska beviljas vid vidarebosättning av kvotflyktingar av de skäl som nämnts ovan under avsnitt 6.5.1.

Civil Rights Defenders avstyrker däremot förslaget att inga andra undantag ska finnas från huvudregeln att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade vid det första beslutstillfället.

Lagstiftning, som på ett grundläggande plan reglerar mänskligt liv vars omständigheter kan se mycket olika ut beroende på det enskilda fallet, måste utformas med flexibilitet så att proportionalitetsbedömningar kan göras för att garantera Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Det kan röra situationer där svårt sjuka personer eller personer med funktionsnedsättningar, inklusive barn, är i behov av sådana stöd- och vårdinsatser som förutsätter en betydande vistelse för att de ska kunna genomföras av hälso- och sjukvården.¹⁵

Om tillfälliga uppehållstillstånd införs som huvudregel bör undantag i form av särskilda skäl införas för när permanent uppehållstillstånd ska beviljas vid första beslutstillfället.

6.5.4 Längden på uppehållstillstånd vid flyktingskap

¹¹ EU-domstolens dom den 2 mars 2010 i mål C-175/08, C-176/08, C-178/08 och C-179/08. Se Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående förutsättningarna för att återkalla en skyddsstatusförklaring, SR 19/2018.

¹² Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018. <https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/konsekvenser-av-den-nya-lagen-181206.pdf>. Liknande slutsatser om psykisk ohälsa och etableringssvårigheter drogs i Röda korsets rapport Längd på uppehållstillstånd – en europeisk jämförelse, juni 2020: <https://www.rodakorset.se/vad-vi-gor/folkkratt-och-skydd/asyl/Darfor-spelar-langden-pa-uppehallsstillstandet-stor-roll/>.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Till exempel utgör allvarliga fall av PTSD enligt WHO en psykosocial funktionsnedsättning. T. ex. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85119/9789241505406_eng.pdf;jsessionid=AED3740AC9D2646A47633F1115C6A810?sequence=1

Civil Rights Defenders avstyrker förslagen om tre respektive två års längd på uppehållstillstånd för flyktingar.

Enligt Civil Rights Defenders finns inte ändamålsenliga skäl att erbjuda flyktingar (eller alternativt skyddsbehövande) en minimal giltighetstid för uppehållstillstånd enligt EU:s skyddsgrundsdirektiv. Röda korsets kartläggning från juni 2020 visar att den genomsnittliga uppehållstillståndslängden i andra EU-länder är fem år för flyktingar och tre år för alternativt skyddsbehövande.¹⁶

Även om permanenta uppehållstillstånd skulle kunna vara en faktor som bland andra faktorer påverkar människors val av asyl land presenterar inte utredningen något stöd alls för att längden på tillfälliga uppehållstillstånd är en sådan faktor. Det är istället rimligt att anta att personer som kommer till EU för att söka asyl inte är så pass informerade om de europeiska ländernas respektive asylsystem att jämförelse av omständigheter kring tillfälliga uppehållstillstånd i potentiella mottagarländer kan företas.

Starka humanitetsskäl, och i viss mån förutsebarhetsskäl, talar för permanenta eller i vart fall en betydande längd på uppehållstillstånd för att möjliggöra behov såsom etablering, stöd- och vårdinsatser samt, beroende på krav för familjeåterförening, familjeliv, m.m. Effektivitetsskäl talar också för åtminstone en betydande längd på uppehållstillstånd eftersom det sparar Migrationsverket resurser med färre uppehållstillståndsprövningar. Även om Migrationsverket skulle prioritera resurser för utredningar om upphörande av skyddsstatus vid förlängningsansökningar finns som konstaterats ovan (6.5.1) ett litet rättsligt utrymme att återkalla skyddsstatusförklaringar.

6.5.5 Längden på uppehållstillstånd vid alternativt skyddsbehov

Civil Rights Defenders avstyrker förslagen om 13 månaders uppehållstillstånd vid förstagångsansökan samt två års uppehållstillstånd vid första respektive ytterligare förlängningsansökningar för alternativt skyddsbehövande.

