



**HUMANITÄRA
KONSEKVENSER AV
DEN TILFÄLLIGA
UTLÄNNINGSLAGEN**



Rödakorset

Titel: Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen

Författare: Linda Beskow

Handledare: Johanna Eriksson Ahlén

Grafisk form: Helene Heed, Heed & Heed AB

Tryck: Billes Tryckeri AB

Foto framsidan: Petter Johansson

Upplaga: 150 ex december 2018

Innehållsförteckning

Förord	4
Sammanfattning.....	5
1. Inledning.....	10
1.1 Bakgrund.....	10
1.2 Syfte, metod och avgränsningar.....	11
1.3 Det rättsliga läget.....	12
2. Implementeringen av den tillfälliga lagen.....	15
2.1 Tillfälliga lagen införs.....	15
2.2 Rättstillämpningen.....	19
2.3 Ensamkommande flyktingbarn.....	20
3. Tillfälliga istället för permanenta uppehållstillstånd.....	24
3.1 Tillfälliga uppehållstillstånd.....	24
3.2 Psykisk ohälsa.....	25
3.3 Integration.....	29
4. Skyddsstatus.....	32
4.1 Skyddsstatusens betydelse.....	32
4.2 Avskaffandet av skyddskategorin övrigt skyddsbehövande.....	35
5. Begränsning av möjligheterna till familjeåterförening.....	37
5.1 Rätten till familjeåterförening.....	37
5.2 Konsekvenser av begränsningarna gällande familjeåterförening.....	40
5.3 Familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande.....	42
5.4 Försörjningskraven.....	44
6. Begränsning av uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter.....	48
6.1 Ömmande omständigheter enligt tillfälliga lagen.....	48
6.2 Tillämpning av Artikel 3 och 8 Europakonventionen.....	50
6.2.1 Artikel 3 Europakonventionen.....	50
6.2.2 Artikel 8 Europakonventionen.....	51
6.3 Konsekvenser av begränsningarna gällande ömmande omständigheter.....	52
7. Slutsatser.....	56
8. Rekommendationer.....	58

Förord

Röda Korset har lång erfarenhet av arbete för och med människor på flykt globalt, nationellt och lokalt. Vi finns med från flyktens början i konflikt och katastrof, längs flyktens väg till livet i Sverige. Vi har under lång tid varit en aktiv del av och nära följt den svenska migrations- och asylpolitiken liksom utvecklingen på europeisk och global nivå.

Svenska Röda Korset såg redan inför införandet av den tillfälliga utlänningslagen en risk för att lagändringarna skulle medföra allvarliga negativa konsekvenser för många människor, exempelvis genom att familjer splittras och att personer får svårare att tillgodogöra sig traumabehandling. Den tillfälliga lagen har nu varit i kraft i över två års tid och det framgår av den utredning som ligger till grund för denna rapport att många av de konsekvenser och det mänskliga lidande som vi varnade för också har blivit verklighet.

Av rapporten framgår vilka humanitära konsekvenser vi sett av den tillfälliga lagen och vad Svenska Röda Korset föreslår för åtgärder för att minska det mänskliga lidandet för människor som redan befinner sig i en utsatt situation

och som många gånger varit med traumatiska och svåra händelser innan och under flykten till Sverige. Den tillfälliga lagen upphör att gälla den 19 juli 2019 och innan dess kan ett politiskt beslut förväntas tas kring vad som ska gälla på migrationsområdet framöver. Inför ett sådant beslut anser Svenska Röda Korset att hänsyn måste tas till de allvarliga humanitära konsekvenser som redogörs för i denna rapport.

Svenska Röda Korset vill rikta ett stort tack till enskilda, frivilliga, sjukvårdspersonal, forskare och medarbetare som lagt tid och energi på att svara på stundtals svåra och jobbiga frågor. Vi vill även rikta ett stort tack till medarbetare på Röda Korsets behandlingscenter för krigsskadade och torterade som varit behjälpliga med att svara på de enkäter som skickats ut liksom till de frivilliga inom Svenska Röda Korset som hjälpt till med planering och organisation i samband med de olika intervjuerna. Ett särskilt tack riktas till Förenta Nationernas flyktingorgan – UNHCR:s regionkontor för norra Europa som med såväl värdefulla råd som finansiell hjälp bidragit till att denna undersökning kunnat genomföras.



*Martin Ärnlov
Generalsekreterare,
Svenska Röda Korset*

Sammanfattning

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 påver-

kats 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 trauman 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 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?”¹

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.

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 omfattats 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.”²

1 Intervju med person som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige, respondent 7.

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

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.

” 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.”³

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.”⁴

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 nekas familjeåterförening. Personer med övrigt

3 Intervju med person som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige, respondent 17.

4 Svar från frågeformulär ställt till psykolog på RKC Malmö, respondent 19.

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.

Utredningen visar även att många ärenden som rör ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening avslås

på grund av de striktare bostads- och försörjningskraven. Anknytningspersonen 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.”⁵

5 Intervju med psykolog RKC Göteborg, respondent 18.

Uppehållstillstånd 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. Bestämelsen är svårtillämpad och det saknas praxis från Migrationsöverdomstolen kring hur begreppet ska tolkas, vilket ökar risken för en osäker rättstillämp-

ning. 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.

Rekommendationer

Med anledning av de allvarliga humanitära konsekvenserna av den tillfälliga lagen som framkommit under utredningen har Svenska Röda Korset tagit fram ett antal rekommendationer.

Svenska Röda Korset rekommenderar i första hand att giltighetstiden för den tillfälliga lagen inte förlängs.

För det fall regeringen ändå väljer att förlänga den tillfälliga lagen, varvid tillfälliga uppehållstillstånd även fortsatt beslutas vara huvudregel, anser Svenska Röda Korset att permanent uppehållstillstånd bör beviljas efter förlängningsansökan om skyddsbehovet kvarstår. Uppehållstillstånd 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.

Svenska Röda Korset rekommenderar även att rätten till familjeåterförening garanteras för både flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Försörjnings- och bostadskraven som i praktiken försvårar eller omöjliggör familjeåterförening måste ses över och avslag i ärenden om familjeåterförening måste innehålla utförligare motiveringar kring frågan om svenska konventionsåtaganden.

Svenska Röda Korset rekommenderar vidare att kravet på att uppehållstillstånd endast får beviljas på grund av ömmande omständigheter om en utvisning skulle strida mot svenska konventionsåtaganden undanröjs. 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.



Foto: Claes Thureson

1 Inledning

1.1 Bakgrund

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.

