



**HUMANITÄRA  
KONSEKVENSER AV  
DEN TILLFÄLLIGA  
UTLÄNNINGSLAGEN**



**RödaKorset**

# Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen

Röda Korsets uppdrag är att i varje läge förhindra och lindra mänskligt lidande – var det än uppstår och vem som än drabbas. Denna tanke är vägledande i allt Röda Korset gör. Till grund för Röda Korsets arbete ligger ”krigets lagar”, som den internationella humanitära rätten brukar kallas, FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna samt organisationens egna grundprinciper; humanitet, opartiskhet, neutralitet, självständighet, frivillighet, enhet och universalitet. Allt Röda Korset gör syftar till att förhindra och lindra mänskligt lidande. Målet är att skydda människors liv och hälsa samt skapa respekt för människovärdet.

Sveriges regering beslutade hösten 2015 att föreslå en tillfällig utlänningslag med syftet att minska antalet asylsökande. Åtgärderna infördes som en reaktion på det stora antal asylsökande som kom till Sverige under 2015. Under året sökte 162 877 personer asyl i Sverige, vilket kan jämföras med 2010 då 31 819 personer sökte asyl i Sverige. Den tillfälliga lagen är giltig under tre år, till och med den 19 juli 2019. Rätten till uppehållstillstånd begränsades kraftigt och Sverige gick från att ha en av de mest generösa lagstiftningarna till att lägga sig på EU-rättens miniminivå. Lagen har nu varit gällande i över två års tid och Svenska Röda Korset vill med denna rapport belysa de humanitära konsekvenserna av de införda begränsningarna.

Till grund för rapporten ligger en genomgång av 161 beslut och domar från Migrationsverket och de fyra migrationsdomstolarna. Utöver detta har även 28 intervjuer genomförts med personer som påverkats av den tillfälliga lagen på grund av att de sökt asyl i Sverige, frivilliga inom Svenska Röda Korset i nära kontakt med personer som påverkats av de undersökta lagändringarna samt åtta professionella aktörer; däribland akademiker, sjukvårdsperson, psykologer och en representant från Migrationsverket. Rapportens resultat baseras även på svar från enkäter som skickats till psykologer och kuratorer som arbetar på Svenska Röda Korsets fem behandlingscenter för krigsskadade och torterade.

Inför införandet av den tillfälliga lagen varnade Svenska Röda Korset för att lagändringarna skulle kunna komma att medföra allvarliga humanitära konsekvenser för många människor. Aktuell undersökning visar att många av de förutsedda konsekvenserna har blivit verklighet.

Svenska Röda Korsets undersökning visar bland annat att:

- De tillfälliga uppehållstillstånden leder till en ökad psykisk ohälsa. De försvårar dessutom möjligheterna att tillgodogöra sig vård och behandling av tidigare trauma för personer som flytt från sina hemländer. Personer som beviljats tillfälliga uppehållstillstånd nekas dessutom i vissa fall vård på grund av att sjukvården bedömt att vården måste vara livslång för att ge avsedd effekt;
- Begränsningarna i rätten till familjeåterförening innebär att föräldrar och barn många gånger separeras under lång tid. De striktare bostads- och försörjningskraven är många gånger omöjliga att uppfylla. Kraven riskerar att drabba kvinnor i högre utsträckning än män då kvinnor statistiskt sätt har en lägre sysselsättningsgrad än männen och en längre etableringstid på arbetsmarknaden. Kvinnor



Foto: Yara Nardi/Italienska Röda Korset

och barn lever dessutom ofta kvar under svåra förhållanden i hemländer eller i tredje land;

- Bristande motivering i många beslut och domar kring vad som lett till att avslag på familjeåterförening inte ansetts strida mot svenska konventionsåtaganden medför risk för en rättsosäker tillämpning. Risken ökar ytterligare då det saknas praxis från Migrationsöverdomstolen kring hur begreppet ska tolkas;
- Alternativt skyddsbehövande drabbas hårt av den tillfälliga lagen då de beviljas korta tillfälliga uppehållstillstånd och nekats familjeåterförening.