I föregående avsnitt 6.5.2 samt 6.5.4 utvecklas skäl som talar för permanent uppehållstillstånd eller i vart fall en betydande längd på uppehållstillstånd. I relation till förslaget om giltighetstiden för uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande, som föreslås vara mindre än hälften så långt som för flyktingar samt hela EU:s genomsnitt om tre år för alternativt skyddsbehövande¹⁷, vill vi framhäva några synpunkter särskilt.

Utöver att ändamålsenligheten ifrågasätts, innebär en giltighetstid för uppehållstillstånd om 13 månader kraftigt oproportionerliga konsekvenser för alternativt skyddsbehövandes situation. De humanitetsskäl som framfördes ovan (6.5.4) rörande flyktingar, stärks alltså ytterligare vad rör alternativt skyddsbehövande. Sett till handläggningstiderna hos Migrationsverket, som under den senaste tiden löpt runt 7 månader, beräknas en stor proportion av alternativt skyddsbehövandes uppehållstillstånd dessutom konsumeras upp av nya tillståndsprocesser.

¹⁶ https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/langd-pa-uppehallstillstand_200622_v1.pdf

¹⁷ Röda korset, 2020. https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/langd-pa-uppehallstillstand_200622_v1.pdf

Enligt Civil Rights Defenders bedömning bör flykting- respektive alternativt skyddsklassning leda till uppehållstillstånd med samma tidslängd. Generellt, men särskilt ur rättighetssynpunkt, saknas legitima skäl att tillerkänna flyktingar och alternativt skyddsbehövande olika rättigheter, inklusive i fråga om längd för uppehållstillstånd.¹⁸ Flera länder (till exempel Grekland, Italien, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Spanien och Ungern) har valt att ha lika långa uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande.¹⁹ Båda skyddsklassningar har sin grund i internationell rätt och syftar till att förhindra att människor utsätts för grova människorättskränkningar i sina hemländer. Det finns varken i juridiken eller verkligheten konkret stöd för att det föreligger en avgörande skillnad i skyddsbehovens varaktighet eller i enskildas utsatthet generellt. Detta oaktat att alternativt skyddsbehovsprövning innehåller en prövningsdel som rör den allmänna situationen i landet (jfr. s. 203). En uppdelning mellan skyddsklassningarna beror på till stor del historiska förklaringar i asylrättens utveckling och får i dag främst sägas bygga på teoretisk grund med lite förankring i verkliga förhållanden.

Centralt är att EU-kommissionen har i relation till familjeåterföreningsdirektivet uttalat att den anser att personer som beviljats alternativt skydd har samma behov av internationellt skydd som flyktingar, och den har uppmanat medlemsstaterna att anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller alternativt skydd liknande rättigheter som flyktingar.²⁰

Också rättssäkerhetsskäl talar emot en ordning där vissa skyddsbehövande ges kortare uppehållstillstånd än andra skyddsbehövande. Våra erfarenheter visar att det är mycket svårt för asylsökande att konkret förstå skillnader i bedömning mellan skyddsgrunder. Därmed leder föreslagen ordning till förutsebarhetsbrister för enskilda som omfattas av regelverket. Av samma anledning måste förslaget rimligtvis sakna hållbarhetsskäl enligt migrationskommitténs definition. Två parallella ordningar där skyddsstatusförklaring kommer att överklagas i hög utsträckning, leder även till ökade administrativa kostnader för Migrationsverket och migrationsdomstolarna.

7.4.1 Krav för permanenta uppehållstillstånd samt 7.4.2 Undantag från kraven

Civil Rights Defenders avstyrker migrationskommitténs förslag om språk-, samhälls-, försörjnings- samt vandelskrav för permanent uppehållstillstånd i Sverige. För det fall krav för permanenta uppehållstillstånd införs tillstyrks att barn och personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension ska vara undantagna kraven. För det fall krav för permanenta uppehållstillstånd införs avstyrks ett allmänt undantag vid synnerliga skäl. Synnerliga skäl tolkas alltför restriktivt och en tillämpning bedöms inte undanta personer ur grupper som i realiteten kommer att ha svårt att nå upp till kraven. Om förslaget införs bör ett allmänt undantag vid särskilda skäl införas.