Med anledning av Sveriges stora flyktingmottagande år 2015, då 162 877 personer varav 35 369 ensamkommande barn sökte asyl,⁶ infördes en tillfällig lag som begränsar möjligheterna att erhålla uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen).⁷ Den tillfälliga lagen gäller i relevanta delar istället för Utlänningslagen⁸ och är giltig under tre år, från och med den 20 juli 2016 till och med den 19 juli 2019.

6 Migrationsverket, Inkomna ansökningar om asyl 2015, Statistik 2015, 2016-01-01, <https://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d1aab/1485556214938/Inkomna%20ans%C3%B6kningar%20om%20asyl%202015%20-%20Applications%20for%20asylum%20received%202015.pdf>.

7 Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

8 Utlänningslag (2005:716) (UtlL).

Lagen är också retroaktivt tillämplig för vuxna. Den blir även retroaktivt tillämplig för barn som sökt asyl efter den 24 november 2015.

I och med införandet av den tillfälliga lagen introducerades ett antal restriktioner.

- Tillfälliga, istället för permanenta, uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande.
- Skyddskategorin ”övrigt skyddsbehövande” togs bort.
- Grunderna för att bevilja uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter ändrades på ett sätt som innebar att dessa tillstånd endast kan ges i specifika undantagsfall. Ansökan om uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter beviljas endast i de fall då ett avslag skulle strida mot internationella konventionsåtaganden.
- Rätten till familjeåterförening begränsades på så sätt att familjemedlemmar till alternativt skyddsbehövande inte längre har rätt till familjeåterförening.
- Strikta regler om försörjningskrav infördes för personer som ansöker om familjeåterförening. Försörjningskraven innebär att anknytningspersonen i Sverige, för att familjemedlemmarna ska beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning, måste kunna uppvisa att hen kan försörja både sig själv och sin familjemedlem. Anknytningspersonen måste även visa att hen har en bostad som är tillräckligt stor för hela familjen.

När den tillfälliga lagen skulle antas framfördes kritik från de olika remissinstanserna, inte minst på grund av avsaknad av en ordentlig konsekvensanalys. Denna brist innebär att det finns ett extra stort behov av att utreda vilka konsekvenser den tillfälliga lagen medfört i realiteten. Inför införandet av den tillfälliga lagen varnade Svenska Röda Korset även för att lagändringarna skulle kunna komma att medföra allvarliga humanitära konsekvenser för många människor.⁹ För att försöka förhindra och lindra mänskligt lidande är det av vikt att dessa konsekvenser utreds och rapporteras kring.

1.2 Syfte, metod och avgränsningar

Syftet med rapporten är att undersöka konsekvenserna av den tillfälliga utlänningslagen. Ett antal frågeställningar har lyfts för att bedöma hur lagen har implementerats och hur detta har påverkat de som är berörda av den. Fokus i rapporten ligger på de humanitära konsekvenserna av den tillfälliga lagen.

Frågeställningarna som undersökts är följande:

- Hur har lagändringarna implementerats av migrationsmyndigheterna och vilka konsekvenser har detta medfört?
- Vilka är konsekvenserna av skiftet från permanenta till tillfälliga uppehållstillstånd för de personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige, och vilka humanitära och sociala effekter har detta medfört?
- Vilka är konsekvenserna av att skyddskategorin ”övrigt skyddsbehövande” tagits bort?
- Vilka är konsekvenserna av att rätten till familjeåterförening begränsats?
- Vilka är konsekvenserna av att möjligheten att beviljas uppehållstillstånd på grund av särskilt eller synnerligen ömmande omständigheter begränsats?

⁹ Svenska Röda Korsets yttrande över utkastet till lagrådsremiss Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, 2016-03-02, https://www.regeringen.se/494a88/contentassets/cbece43816043d6bf864dd0e076b722/31_roda-korset.pdf.

Undersökningen har delvis genomförts genom att beslut från Migrationsverket och domar från de olika migrationsdomstolarna gått igenom och analyserats i relevanta delar. 120 domar samt tillhörande beslut har begärts ut. Utöver detta har 50 beslut där frågan om ömmande omständigheter behandlats begärts ut direkt från Migrationsverket. Av dessa har sammanlagt 161 beslut och domar ansetts vara av relevans för undersökningen.

Utöver detta har kvalitativa intervjuer genomförts med 10 personer som påverkats av den tillfälliga lagen på grund av att de sökt asyl i Sverige. Intervjuer har även genomförts med 10 personer inom Svenska Röda Korset som arbetar som frivilliga i nära kontakt med personer drabbade av lagändringarna samt med 8 professionella aktörer inom området, däribland akademiker, sjukvårdspersonal, psykologer och en representant för Migrationsverket. Sammantaget har 28 intervjuer genomförts. I intervjuerna har vissa frågor särskilt behandlat konsekvenser av den tillfälliga lagen utifrån ålder, nationalitet och kön. I de diagram som redovisas i rapporten, där resultat från intervjuerna presenteras, har inte Migrationsverkets företrädares svar tagits med. Detta beror på att intervjun med Migrationsverkets företrädare inte behandlat samma frågeställningar som övriga intervjuer. Frågorna till Migrationsverket har främst fokuserat på hur implementeringen och tillämpningen av den tillfälliga lagen skett.

Svenska Röda Korset har flera behandlingscenter för krigsskadade och torterade som erbjuder vård och behandling till personer som lider av trauman från krig, tortyr eller svåra flyktupplevelser. Enkäter har skickats ut till psykologer och kuratorer som arbetar på dessa behandlingscenter i syfte att ta vara på den erfarenhet som dessa personer fått genom sitt arbete med asylsökande och personer med tillfälliga uppehållstillstånd i Sverige. Resultatet från dessa enkätundersökningar har sedan sammanställts och analyserats som en del i utredningen.

Med anledning av att undersökningen är fokuserad på den tillfälliga lagen kommer andra lagar av betydelse för begränsningar i migrationsfrågor inte att utredas särskilt. De kan dock komma att tas upp i förtydligande syfte eller för att peka på viss problematik. Den 1 juni 2017 infördes kompletterande bestämmelser om gymnasiestudier som en del av den tillfälliga lagen och ytterligare nya bestämmelser om gymnasiestudier infördes den 1 juli 2018. Lagändringarna innebär att vissa sökanden fick rätt till uppehållstillstånd, eller till förlängda uppehållstillstånd, på grund av gymnasiestudier. Eventuella humanitära konsekvenser av dessa bestämmelser kommer inte att utredas särskilt inom ramen för denna undersökning.