### Allmänt

Regleringen i den tillfälliga lagen innebär bland annat att flyktingar och alternativt skyddsbehövande beviljas tillfälliga, istället för permanenta, uppehållstillstånd. Skyddskategorin ”övrigt skyddsbehövande” har tagits bort och för att beviljas uppehållstillstånd på grund av särskilt eller synnerligen ömmande omständigheter krävs numera att en utvisning anses strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Lagen innebär även att alternativt skyddsbehövande inte längre har rätt till familjeåterförening. Det har också införts striktare försörjningskrav vilket ytterligare försvårar möjligheten för familjer att återförenas i Sverige.



*Jag kunde inte känna glädje över att jag fick uppehållstillstånd, det kändes bara som att de bytt tiden på mitt LMA-kort. Nu när jag fått ett års tillstånd känner jag mer stress. Vad kommer hända med mig, måste jag återvända, hur mår min familj?”<sup>1</sup>*

Det har under utredningens gång inte framkommit något som talar för att den tillfälliga lagen skulle vara orsaken till det minskade asylmottagandet under våren 2016, tvärtom talar mycket för att nedgången berott på andra omständigheter. Nedgången kunde noteras redan innan lagen trädde i kraft i samband med att bland annat ett flertal länder i Europa stängde sina gränser, Sverige införde striktare ID-kontroller och överenskommelsen mellan EU:s medlemsstater och Turkiet förhandlades fram. Då syftet med lagstiftningen främst var en minskad asylinvandring kan det därmed ifrågasättas om det humanitära lidande som uppstått med anledning av lagens införande är fortsatt försvarbart.

<sup>1</sup> Intervju med person som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige, respondent 7.





Foto: Gustav Gräll/Röda Korset

## Ensamkommande barn

Den tillfälliga lagen har påverkat många av de ensamkommande barn som sökt asyl i Sverige under de senaste åren. De som anlände till Sverige som underåriga innan den 24 november 2015 men som under asylprocessens gång hunnit fylla 18 år, eller som skrivits upp i ålder av Migrationsverket, bedöms utifrån tillfälliga lagen trots att de kom hit innan lagen tillkännagavs. Detta innebär sämre möjligheter att beviljas uppehållstillstånd för personer som annars skulle kunna omfattas av reglerna för övrigt skyddsbehövande eller ömmande omständigheter. Detta har sannolikt lett till fler avslag, vilket i kombination med åtstramningarna i LMA-lagen innebär att många unga står utan ordnat boende och andra basala behov i Sverige.

” Nästan alla ungdomar jag träffar har ingenstans att bo eller har väldigt tillfälliga boenden. Kanske de kan sova tillfälligt hos en kompis några nätter, i en kyrka eller på centralen. Alla mår dåligt.”<sup>2</sup>

## Tillfälliga uppehållstillstånd och skyddsstatusbedömningen

Rapporten visar att den psykiska hälsan hos personer som beviljas uppehållstillstånd i Sverige påverkas negativt av att de inte kan beviljas permanenta uppehållstillstånd. Oron och stressen hos dem som beviljas tillfälliga tillstånd är hög då de inte vet om de kommer att få stanna i Sverige efter att tiden för uppehållstillståndet löper ut. De korta tillstånden innebär också att integrationen försvåras, vilket bland annat tar sig uttryck i en osäkerhet kring om det är värt att satsa på högre studier då det är oklart om, eller hur länge, de kommer ha rätt att stanna. De som beviljas uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter beviljas endast tillstånd i 13 månader, vilket riskerar att motverka syftet med uppehållstillstånden i den typen av ärenden. Exempelvis nekas människor i vissa fall nödvändig vård på grund av att de inte har ett tillräckligt långt uppehållstillstånd.

2 Intervju med sjuksköterska anställd hos Svenska Röda Korset, respondent 26.

”

*”Jag tänkte studera, men jag vet inte om jag får stanna om 13 månader eller inte. Jag ville gärna studera till polis, men nu går inte det. Då tänkte jag starta eget företag, men jag vet inte om jag får stanna.”<sup>3</sup>*