¹⁸ Se Asylrättscentrums ståndpunkt samt sammanställning av skillnader mellan AF och AT: <https://sweref.org/vad-ar-skillnaden-pa-flyktingar-och-alternativt-skyddsbehovande/>. I M.A. mot Danmark, ansökningsnr. 6697/18, kommer Europadomstolen att titta närmare på frågan om otillåten diskriminering av alternativt skyddsbehövande vid familjeåterförening (artikel 14 i kombination med artikel 8).

¹⁹ Röda korset, 2020. https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/langd-pa-uppehallstillstand_200622_v1.pdf

²⁰ Även om uppehållstillståndslängd inte på samma vis hänförs till grundläggande rättigheter som skydd för familjelivet är kommissionens uttalande tydligt vad rör dess syn på jämligheten mellan klassningarna. Se EU-kommissionen, Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, COM/2014/0210, s. 25.

Civil Rights Defenders har ovan förordat en oförbehållen rätt till permanenta uppehållstillstånd vid första beslutet, se 6.5.1. 6.5.2, 6.5.4 samt 6.5.5.

Det är i sig positivt med åtgärder som kan underlätta för enskilda att lära sig svenska och om det svenska samhället i syfte att stärka deras egenmakt. Överväganden bakom bestämmelser om permanent uppehållstillstånd för skyddsbehövande bör dock, utifrån gruppens skyddsvärde, utgå från skyddsbehovets varaktighet. I utredningen saknas också en konsekvensanalys, inklusive empiriskt underlag från andra länder, av hur liknande krav kan främja integration samt livsförhållanden för migranter. Sett till att föreslagen bestämmelse är av nya karaktär i migrationsrättsligt hänseende samt har så långtgående konsekvenser för migranternas situation är det särskilt problematiskt att inte mer underlag presenteras av utredningen till stöd för att detta är rätt väg att gå. De osäkerheter som är förenade med föreslagna bestämmelser bör i sig utgöra en anledning att inte ta förslaget vidare.

Civil Rights Defenders saknar i utredningen resonemang kring omständigheter om verkliga förhållanden för personer med skyddsstatusförklaring i Sverige. Det får exempelvis anses vara allmänt kända fakta att i de större orterna där fler arbeten finns råder ofta långa bostadsköer om flera år och höga andrahandshyror. I mindre orter där bostadsköer är relativt korta finns i stället ofta få arbeten. Dessa exempel hänförs till strukturella samhällsproblem och kräver övergripande politiska åtgärder. Utöver dessa strukturer verkar diskriminerande strukturer om ras och etnicitet negativt mot människor med utomeuropeisk bakgrund, särskilt svarta personer och muslimer, vilket leder till att de utesluts ur bostads- och arbetsmarknad i ännu högre utsträckning.²¹ En ytterligare central faktor för människors etableringsmöjligheter, inklusive inlärnings- och arbetsförmåga, är huruvida de har sin familj med sig eller har möjlighet att återförenas med dem.

Civil Rights Defenders är dessutom oroad att förslaget, om det införs, kommer att få diskriminerande effekter. Till exempel är sjukdom och funktionsnedsättningar såsom allvarlig PTSD centrala faktorer som inverkar på förutsättningarna att leva upp till kraven (jfr. s. 253). Till följd av patriarkala strukturer tillgängliggörs SFI och arbetsmarknaden kvinnor i sämre utsträckning än män. Detta ges stöd av Röda korsets rapport som visar att försörjningskravet enligt tillfälliga lagen haft negativa konsekvenser för kvinnor i högre utsträckning än män.²²

Så som ordningen nu föreslås kring uppehållstillstånd för skyddsbehövande (6.5.1-2, 6.5.4, 6.5.5 samt 7.4.1-2) riskerar Sverige att i det kommande ha en stor grupp personer med korta tillfälliga uppehållstillstånd som löper under oöverskådlig tid. Detta kan varken anses vara humant, rättssäkert eller effektivt för förvaltningssystemet. Det är alltför otydligt hur förslagen ska bidra till att motverka så kallade pull-effekter. I sammanhanget påminns om att förslag om tillfälliga uppehållstillstånd bygger på en i stor utsträckning fiktiv förståelse om att skyddsbehov är något tillfälligt. Civil Rights Defenders invänder särskilt mot försörjningskrav som förutsättning för permanent uppehållstillstånd.