1.3 Det rättsliga läget

Följande genomgång är endast att se som en översikt över gällande bestämmelser av relevans för aktuell rapport. Någon mer ingående beskrivning av gällande rätt kommer inte att göras då det ligger utanför syftet med rapporten. Översikten är till för att ge en bra grund till förståelse av innehållet i den aktuella studien för läsare som inte redan är insatta i den tillfälliga lagens innehåll.

Den tillfälliga lagen gäller i tillämpliga delar istället för Utlänningslagen. I de fall ingen särreglering finns gäller således Utlänningslagen fortfarande. Enligt Utlänningslagen var huvudregeln att de asylsökande som bedömdes vara flyktingar, alternativt skyddsbehövande eller övrigt skyddsbehövande beviljades permanenta uppehållstillstånd. Utifrån den tillfälliga lagen beviljas normalt inte längre permanenta uppehållstillstånd utan endast tillfälliga sådana. Flyktingar ska enligt huvudregeln beviljas uppehållstillstånd i tre år och alternativt skyddsbehövande i 13 månader. De som uppfyller kraven för att betraktas som övrigt skyddsbehövande undantas numera helt från rätten till uppehållstillstånd.

I och med införandet av den tillfälliga lagen har rätten till familjeåterförening förändrats i avgörande delar. I Utlänningslagens bestämmelser gjordes i denna del inte någon åtskillnad mellan dem som fått olika typer av statusförklaringar. Det innebär att oavsett om en anknytningsperson beviljades flyktingstatus, alternativ skyddsstatus eller övrig skyddsstatus så hade familjemedlemmarna samma möjligheter att beviljas uppehållstillstånd om de i övrigt uppfyllde kraven för rätt till familjeåterförening. Den tillfälliga lagen medför dock stora skillnader beroende på vilken statusförklaring som anknytningspersonen beviljats. Enligt tillfälliga lagen ska uppehållstillstånd beviljas för anhöriga om den person som det åberopas anknytning till är en flykting som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Alternativt skyddsbehövande undantas i den tillfälliga lagen från rätten till familjeåterförening, såvida inte hen ansökt om asyl senast den 24 november 2015. Om så är fallet finns möjlighet att beviljas uppehållstillstånd på samma sätt som för flyktingar.

Rätten till familjeanknytning har enligt den tillfälliga lagen begränsats till att enbart gälla för maka/make, sambo och minderåriga barn. Makarna eller samborna måste också ha fyllt 21 år för att återförening ska vara möjlig. Övriga familjemedlemmar, som enligt Utlänningslagen hade en åtminstone hypotetisk rätt att komma till Sverige på grund av anknytning, saknar alltså sådan rätt enligt nu gällande bestämmelser.

Huvudregeln i den tillfälliga lagen är att uppehållstillstånd på grund av anknytning endast får beviljas sökanden om anknytningspersonen i Sverige kan visa att hen kan försörja både sig och sina familjemedlemmar. Anknytningspersonen måste även kunna visa att hen har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och familjen. Undantag från huvudregeln finns om anknytningspersonen är minderårig. Om anknytningspersonen beviljats flyktingstatus (eller i vissa fall alternativ skyddsstatus, om anknytningspersonen sökte asyl senast den 24 november 2015) finns möjlighet att undantas från försörjningskravet om ansökan om familjeåterförening lämnas in inom tre månader från det att anknytningspersonen beviljades uppehållstillstånd i Sverige. Ett försörjningskrav gäller dock även om ansökan görs inom denna tremånadersperiod om familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har särskild anknytning till eller om sökanden och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands under en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väletablerat.

För att uppfylla Sveriges internationella åtaganden har en bestämmelse införts i den tillfälliga lagen som innebär att uppehållstillstånd på grund av anknytning ändå ska beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka sådant tillstånd.

Enligt Utlänningslagen fick uppehållstillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning ansågs föreligga sådana *synnerligen* ömmande omständigheter att hen borde tillåtas stanna i Sverige. För barn räckte det att omständigheterna var *särskilt* ömmande. Den tillfälliga lagen har kvar kraven på särskilt respektive synnerligen ömmande omständigheter men stadgar att uppehållstillstånd på denna grund endast får beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa personen. Detta gäller oavsett om sökanden är vuxen eller barn. Vid bedömningen av om någon har rätt till uppehållstillstånd på denna grund ska således först göras en bedömning av om sökandens situation är särskilt eller synnerligen ömmande. Därefter ska det göras en bedömning av om en utvisning trots detta skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande.

Enligt förarbetena till den tillfälliga lagen anses med svenska konventionsåtaganden i detta sammanhang främst konventioner som är införlivade i svensk rätt.¹⁰ Enligt en rapport från Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar¹¹ är det enbart ett begränsat antal bestämmelser som lagts till grund för beviljanden av uppehållstillstånd på grund av att det annars skulle strida mot svenska konventionsåtaganden, främst artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) gällande rätten till privat- och familjeliv samt artikel 3 i samma konvention. Uppehållstillstånd som beviljats med stöd av artikel 3 EKMR har uteslutande beviljats för allvarligt sjuka personer. Uppehållstillstånd har sedan införandet av den tillfälliga lagen i undantagsfall även beviljats med stöd av FN:s konvention om barnets rättigheter (BK).

10 Prop. 2015/16:174 s. 52.

11 Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, I strid mot ett svenskt konventionsåtagande? En redogörelse för avgöranden som bifallits enligt 11 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (Rådgivningsbyrån), <http://sweref.org/wp-content/uploads/2018/04/I-strid-mot-ett-svenskt-konventionsatagande-5.4.pdf>.