Personer som flytt sina ursprungsländer och sökt skydd i Sverige har många gånger varit med om svåra och traumatiska händelser i sina hemländer och under flykten. Svenska Röda Korset varnade redan i sitt remissyttrande gällande den tillfälliga lagen att införandet av tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle komma att leda till allvarliga konsekvenser för personer som lider av trauman från väpnad konflikt, tortyr och flykt. Nu aktuell rapport visar att det är svårt att genomföra ordentliga traumabehandlingar av personer som inte har en stabil tillvaro. Mot bakgrund av den stora osäkerhet som upplevs av personer som endast beviljats tillfälliga uppehållstillstånd är många därför inte mottagliga för behövlig traumabehandling. Det pågående traumat innebär också en ökad risk för depression och posttraumatiskt stressyndrom (PTSD). De tillfälliga uppehållstillstånden leder således till att det blir svårare att behandla och lindra den psykiska ohälsan. Det innebär också att många asylsökande barn i familjer med asylsökande föräldrar drabbas av sekundärtrauman på grund av föräldrarnas dåliga mående.

”

*”Det går inte att arbeta med kriser i det förflutna om man inte är trygg nu. Att inte veta om man blir utvisad är inte att vara trygg. Det finns ingen stadig grund att stå på, vilket märks tydligt i behandlingsarbetet. I terapin blir det svårt att lämna nuet och rikta fokus bakåt i tiden.”<sup>4</sup>*

Längden på beviljade uppehållstillstånd, liksom rätten till familjeåterförening, är enligt tillfälliga lagen beroende av vilken skyddsstatus som beviljats. Det innebär att statusbedömningen fått en väsentligt större betydelse än tidigare. Migrationsverket har kritiserats för att göra bristfälliga statusbedömningar. Det innebär att personer som exempelvis skulle haft rätt till flyktingstatus istället beviljats alternativ skyddsstatus. Detta är allvarligt då det med dagens reglering leder till att de beviljas kortare uppehållstillstånd och nekats familjeåterförening. Personer med övrigt skyddsbehov, det vill säga personer som på grund av svåra motsättningar i hemlandet riskerar att utsättas för allvarliga övergrepp, har därutöver inte längre rätt till uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen. Detta innebär att de riskerar att utvisas trots att de tillhör en skyddsvärd grupp.

### **Familjeåterförening och ömmande omständigheter**

Rätten till familjeåterförening begränsades i den tillfälliga lagen på flera sätt, bland annat genom att alternativt skyddsbehövande framtogs rätten till familjeåterförening samt att striktare bostads- och försörjningskrav infördes. Regeringen ansåg att begränsningarna i rätten till familjeåterförening var proportionerliga under lagens giltighetstid, mot bakgrund av Sveriges behov av ett andrum i sitt flyktingmottagande. Utredningen visar att begränsningarna har inneburit negativa konsekvenser både för de personer som befinner sig i Sverige och för dem som blivit kvar i hemlandet eller befinner sig i tredje land. Föräldrar och barn separeras i många fall under flera års tid. Frånvaron av familjestöd och oro för kvarvarande familjemedlemmar försämrar den psykiska hälsan och försvårar återhämtningsmöjligheter för personer som sökt skydd i Sverige. Familjeåterförening är en av de få säkra och lagliga vägar som finns in i Europa för människor i behov av skydd. När den möjligheten stängs leder det till att fler människor, däribland barn, tvingas genomföra farliga resor för att söka skydd.

<sup>3</sup> Intervju med person som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige, respondent 17.

<sup>4</sup> Svar från frågeformulär ställt till psykolog på RKC Malmö, respondent 19.



Foto: Tommy Trenchard/Panos Pictures (IFC)

Utredningen visar även att många ärenden som rör ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening avslås på grund av de striktare bostads- och försörjningskraven. Anknypningspersonen i Sverige anses i många fall sakna en tillräckligt hög eller varaktig inkomst och svårigheterna att hitta tillräckligt stora bostäder orsakar ytterligare problem. För familjer med flera barn blir både försörjnings- och bostadskravet ännu svårare att uppfylla. De strikta försörjningskraven leder också i vissa fall till utnyttjanden på arbetsmarknaden eftersom många är beredda att acceptera dåliga arbetsförhållanden om de tror att det ökar möjligheten att få hit familjen.