Vid en viss tidpunkt väger individens rätt till permanent vistelse i landet, samt övriga samhällsändamål om till exempel etablering av nyanlända, över andra intressen. Om krav för

²¹ T. ex.: Om bostadsmarknaden och utländsk bakgrund: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/svarare-fa-bostad-med-utlandsk-bakgrund>. Om islamofobi på flera samhällsområden, 2014: <https://www.do.se/om-diskriminering/publikationer/forskning-om-diskriminering-av-muslimer-sverige/>. Länsstyrelsen i Stockholm om anti-svart rasism och etablering på arbetsmarknaden, 2018: <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.4e0415ee166afb5932417f0d/1542191137748/Rapport%202018-21%20Antisvart%20rasism%20och%20diskriminering.pdf>. Katrin Lainpelto (SU) om diskriminering i rättsväsendet av utlandsfödda, 2019 (kap. 7): <https://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:1298049/FULLTEXT01.pdf>

²² Röda korset, 2018. <https://www.redcross.se/vart-arbete/p/pa-flykt/tillfalliga-utlanningslagen-har-ar-konsekvenserna>.

permanent uppehållstillstånd införs av lagstiftaren föreslår Civil Rights Defenders att en borte tidsgräns måste införas för tillfälliga uppehållstillstånd, i kombination med en oförbehållen rätt till permanent uppehållstillstånd.

Hur en enskild förväntas förhålla sig till försörjningskrav både för permanent uppehållstillstånd och familjeåterförening enligt aktuell utredning är otydligt och måste tydliggöras.

Vad rör vandelskravet anförs följande ur rättssäkerhetssynpunkt. Av förutsebarhetsskäl och för en enhetlig rättstillämpning efterfrågas tydligare vägledning kring de principer som ska styra bedömningen av vandelskravet, inklusive vilket beteende som är tillräckligt för att bryta mot vandelskravet. Av rättssäkerhetsskäl avstyrks att det ska vara tillräckligt med skälig misstanke för brott. Omständigheter som kan beaktas vad rör övrigt levnadssätt måste tydliggöras genom exempel. Det måste också formuleras en tidsram, såsom karenstider, för hur länge ett misskötsamt leverne ska tas i beaktande av rättstillämparen. Vandelskravet för personer i straffmyndig ålder är vidare svårförenligt med förslaget att barn ska undantas kraven.

8.3.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget och förordar en återgång till utlänningslagens bestämmelser om familjeåterförening. Om förslaget införs, välkomnas att ingen åtskillnad görs mellan olika skyddsbehövandes familjeliv eller familjeliv för personer med verkställighetshinder eller humanitära skäl. Att på nytt möjliggöra familjeåterförening mellan familjemedlemmar med särskilt beroendeförhållande är vidare positivt.

Skydd för familjeliv är en grundläggande mänsklig rättighet som förekommer i en rad folkrättsliga åtaganden, inte minst artikel 8 i Europakonventionen och i artikel 7 i EU-stadgan. Familjeliv är en rättighet som blir starkare ju längre en skyddsbehövande som vill återförenas med sin familj befinner sig i Sverige. Den grundläggande frågan för tillämpning i varje enskilt fall som rör familjeliv är huruvida en inskränkning av familjelivet, det vill säga ett beslut där familjeåterförening nekas, är proportionerligt sett till samtliga intressen som aktualiseras.²³ Det vore härvid positivt att införa tydlig vägledning till rättstillämparen kring den intresseavvägning som ska göras, särskilt när barn finns med i bilden. Exempelvis vore den modell för proportionalitetsbedömningar som presenterats av forskaren Louise Dane förtjänstfull att utgå ifrån.²⁴

I anslutning till den nu nämnda utgångspunkten avstyrks att det för anknytning ska införas ett krav på att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd. Detta riskerar att äventyra Sveriges konventionsåtaganden i det enskilda fallet.