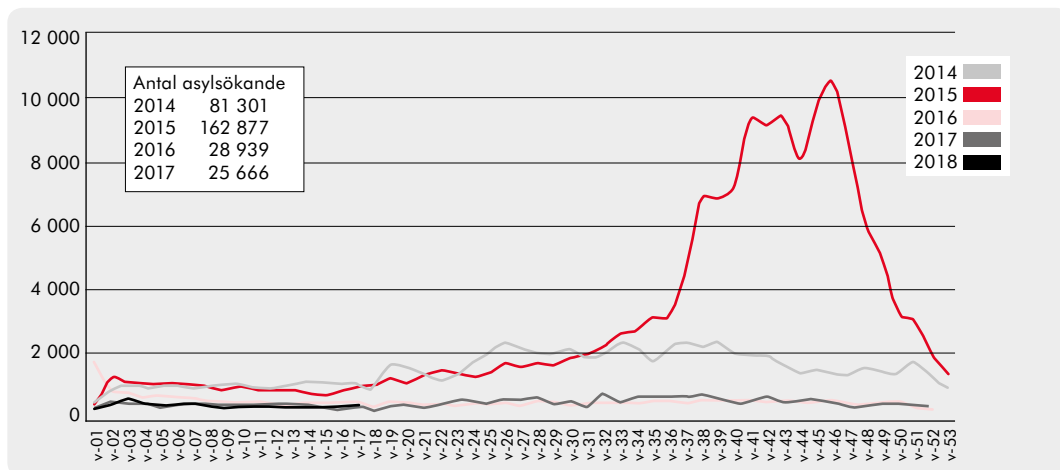
Foto: Yara Nardi/Italienska Röda Korset

2. Implementeringen av den tillfälliga lagen

2.1 Tillfälliga lagen införs

Regeringen meddelade i ett pressmeddelande den 24 november 2015 att den svenska lagstiftningen på migrationsområdet skulle anpassas till EU:s miniminivå. Regeringen förklarade att Sverige inte längre klarade av att ta emot asylsökande på den nivå som var aktuell hösten 2015 och att syftet med begränsningarna var att få fler människor att söka asyl i andra EU-länder än Sverige. Sveriges statsminister Stefan Löfvén beskrev under presskonferensen att åtgärderna var ägnade att skapa ett andrum för svenskt flyktingmottagande. Förutom begränsningarna som sedermera kom att införas i och med den tillfälliga lagen meddelade regeringen vid samma presskonferens även att gränskontroller skulle införas samt att regeringen önskade återinföra medicinska åldersbestämningar av asylsökande som åberopade att de var underåriga men där åldern ifrågasattes av Migrationsverket. Gränskontrollerna skulle införas tillfälligt men förfarandet används i skrivande stund fortfarande.

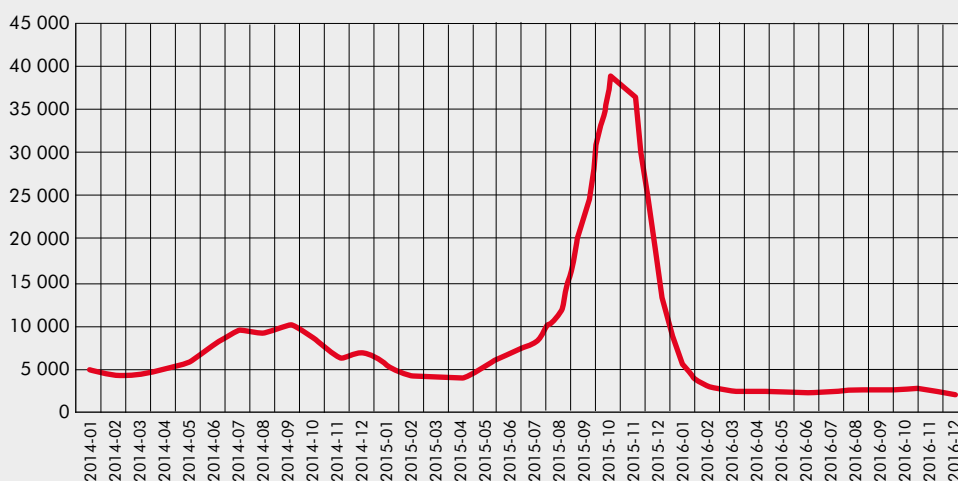
Åtgärderna infördes som en reaktion på den stora flyktingtillströmningen till Sverige. Under år 2015 sökte 162 877 personer asyl i Sverige. Detta kan jämföras med år 2010 då 31 819 personer sökte asyl i Sverige.¹² Av grafen nedan framgår att flyktingmottagandet hade en kraftig topp under år 2015 men att antalet asylsökande i övrigt legat på en ganska jämn nivå.



Veckoöversikt över antalet asylsökande 2014–2018¹³

Så som framgår av grafen minskade antalet asylsökande i Sverige drastiskt i slutet av 2015 och antalet sökande under början av 2016 var också på en jämförelsevis låg nivå. Antalet asylsökande som tog sig in i Europa var fortfarande högt under 2016. Under år 2015 sökte ungefär 1,4 miljoner människor asyl i Europa, under år 2016 var siffran cirka 1,3 miljoner.¹⁴

Figure 2: Number of people applying for asylum in Sweden, **monthly** data **2014–2016**



Source: Swedish Migration Agency

12 Migrationsverket, Asylsökande till Sverige under 2000-2017, Översikt och statistik från tidigare år, <https://www.migrationsverket.se/download/18.4a5a58d51602d141cf41003/1515076326490/Asyls%C3%B6kande%20till%20Sverige%202000-2017.pdf>.

13 Migrationsverket, Statistik, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>.

14 European Asylum Support Office (EASO), Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2017, sid 34, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Annual-Report-2017-Final.pdf>.

Av grafen¹⁵ ovan kan man se att toppen på asylmottagandet i Sverige låg i oktober 2015, för att därefter minska kraftigt. Den största minskningen av antalet asylsökande skedde under perioden från det att den tillfälliga lagen presenterades tills dess att den implementerades. Den tillfälliga lagen presenterades dock i slutet av november, det vill säga efter att minskningen redan påbörjats. Då lagen trädde i kraft hade asylmottagandet redan återgått till nivåer jämförbara med nivåer innan år 2015.

Tidsperioden då regeringen presenterade förslaget om en tillfällig åtstramande asyl-lagstiftning sammanföll med ett antal andra händelser som påverkade framkomligheten för asylsökande på vägen till Sverige. Möjligheten att ta sig genom Europa försvårades kraftigt, bland annat genom att allt fler länder stängde sina gränser.¹⁶ Exempelvis stängdes gränserna mot Balkan, en väg som många flyktingar tog, samt gränsen mellan Grekland och Makedonien. Även Ungern, Kroatien och Slovenien stängde gränserna vilket kraftigt försvårade framkomligheten genom Europa.