Kvinnor riskerar att drabbas hårdare än män av försörjningskraven. Utrikesfödda kvinnor har enligt statistiken en lägre sysselsättningsgrad än männen och en längre etableringstid på arbetsmarknaden. Många kvinnor och barn lever också kvar i hemländerna eller i tredje land under svåra förhållanden eftersom det anses säkrare att makar/fäder/söner är de som ger sig ut på den farliga flykten för att söka trygghet, med tanken att familjen sedan ska kunna komma efter på laglig och säker väg.

” Det är en tydlig skillnad på dem som fått hit sin familj. Det är en extrem skillnad. Man ser det i ansiktet och i behandlingen. Till och med utseendet förändras. Först kommer en liten glädje när de själva får uppehållstillstånd, men om de inte kan ta hit sin familj så lever de ett liv där de är ständigt oroliga. Människor fungerar bättre generellt om de får hit sin familj.”<sup>5</sup>

Upphållstillstånd för familjeanknytning och på grund av ömmande omständigheter ska enligt den tillfälliga lagen beviljas om det strider mot svenska konventionsåtaganden att neka uppehållstillstånd. Trots det saknas ofta motivering kring detta i beslut och domar i migrationsärenden. Bestämmelsen är svårtillämpad och det saknas praxis från Migrationsöverdomstolen kring hur begreppet ska tolkas, vilket ökar risken för en osäker rättstillämpning. Detta innebär också att en redan utsatt grupp, där stor restriktivitet för tillstånd gällt även tidigare, får ännu svårare att beviljas uppehållstillstånd. Detta leder till ett ökat humanitärt lidande. Av rapporten framgår bland annat att svårt sjuka personer i vissa fall nekas vård i Sverige med motiveringen att tiden på deras uppehållstillstånd är för korta för att de ska kunna tillgodogöra sig nödvändig vård.

5 Intervju med psykolog RKC Göteborg, respondent 18.





Foto: Marie Sparreus/Röda Korset

## Rekommendationer

Med anledning av rapportens slutsatser rekommenderas följande.

- 1 Mot bakgrund av de stora humanitära konsekvenser som framkommit under utredningen rekommenderas i första hand att riksdagen inte förlänger den tillfälliga lagens giltighetstid. Detta innebär att den ordinarie utlänningslagen åter ska gälla i normal omfattning från och med den 20 juli 2019. Det har inte framkommit något under utredningen som visar att lagen i sig haft avsedd effekt, det vill säga att minska antalet asylsökande. Därutöver rekommenderas att det parallellt utreds hur en långsiktig, human och rättssäker migrationslagstiftning ska utformas.
- 2 Om tidsbegränsade uppehållstillstånd fortsatt ska vara huvudregel för flyktingar och alternativt skyddsbehövande bör permanent uppehållstillstånd beviljas efter förlängningsansökan om skyddsbehovet kvarstår. Upphållstillstånd på grund av särskilt eller synnerligen ömmande omständigheter bör kunna beviljas för längre tid än 13 månader för det fall det är nödvändigt för sökandens möjlighet att erhålla eller tillvarata livsnödvändig vård. I vart fall bör permanent uppehållstillstånd beviljas efter tre år, oavsett grund för uppehållstillstånd.
- 3 För det fall lagen förlängs eller permanentas bör reglerna om familjeåterförening justeras. Rätten till familjeåterförening måste garanteras för både flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Försörjnings- och bostadskraven som i praktiken försvårar eller omöjliggör familjeåterförening måste ses över. På grund av de svåra humanitära konsekvenserna kan det inte anses proportionerligt att neka familjer återförening ytterligare tid. Avslag i ärenden om familjeåterförening måste innehålla utförligare motiveringar kring frågan om svenska konventionsåtaganden.
- 4 Kravet på att uppehållstillstånd endast får beviljas på grund av ömmande omständigheter om en utvisning skulle strida mot svenska konventionsåtaganden bör undanröjas. Denna säkerhetsventil är alltför snäv och otydlig. Det måste finnas utrymme att ta hänsyn till hälsoskäl och andra personliga omständigheter för att undvika orimliga humanitära konsekvenser för enskilda, särskilt när det gäller barn.

**Svenska Röda Korset**  
Box 17563, Hornsgatan 54, 118 91 Stockholm  
Telefon 08-452 46 00, Fax 08-452 46 01  
E-post: [info@redcross.se](mailto:info@redcross.se) | Besök vår hemsida [www.redcross.se](http://www.redcross.se)