Civil Rights Defenders är vidare kritisk till att så kallade snabba anknytningar inte föreslås återinföras efter att tillfälliga lagen träder ur kraft. Även om sambobegreppet föreslås tolkas brett finns en risk att förslaget har diskriminerande effekter på HBTQI+-familjer och andra familjer som saknat reella möjligheter att bo tillsammans eller gifta sig i hemlandet.

²³ Se Dane, 2019, s. 406 ff. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1343690/FULLTEXT02>

²⁴ A.a. s. 419 ff.

Det föreslås att möjligheterna till ett förenklat handlägningsförfarande utreds. För att rätten till familjeliv inte ska bli teoretisk eller illusorisk är det av stor vikt att ytterligare åtgärder vidtas för att möjliggöra familjeåterförening i praktiken. Ett exempel kan vara att bistå med instruktioner om hur referenter kan anhängiggöra ärenden om familjeåterförening hos Migrationsverket.²⁵ I sammanhanget påminns om utredningens egen slutsats (s. 352) att utökad familjeåterförening utgör ett sätt att skapa lagliga och säkra vägar till Sverige.

8.3.2 Tillståndstidens längd vid anknytning

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget. Om förslaget införs måste undantag införas för att vid särskilda skäl bevilja uppehållstillstånd vid en förlängningsansökan. Detta för att motverka att familjers splittras när barn fyller 18 år under den första tillståndstiden, vilket kan komma att strida mot skydd för familjelivet och Sveriges konventionsåtaganden i det enskilda fallet (se ovan under 8.3.1 samt nedan under 9.4.1-2). Enligt aktuellt förslag kan enskilda som beviljats anknytning till sin partner i Sverige dessutom inte ansöka om permanent uppehållstillstånd förrän efter sammanlagt fyra år, vilket framstår som ett missgynnande i förhållande till andra grupper. Detta bör ses över.

9.4.1 Försörjningskravets utformning samt 9.4.2 Undantag från försörjningskravet

Civil Rights Defenders avstyrker att ett försörjningskrav ska gälla som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Av skäl 4 i EU:s familjeåterföreningsdirektivet framgår att familjeåterförening är ett nödvändigt medel för att möjliggöra familjelivet. Familjeåterförening bidrar till att skapa en social och kulturell stabilitet som underlättar tredjelandemedborgarnas integrering i medlemsstaterna, som även främjar den ekonomiska och sociala sammanhållningen, vilket är ett av gemenskapens grundläggande mål enligt fördraget.

Av EU-domstolens uttalanden i *Chakroun* (C-578/08) framgår att familjeåterföreningsdirektivet (jfr. artikel 7.1) inte tillåter försörjningskrav som har till syfte att försvåra familjeåterförening.²⁶ Möjligheten att uppställa försörjningskrav ska tolkas restriktivt och ska för övrigt inte användas på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening, eller direktivets ändamålsenliga verkan.²⁷

I 7.4.1 ovan har skäl utvecklats som rör generella svårigheter för skyddsbehövande att i praktiken nå upp till ett försörjningskrav. Många skyddsbehövande lever med känslan att de gjort allt i sin makt för att nå upp till försörjningskravet enligt tillfälliga lagen.²⁸

Som uppmärksammats av migrationskommittén framgår också av *Chakroun* att det alltid ska göras en individuell prövning av rätt till familjeåterförening trots att en inkomst inte når upp till miniminivån för ett referensbelopp enligt ett inkomstkrav.²⁹ Även Europadomstolen pekar i sin

²⁵ Rättstillämparen har i enskilda ärenden behandlat en viljeyttring till Migrationsverket som en ofullständig ansökan som kunnat kompletteras av familjer inom rimlig tid.

²⁶ EU-domstolens dom i mål C-578/08 *Rhimou Chakroun mot Minister van Buitenlandse Zaken*, jfr. p. 44, 48 och 52.

²⁷ C-578/08 *Chakroun*, p. 43.

²⁸ Se <https://www.svd.se/for-harda-krav-for-familjeaterforening>.

²⁹ C-578/08 *Chakroun*, p. 48.

praxis alltmer på vikten av tillfredställande proportionalitetsbedömningar. När barn är med i bilden ska barnets bästa vara fokus för bedömningen.³⁰ Se vidare 8.3.1 om lämplig modell för proportionalitetsbedömning.