Den 18 mars 2016 slöts ett avtal mellan EU och Turkiet, det så kallade Turkietavtalet. Avtalet syftar till att stoppa irreguljär migration från Turkiet till EU, det vill säga förhindra att personer utan tillstånd tar sig in i EU. Det gäller exempelvis personer som ännu inte hunnit söka asyl. Avtalet innebär bland annat att alla som tar sig från Turkiet till de grekiska öarna ska återsändas till Turkiet. För varje syrisk medborgare som återsänds till Turkiet i enlighet med detta avtal har EU förbundit sig att vidarebosätta en annan, det vill säga bevilja uppehållstillstånd inom ramen för medlems-ländernas flyktingkvot med företräde för dem som inte försökt ta sig till EU illegalt. Turkiet har genom avtalet förbundit sig att företa alla nödvändiga åtgärder för att förhindra nya ”illegala migrationsrutter” från Turkiet till EU. Svenska Röda Korset har riktat kritik mot avtalet av flera skäl, bland annat på grund av den överhängande risken för att asylsökandes rättigheter inte kan tas tillvara och att dessa redan utsatta människor hamnar i än mer utsatta situationer i och med detta.¹⁷

De i Sverige införda ID-kontrollerna innebar att det blev betydligt svårare att ta sig in i landet. Det drabbade särskilt personer från länder där passhandlingar ofta saknas, såsom medborgare i Afghanistan och Somalia. Detta innebar bland annat svårigheter för de asylsökande ensamkommande barnen från Afghanistan att söka asyl i Sverige.

Tillfällig inre gränskontroll infördes den 12 november 2015. Det innebär att alla som reser in i Sverige från andra EU-länder måste visa att de har rätt att komma in i landet. Den 21 november samma år infördes kontroll av ID-handlingar för ombordvarande på passagerarfartyg. Det innebär att flygresenärer måste kunna styrka sina identitetsuppgifter med en giltig identitetshandling för att få resa in i Sverige. Den 4 januari 2016 infördes kontroll av ID-handlingar för resande med kollektiva färdmedel från Danmark vilket innebär att den som reser med kollektivt färdmedel från Danmark till Sverige måste ha en giltig legitimation.¹⁸ Redan innan

15 Europeiska migrationsnätverket (EMN), The changing influx of asylum seekers in 2014-2016: Member States' responses, Country Report Sweden, EMN Sweden 2017:3, sid. 18 (EMN Study 2017), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/27a_sweden_changing_influx_final_en.pdf.

16 Dagens Nyheter (DN), 2016-04-19, <https://www.dn.se/nyheter/sverige/antalet-asylsokande-minskar-i-sverige/?forceScript=1&variantType=large>.

17 Svenska Röda Korset, Avtal mellan EU och Turkiet, 2016, <https://www.redcross.se/press-och-opinion/roda-korset-tycker2/migration/eus-avtal-med-turket/>.

18 Regeringen, 2017-05-04, ”Frågor och svar: Lag och förordning om identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet”, se <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/12/fragor-och-svar-lag-och-forordning-om-identitetskontroller-vid-allvarlig-fara-for-den-allmanna-ordningen-eller-den-inre-sakerheten-i-landet/>.

dessa ID-kontroller infördes tillämpade Sverige yttre gränskontroll, vilket innebär att alla som reser in i Sverige från länder utanför EU måste visa att de har rätt att resa in i landet. Det föreligger även ett transportörsansvar för flygbolag som innebär att flygbolag som flyger passagerare från stater utanför EU till Sverige, och som inte är med i Schengensamarbetet, måste kontrollera resehandlingarna för samtliga passagerare för att kontrollera att de har rätt att vistas i Sverige.¹⁹

European Migration Network (EMN)²⁰ har i en rapport granskat Sveriges asylmottagande 2014–2016. Rapporten från EMN bekräftar vad som ovan beskrivits angående bakomliggande orsaker till reduktionen av antalet asylsökande till Sverige i tiden runt hösten 2016. I rapporten skriver EMN att restriktioner införda i andra länder påverkat nedgången i Sverige. Rapporten hänvisar särskilt till de stängda gränserna längs Balkan, Ungern, Tyskland och Österrike, liksom de gränskontroller som infördes i Tyskland och Österrike. Det framgår av rapporten att dessa omständigheter gjort det svårt, eller nära nog omöjligt, för skyddsbehövande att ta sig vidare från Grekland till Sverige. Även effekterna av Turkietavtalet nämns som en bakomliggande, om än indirekt, orsak till nedgången.²¹

I rapporten skriver EMN att experter på Migrationsverket anfört att den främsta orsaken till minskningen av antalet asylsökande berott på de i Sverige införda tillfälliga inre gränskontrollerna och ID-kontrollerna. ENM nämner även de i Danmark införda gränskontrollerna som ytterligare en orsak till nedgången av antalet asylsökande i Sverige.²² I rapportens sammanfattning kan man läsa följande:

” Det är också rimligt att anta att policyåtgärder utanför Sverige, såsom överenskommelsen mellan EU och Turkiet och stängningen av gränserna längre söderut i Europa hade en starkare effekt på antalet asylsökande som kom till Sverige under 2016 och 2017 än nationella åtgärder.”²³

Svenska Röda Korset ställde i en intervju med företrädare för Migrationsverket frågan om det är verkets uppfattning att minskningen av antalet asylsökande efter år 2015 berodde på införandet av den tillfälliga lagen eller om det berott på andra faktorer och fick följande svar:

” Den omedelbara effekten hängde nog ihop med införandet av gräns- och ID-kontroller. Det fick en effekt neråt i Europa och stoppade folkvandringen som flöt på genom Europa. Det är nog största skälet till att det minskade. Tillfälliga lagen tror jag inte haft någon större inverkan. Sverige var inte först med att införa gränskontroller men de som tidigare infört det var små länder mitt i Europa, men då gick man runt dem. Sverige var ett mål för många och var även ett transitland för dem som ville till Norge och Finland. När Sverige stoppade så stoppade Danmark också och då gick det inte att ta sig norrut alls. Tyskland blev då orolig att alla skulle fastna där och införde gränskontroller söderut.”²⁴

19 UtIL 19 kap 2 §.

20 EMN Study 2017.

21 EMN Study 2017, sid 22.

22 EMN Study 2017, sid 31.

23 EMN Study 2017, sid 9.

24 Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2018-05-17, respondent 33.

Det kan således konstateras att reduceringen av asylmottagandet under våren 2016 kan ha berott på många olika faktorer. Lagens avisering i november 2015 skedde under den period då minskningen skedde och kan därför i någon mån haft betydelse som signalpolitik. Det har emellertid inte under aktuell utredning framkommit något som talar för att den åtstramade lagstiftningen skulle vara den främsta orsaken till minskningen. Tvärtom talar mycket för att minskningen främst berott på andra omständigheter.

2.2 Rättstillämpningen

När den tillfälliga lagen infördes meddelade den svenska regeringen att det var upp till rättstillämparen hur den skulle implementeras. Sedan lagen infördes har dock Migrationsöverdomstolen enbart tagit upp ett mycket begränsat antal mål.²⁵ Om man bortser från mål som rör de så kallade gymnasielagarna så har Migrationsöverdomstolen enbart meddelat prövningstillstånd i tre mål gällande den tillfälliga lagen:

- 1 I MIG 2017:1 uttalade sig Migrationsöverdomstolen om tillämpningen av övergångsbestämmelserna i den tillfälliga lagen. I målet yrkade sökanden att han skulle beviljas permanent uppehållstillstånd då hans ansökan inte borde prövats enligt tillfälliga lagen, detta då det i övergångsbestämmelserna framgår att lagen inte tillämpas vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd från ett barn eller en vuxen som ingår i samma familj som ett barn om barnets ansökan har registrerats hos Migrationsverket med registreringsdatum den 24 november 2015 eller tidigare. Det framgår inte av ordalydelsen att övergångsbestämmelsen endast skulle vara tillämplig om personerna ansökt vid samma tillfälle. Migrationsöverdomstolen beviljade prövningstillstånd. Domstolen prövade emellertid inte målet i sak utan stannade vid konstaterandet att det inte är ett överklagbart beslut att ett uppehållstillstånd med stöd av tillfälliga lagen tidsbegränsats.
- 2 Prövningstillstånd beviljades våren 2018 på grund av prejudikatsintresse för frågan om en anknytningsperson, som är alternativt skyddsbehövande, har välgrundade utsikter att få permanent uppehållstillstånd eller om det annars kan anses strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka uppehållstillstånd.²⁶
- 3 Prövningstillstånd beviljades sommaren 2018 för frågan om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka familjeåterförening för föräldrar till ett barn som är alternativt skyddsbehövande.²⁷

De direktiv och den vägledning som hittills lämnats från högsta rättstillämpare är således ytterst begränsad. Det enda ärende som hittills avgjorts har inte berört innehållet i bestämmelserna i tillfälliga lagen utan endast berört vilka ärenden som ska prövas enligt denna. Avsaknaden av ledning i rättstillämpningen är oroväckande då det innebär en ökad risk för rättsosäkerhet, där ärenden med liknande omständigheter kan komma att behandlas olika och resultera i olika beslut vilket försämrar förtroendet för rättssystemet. Den tillfälliga lagen bereddes snabbt och fick mycket kritik av remissinstanserna. Vid en hastigt tillkommen lag som dessutom skiljer sig i utformningen från vad som annars är kutym i Sverige, där det bland annat i lagtexten hänvisas till svenska konventionsåtaganden utan att dessa preciserats, ter det sig extra viktigt med tydliga direktiv från lagstiftaren och från högsta rättsliga instans.

²⁵ E-postmeddelande från Migrationsöverdomstolen daterat 2018-05-30.

²⁶ Migrationsöverdomstolen, Mål nr UM 3009-18.

²⁷ Migrationsöverdomstolen, Mål nr UM 5407-18.

De svenska reglerna skulle i och med tillfälliga lagen anpassas till lägsta möjliga nivå inom EU. För att inte riskera att bryta mot de internationella åtaganden som Sverige är bundet av, bland annat genom EU-samarbetet, har lagstiftaren i den tillfälliga lagen infört två olika bestämmelser där det uttryckligen står att undantag från lagen ska göras för det fall det skulle strida mot svenska konventionsåtaganden att neka uppehållstillstånd.²⁸ Den ena bestämmelsen handlar om att uppehållstillstånd på grund av anknytning ska beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka tillstånd. Den andra bestämmelsen är kopplad till rätten att få uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter. Ett sådant tillstånd får enligt tillfälliga lagen endast beviljas om en av- eller utvisning skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Någon precision av vad detta innebär i realiteten finns inte i lagtexten.

En fråga som därmed blivit högst aktuell är vilka svenska konventionsåtaganden som är relevanta för migrationsområdet. Av förarbetena till den tillfälliga lagen framgår att det bara är konventionsåtaganden som är implementerade i svensk lag som avses. EKMR nämns särskilt som relevant i detta sammanhang. Som ovan framförts finns i nuläget inte någon ledning från Migrationsöverdomstolen kring hur begreppet ska tolkas. Det återstår att se om Migrationsöverdomstolen lämnar mer ledning kring begreppet när avgörande kommer i ovan redovisat mål gällande familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande. En företrädare för Migrationsverket har särskilt påpekat svårigheterna med tillämpningen utifrån detta sätt att lagstifta:

”Många konventioner är ganska luddiga. Det var det vi tryckte väldigt mycket på när de ville införa den här bestämmelsen. Det är svårt att tillämpa. Det är exempelvis svårt att tillämpa Barnkonventionen, artiklarna är inte tillräckligt konkreta. Därför är det i huvudsak Europakonventionen som blir tillämplig, för den är konkret och det finns praxis som gör att man kan fastställa vad som är förenligt och vad som inte är förenligt med konventionen.”²⁹

I förarbetena till tillfälliga lagen har lagstiftaren särskilt nämnt artikel 3 och 8 i EKMR som relevanta bestämmelser. Migrationsverket har utkommit med två rättsliga ställningstaganden gällande dessa artiklar. En sammanfattning av innehållet i dessa ställningstaganden finns nedan i kapitel 6 gällande Ömmande omständigheter.

2.3 Ensamkommande flyktingbarn

Av de 162 877 personer som sökte asyl år 2015 var 35 369 ensamkommande barn. De ensamkommande barnen som kom 2015 var 9 703 personer fler än det totala flyktingmottagandet år 2017. De långa väntetiderna hos Migrationsverket har inneburit att en stor andel av de som kom hit som barn hann bli vuxna innan de fick beslut från Migrationsverket vilket innebär att tillfälliga lagen blir tillämplig.

²⁸ 11 och 13 §§ tillfälliga lagen.

²⁹ Intervju med företrädare från Migrationsverket, 2018-05-17, respondent 33.

” Migrationsverket har emellertid långa handläggningstider och det antas att cirka 9 000 personer under kvarvarande år samt under år 2017 hinner fylla 18 (17,5) år innan beslut, eller att de får sin ålder uppskriven till 18 år eller mer och därmed provas som normalärenden.”³⁰

Migrationsverket beslutade under 2016 att prioritera ärenden från Syrien, mot bakgrund av att denna var den största sökandegruppen och att de flesta skulle komma att beviljas uppehållstillstånd med snabba besked.³¹ Att ärenden beträffande medborgare från Syrien prioriterats innebär rimligtvis att det tagit längre tid innan beslut kunnat fattas i andra ärenden, exempelvis i många av de ärenden som rör de 23 480 ensamkommande barnen från Afghanistan som sökte asyl i Sverige under 2015.³²

Som framgår av Migrationsverkets prognoser innebär åldern vid beslutstillfället stor skillnad för möjligheten att beviljas uppehållstillstånd för de som sökt asyl som barn. Att väntetiderna för beslut förlängts för vissa grupper innebär av naturliga skäl att fler av de som kom till Sverige som ensamkommande barn har hunnit bli vuxna och därmed haft mer begränsade möjligheter till uppehållstillstånd. Myndighetens beslut att prioritera vissa ärenden har således sannolikt inneburit rättsförlost för många unga vars beslut hamnat längre ned i kön. Prioriteringen har dock för vissa syriska ungdomar sannolikt inneburit att de fått möjlighet att erhålla permanenta uppehållstillstånd som de kanske inte kunnat få om de inte flyttats fram i köerna eftersom de då hunnit bli myndiga.