Den föreslagna ventilen om tre månader kan i enskilda fall komma att bli alltför oflexibel för familjer som av en mängd praktiska skäl inte kan lämna in en ansökan om familjeåterförening till en anknytningsperson i Sverige. Det föreslås att tremånadersfristen utökas om försörjningskrav införs. Till följd av till exempel familjesplittring längs flykten, säkerhetsläget, långa handläggningstider för visum, ekonomiska skäl eller bristande identitetshandlingar kan det röra sig om svårigheter att få kontakt med familjemedlemmar, ordna identitetshandlingar eller i övrigt bevisa släktskap, eller ta sig till ambassaden i annat land inom ramen för tremånadersventilen.

Trots tydliggöranden i europarätten om vikten av flexibla bedömningar är Civil Rights Defenders därför oroad över att en slentrianmässig bedömning kommer att göras i enskilda fall av både tremånadersventilen samt kraven kring inkomst och bostad. Den praxis vi sett bekräftar denna oro. De höga krav på inkomst och bostad av tillräcklig storlek och standard som gällt enligt tillfälliga lagen har gjort att människor som har skaffat arbete och bostad trots detta får avslag. Det finns även uppgifter om ärenden där endast vissa av familjemedlemmarna täcks av anknytningspersonens inkomst.³¹

Faktum är att rätten till sin familj nu villkoras av en form av etablering som erfarenheter visar oftast är möjlig *efter* att familjeåterförening skett. Detta liknar en syn på familjeliv som en form av belöning vilket starkt ifrågasätts utifrån ett rättighetsperspektiv, inte minst för barn.³²

Vissa grupper har till följd av deras personliga omständigheter ännu sämre förutsättningar än snittet skyddsbehövande att leva upp till ett försörjningskrav. FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning har uttalat att ett försörjningskrav i en anknytningskontext inneburit indirekt diskriminering mot en dansk medborgare.³³ Även ålder, hälsotillstånd och inkomst är omständigheter som kan verka missgynnande mot enskilda när samma krav om försörjningskrav ställs på dem som på andra med skyddsbehov.

Undantaget om synnerliga skäl riskerar att utgöra en alltför snäv ventil för att kunna skydda enskildas rätt att leva med sin familj i varje individuellt fall. Utformningen av undantaget avstyrks därför om huvudregeln om försörjningskrav införs. EU-domstolen har i sitt mål *K och B* (C-380/17) uttalat att det på grund av särskilda skäl kan föreligga objektiva ursäktliga omständigheter i samband med ansökan om familjeåterförening som lämnats in efter en tremånadsfrist.³⁴ Civil Rights Defenders föreslår, om huvudregel om försörjningskrav införs, att undantag till försörjningskrav ska göras vid särskilda skäl. Detta för att garantera att Sverige kan leva upp till sina europarättsliga åtaganden oberoende av omständigheterna i det enskilda fallet.

³⁰ T. ex. *El Ghatet mot Schweiz*, Europadomstolens dom den 8 november 2016, nr. 56971/10.

³¹ Röda korset, 2018. <https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/konsekvenser-av-den-nya-lagen-181206.pdf> Se också fall exempel som *Rädda barnen samlat in*, på <https://www.raddabarnen.se/skydda-barn-pa-flykt/konsekvenser-om-radda-barnens-krav-inte-gar-igenom/>, Se även <https://www.svd.se/skarpta-forsorjningskrav-har-stoppat-tusentals>.

³² Se Gemensam allmän kommentar nr 3 (2017) av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och nr 22 (2017) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om de allmänna principerna rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration, FN-dokument CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, särskilt avsnitt A. <https://www.barnombudsmannen.se/globalassets/dokument-for-nedladdning/ak-22-svenska.pdf>

³³ CRPD, *Iulija Domina och Max Bendtsen mot Danmark*, den 31 augusti 2018.

³⁴ EU-domstolens dom i mål C-380/17 *K och B*, 7 november 2018.

10.4.1 En återgång till synnerligen ömmande omständigheter

Det välkomnas att den tillfälliga lagens bestämmelse om uppehållstillstånd på grund av att en utvisning står i strid med internationella konventionsåtaganden inte föreslås permanentas av migrationskommittén. Som uppmärksammats av utredningen har kritiken varit överväldigande, inte minst i legalitetshänseende.