De unga som alltså hunnit fylla 18 år under Migrationsverkets handläggning av deras ärenden har istället för att beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av utlänningslagen fått beslut baserade på den tillfälliga lagen, detta trots att den lagen inte hade trätt i kraft då de flesta av dem anlände till Sverige. Det innebär att de i bästa fall kunnat erhålla ett treårigt uppehållstillstånd medan de i värsta fall nekats tillstånd helt då möjligheten att få uppehållstillstånd med stöd av den tillfälliga lagen är mer begränsad än i utlänningslagen. När lagen introducerades var många av ungdomarna redan på plats i Sverige och hade redan ansökt om asyl.

Många av ungdomarna riskerar även att förlora möjligheterna till återförening med sina föräldrar. Enligt en relativt ny dom från EU-domstolen³³ ska bedömningen av rätten till familjeåterförening ske utifrån den sökandes ålder vid tidpunkten för ansökan om asyl, inte vid beslutstillfället såsom hittills varit fallet i Sverige. Hur den nya domen från EU-domstolen kommer att tillämpas i Sverige återstår att se.

30 Migrationsverket, Verksamhets- och utgiftsprognos för oktober 2016, sid 58. I Migrationsverkets oktoberprognos 2016 står bland annat att det vid ingången av år 2017 väntades finnas cirka 23 000 ensamkommande barn som väntade på beslut i sina asylärenden. Av dessa beräknades ungefär en tredjedel hinna fylla 18 år innan beslut skulle hinna komma. Av prognosen framgår att de som inte kunde styrka att de hade ett individuellt skyddsbehov väntades utvisas om de var 17,5 år eller äldre vid beslutsdatumet.

31 Migrationsverkets biträdande operativa chef, Veronika Lindstrand Kant, Dagens Nyheter, 2017-06-19.

32 DN skrev i en artikel 2018-01-19 om ett upprop från personal på Migrationsverket. Artikelnen bekräftar att ärenden gällande syriska medborgare prioriterades framför ärenden gällande ensamkommande barn.

33 EU-domstolen, Mål C-550/16, 2018-04-12, Domstolens dom (andra avdelningen) (begäran om förhandsavgörande från Rechtbank Den Haag – Nederländerna) – A, S mot Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:62016CA0550&qid=1536581790111&from=EN>.

Myndiga personer som fått avslag på sin asylansökan har inte längre rätt till boende, dagersättning och särskilt bidrag efter ändringar i LMA-lagen.³⁴ De åtstramade reglerna i tillfälliga lagen i kombination med åtstramningarna i LMA-lagen har inneburit att flera av de som kom till Sverige som ensamkommande barn 2015 lever utan tillgång till ordnat boende, mat och andra basala förnödenheter efter att de fått avslag på sin asylansökan.³⁵ I en intervju med en sjuksköterska som arbetar inom Svenska Röda Korset har det framkommit att en majoritet av de ungdomar hon träffar som fått avslag på sin asylansökan idag lever på gatan under mycket svåra förhållanden och under hård psykisk press.³⁶

När en asylsökande fyller 18 år, eller av Migrationsverket skrivs upp i ålder så att hen anses vara myndig, har den asylsökande inte rätt att ha kvar en tidigare förordnad god man. Om personen bott på ett boende för unga är det också vanligt att hen inte kan bo kvar där utan istället flyttas till ett boende för vuxna, vilket i vissa fall kan innebära boende på annan ort. Om den asylsökande tackar nej till det erbjudna boendet har Migrationsverket inte någon skyldighet att erbjuda något annat boende.

” De kom tre syskon och alla tre bodde tillsammans på ett HVB-hem. När en av bröderna fyllde 18 år flyttades han till en annan ort. Yngsta brodern fick uppehållstillstånd. Mellanbrodern skrevs upp i ålder så att han nu anses vara äldre än sin storebror.”³⁷

Frivilligarbetare inom Svenska Röda Korset har berättat om asylsökande som tvingats byta boende ett stort antal gånger, där vissa har bott i upp till 8 olika kommuner.³⁸ Flera frivilliga inom Svenska Röda Korset har även berättat att begränsningarna i möjligheten till familjeåterförening är något som tär mycket på de unga asylsökande.

” ‘Min mamma måste få komma hit’ säger många av killarna. För dem är det ett svårt svek om inte mamma får komma, för det har de nog väntat sig från början (...). Det jag tror är tyngst, det är att man upplever att man har svikit sin familj. Det är ett svek mot sina anförvanter. Man har tagit sig hit och i bästa fall kan man ha en dräglig vardag. Det blir ett jättesvek. En relation blir svår att hålla på ett bra sätt. Du är besviken på dig själv att du inte kunnat fixa det här. Det dåliga samvetet gör att det blir svårare att hålla kvar kontakterna.”³⁹

34 Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.

35 I en rapport som Svenska Röda Korset skrivit 2016 gällande LMA-lagen kom det fram att cirka 90 % av de personer som omfattades av rapporten efterfrågade mat och 80 % av dem uppgav att deras situation inneburit att de mår psykiskt dåligt. Över 50 % av personerna i rapporten uppgav att de inte förstod varför deras rätt till bistånd dragits in. Svenska Röda Korset, Lägesrapport, Konsekvenser av ändringen i lagen om mottagande av asylsökande med flera (LMA-rapport), sid 5.

36 Intervju med sjuksköterska på Svenska Röda Korset, respondent 26.

37 Intervju med frivillig inom Svenska Röda Korset, respondent 5.

38 Intervju med frivillig inom Svenska Röda Korset, respondent 5.

39 Intervju med frivillig inom Svenska Röda Korset, respondent 4.

Alis berättelse

Ali flydde från sitt hem i Syrien då han fruktade för sitt liv. Han hade tidigare arbetat på domstol och stod nu i krigstid under allvarliga hot. För att inte riskera sin sons liv beslutade familjen att Ali skulle resa ensam och sedan på laglig väg återförenas med sin fru och deras barn. De ville inte riskera att ta sonen över Medelhavet. Ali valde att resa till Sverige eftersom han fått veta att man här hade rätt till permanenta uppehållstillstånd och återförening med sin familj. Ali kom fram till Sverige innan den 24 november 2015, reglerna om permanenta uppehållstillstånd och familjeåterförening gällde fortfarande då han ansökte om asyl.