Dock avstyrker Civil Rights Defenders det aktuella förslaget och förordar, i vart fall, en återgång till utlänningslagens bestämmelser om särskilt ömmande skäl för barn. Civil Rights Defenders föreslår att en skrivning i andra stycket hänvisar till principen om barnets bästa eller barns rättigheter. Detta för att tydligt förhålla bedömningen till barns rättigheter och synliggöra de intresseavvägningar som ska ske när så är relevant.

Särskilt ömmande omständigheter, i stället för synnerligen ömmande omständigheter, för barn trädde ikraft under år 2014 för att för att förtydliga barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa.³⁵ Därefter har barnrättens ställning stärkts ytterligare i Sverige, bland annat genom Migrationsöverdomstolens tillämpning av barnkonventionen (MIG 20218:20) och barnrättslagens ikraftträdande. Europadomstolen har utvecklat sin praxis vad rör hälsotillstånd³⁶ samt fortsatt framhäva betydelsen av barnkonventionen i sin praxis. Den aktuella migrationspolitiska utredningen innebär ett tillfälle att understryka vikten av en gedigen prövning av barns rättigheter inklusive principen om barnets bästa i migrationskontexten. FN:s barnrättskommitté har inför sin kommande granskning frågat staten om åtgärder för att explicit införa bestämmelser om avvägning kring barnets bästa i det pågående lagstiftningsarbetet.³⁷ Förslaget riskerar i stället till att leda till mindre förmånliga bedömningar av inte minst svårt sjuka barn och barn som vistats länge i landet (jfr. 15.7.5).³⁸

En utmaning särskilt hänförlig till skydd för privatlivet är just proportionalitetsbedömningen som ska göras vid inskränkning. Sett till att omständigheterna kan skilja sig mycket åt i det enskilda fallet vore det vidare önskvärt att vägledning i förarbeten ges till rättstillämparen. Detta kan vara i form av en stegvis bedömningsmodell för att garantera att alla intressen som talar för eller emot en inskränkning av barns privatliv tas hänsyn till i bedömningen och för att garantera att osakliga intressen inte gör det, samt utförlig motivering i avgörandet.³⁹

10.4.2 Tillståndtidens längd

Civil Rights Defenders avstyrker förslag om 13 månaders respektive två års uppehållstillstånd för humanitära skäl.

För att kunna genomföra avancerade vårdinsatser och rehabilitering finns starka humanitära skäl att utfärda åtminstone en betydande längd på uppehållstillstånd. Anknytning (anpassning) till Sverige, som särskilt aktualiserar barns privatliv, växer sig starkare ju längre vistelsen sker i landet varför en kort giltighetstid för uppehållstillstånd inte är ändamålsenligt i förhållande till barns rätt till skydd för sitt privatliv (artikel 8 i Europakonventionen). Se vidare ovan, 6.5.1-2, 6.5.4, 6.5.5 samt 7.4.1-2.

³⁵ Prop. 2013/14:216 s. 18–19.

³⁶ Analysen av Europadomstolens Paposvili mot Belgien får gärna fördjupas ytterligare.

³⁷ FN-dokument CRC/C/SWE/QPR/6-7, p. 29(c).

³⁸ Prop. 2013/14:216 s. 18–19.

³⁹ En sådan modell föreslås av Dane, se s. 419 ff.

12.4 Medborgarskap för vissa statslösa utlänningar

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att införa en bestämmelse om medborgarskap i vissa fall för utlänningar som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslösa. Dock påminner vi om artikel 1 i 1961 års konvention om begränsning av statslöshet samt UNHCR:s tolkning att ett statslöst barn som föds inom Sveriges gränser ska ges medborgarskap direkt eller kort tid efter sin födsel.⁴⁰

13.4 Överväganden [säkra och lagliga vägar]

Det har under lång tid funnits akuta humanitära behov av åtgärder så att fler människor kommer till EU och Sverige på säkra och lagliga vägar. Att Sveriges enskilda inflytande över EU:s gemensamma eller andra medlemsländers politik är begränsat betyder inte att handlingsalternativ inte finns för Sverige för att på egen hand att vidta fler åtgärder.

Sverige har till exempel, såsom omnämnts i 13.3.1, möjlighet att öka sina kvoter så att vidarebosättning ska fungera som ett reellt alternativ till farliga resor över Medelhavet eller Atlanten. Sverige kan även, potentiellt i överenskommelse med andra enskilda medlemsländer, möjliggöra för visering eller annat inresetillstånd genom en EU-medlemsstats utlandsmyndighet i ursprungslandet eller annat land (13.3.4). Att underlätta för familjeåterförening är också centralt i sammanhanget.

14.3.1 En rättssäker asylprocess

Civil Rights Defenders är kritisk till bedömningen att rättssäkerheten i asylprocessen är god eftersom detta inte överensstämmer med våra eller andra civilsamhällesorganisationers erfarenheter. Det är problematiskt att betänkandet inte innehåller stöd för den slutsatsen.

I en alternativrapport⁴¹ till FN:s kommitté mot tortyr inför dess kommande granskning av Sveriges efterlevnad av tortyrkonventionen utvecklar Civil Rights Defenders strukturella rättssäkerhetsfrågor som riskerar att utmana upprätthållandet av principen av non-refoulement i det enskilda fallet. Vi föreslår att en utredning initieras som med bred ansats undersöker rättssäkerheten i asylprocessen samt föreslår åtgärder för att komma tillrätta med de utmaningar som finns.⁴²

Civil Rights Defenders vill i sammanhanget lyfta behovet av åtgärder för att säkerställa en långsiktig humanitär lösning och upprättelse för den grupp av unga personer som kommit till Sverige utan sina vårdnadshavare för att söka asyl hösten 2015, främst från Afghanistan eller dess grannländer. Många av dessa ungdomar har, som återkommande framförts, i

⁴⁰ UNHCR, Mapping Statelessness in Sweden, december 2016, s. 59-60.

<https://www.refworld.org/docid/58526c577.html>

⁴¹ Se särskilt punkterna 35-49. Rapporten stöds av flera organisationers och byråer. <https://crd.org/sv/2020/09/22/fns-tortyrkommitte-granskar-sverige-las-var-skuggrapport/>

⁴² Bland annat följande frågor kan med fördel inkluderas: Tillförlitlighetsbedömningar, i synnerhet vad rör HBTQI+-personers och konvertiters ärenden; Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas hantering av medicinska åldersbedömningar (vilket faller utanför den pågående MÅB-utredningens direktiv (2020:64)); anpassningen av asylprocessen för personer med allvarlig PTSD och andra funktionsnedsättningar; hanteringen av asylärenden som innehåller uppgifter om tortyr eller trauma, inklusive hantering av tortyrskadeutredningar; frågor som rör tolkning; samt handläggningstiden och dess inverkan på möjligheten att bevisa sitt behov av skydd samt andra resursfrågor som påverkar handläggningen negativt, m.m.

asylprocessen påverkats av olika former av rättssäkerhetsbrister vilket lett till generella svårigheter att bevisa sitt skyddsbehov jämfört med andra asylsökande. Detta kan ha lett till att många enskilda fått felaktiga avslag och i vissa fall förlorat tillgången till de rättigheter de haft som minderåriga. Dessa förhållanden bär staten ett ansvar för, oaktat de utmaningar som det förvaltningsrättsliga systemet upplevde under den aktuella tiden.⁴³

Slutligen föreslås att de åtgärder införs som föreslås i SOU 2017:84 om uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder.

14.3.2 Offentliga biträden

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att initiera en utredning kring offentliga biträden i det förvaltningsrättsliga systemet. Fler rättssäkerhetsfrågor bör ingå i en sådan utredning, se ovan 14.3.1.

Remissvaret har beretts av Tilda Pontén, jurist på Civil Rights Defenders.

Stockholm, som ovan,

John Stauffer
Chefsjurist

⁴³ Nya gymnasielagen har visat sig innebära en begränsad möjlighet till långsiktig vistelse i landet. JK har efter vår och Asylrättscentrums anmälan av ett ärende om medicinsk åldersbedömning visat sig inte fungera som rättsmedel i sammanhanget.