I över ett års tid väntade han. Under det året lärde han sig svenska, skaffade arbete, körkort och försökte anpassa sig till det svenska samhället. Till slut beviljades han ett tillfälligt uppehållstillstånd och fick alternativ skyddsstatus. Trots att Ali åberopat risk för förföljelse beviljades han inte flyktingstatus. Ali upplevde att hans beslut endast grundats på hans syriska medborgarskap och att hans personliga flyktingsskäl inte beaktats.

När Ali fick veta att han enbart beviljats uppehållstillstånd i 13 månader grät han. Han försökte lugna sin fru som flytt med sonen till Turkiet, men kände inget lugn själv. Han ansökte omedelbart om att hans fru och son skulle få komma till Sverige. 10 månader och 20 dagar från ansökan fick de komma till intervju. För att familjen skulle kunna beviljas familjeåterförening fick de veta att Alis fru och son var tvungna att ha giltiga pass. För att kunna ordna pass tvingades de ta sig till ambassaden i Istanbul. Passet kostade 15 000 kr och de tvingades bo på gatan i Istanbul under flera dagar.

Ali hade arbete och var övertygad om att han skulle få ett permanent uppehållstillstånd när hans första tillstånd skulle förlängas. Innan han fick sitt beslut medförde dock oron för familjen att han blev deprimerad. Han kunde inte behålla sitt arbete. Av det skälet fick han, istället för det önskade permanenta tillståndet, ett tidsbegränsat. Familjen fick avslag på sin ansökan om familjeåterförening. Migrationsverket ansåg inte att Ali hade välgrundade utsikter att få permanent uppehållstillstånd och att han därmed inte kunde vara anknytningsperson. När han överklagade till domstolen ansåg de istället att familjeåterförening kunde vänta till dess Alis tidsbegränsade uppehållstillstånd går ut eftersom den tillfälliga lagen då också ska ha upphört. Detta kom som en chock för Ali. Han hade varit så säker på att familjen skulle få komma hit eftersom han sökt asyl innan den tillfälliga lagen presenterades och att han därmed borde vara undantagen från den tillfälliga lagens regler.

När Ali lämnade Syrien var sonen åtta månader gammal. Idag är han tre år gammal och befinner sig i Turkiet tillsammans med sin mor. Där lever de under svåra förhållanden. Då syrier inte beviljas visum till Turkiet har Ali inte kunnat träffa sin fru och sitt barn sedan han lämnade Syrien. Han har inte fått möjligheten att lära känna sitt barn.

”Jag kom hit bara för barnets skull, jag kunde inte ta honom över havet (...). När jag ser barn så känner jag mig avundsjuk, avundsjuk bara för att de har barn. Jag arbetar som lärare och alla här känner mig, men jag är avundsjuk på dem. Bättre bli utvisad direkt än att vara här som i ett fängelse utan min familj. Då skulle inte två-tre år förlorats av mitt liv.”

När Alis fru flydde krigets Syrien och tog sig till Turkiet trodde de att de bara skulle vara separerade i några få månader. Hon berättar för Ali att hon känner att hon måste vara både mamma och pappa till deras son. Hon har berättat att hon har astma och ont i ryggen samt problem med sköldkörteln. Som syrier har hon rätt att besöka vårdcentral och få vård men läkaren säger att hon inte får utsätta sig för stress, men det är omöjligt när de är i den här situationen. Hon är också helt ensam då hon förlorat kontakten med sin familj efter att hon gifte sig med Ali mot deras vilja.

”Det hade varit bättre att dö tillsammans än att jag är kvar här.”

Sonen har blivit nervös och ängslig och han undrar varför andra barn har hus och fäder och finare leksaker. Vissa har en cykel och spel, de har hela hus, han har inte ens ett rum. De har inte råd att sätta sonen på dagis. Ofta vill sonen inte tala med Ali i telefon.

”För honom – vem är jag? Han känner inte mig! Hans mamma försöker tvinga honom att prata med mig, säger att annars ska han inte få det eller det. Sonen tar då telefonen, tittar på den, säger att han får ont i ögonen och slänger den ifrån sig. Förut var det enklare, när han inte kunde prata. Nu har han börjat fråga varför jag inte tar honom till parken, varför jag inte köper saker till honom. Han säger att pappa tycker inte om mig – han är inte här.”

”Jag var säker på att jag och min fru inte kunde leva utan varandra men nu, nu är vi båda mycket stressade. Vi lever olika liv. Vi bråkar i telefon. Min fru kommer från en rik familj, de kunde ge henne allt hon önskade men hon lämnade dem för att gifta sig med mig och nu får vi inte leva ihop. Jag är som i fängelse.”



Foto: Gustav Gräll/Röda Korset

3. Tillfälliga istället för permanenta uppehållstillstånd

3.1 Tillfälliga uppehållstillstånd

I tillfälliga lagen stadgas att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska beviljas tillfälliga uppehållstillstånd, till skillnad från vad som föreskrivs i Utlänningslagen om permanenta tillstånd.⁴⁰ Undantag finns i särskilda fall för barn om det vid en samlad bedömning av barnets situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter relaterat till ett varaktigt nedsatt hälsotillstånd hos barnet att det absolut krävs att han eller hon beviljas ett permanent uppehållstillstånd.⁴¹ Bestämmelsen utgör inte någon självständig grund för uppehållstillstånd utan möjliggör endast att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i vissa fall, beroende på omständigheterna, kan bli permanent. Det gäller både i grundprövningen och i ärenden om verkställighets hinder.⁴²

40 5 § tillfälliga lagen.

41 18 § tillfälliga lagen.

42 Prop. 2015/16:174, sid 62.

Flyktingar beviljas enligt tillfälliga lagen uppehållstillstånd i tre år, alternativt skyddsbehövande i 13 månader. Innan den beviljade tiden gått ut måste personen ansöka om förlängning om hen vill få ett förlängt tillstånd. Om förlängning beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat. En flykting beviljas normalt ytterligare tre år medan en alternativt skyddsbehövande beviljas uppehållstillstånd i ytterligare två år.

Även ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av ömmande omständigheter tidsbegränsas till 13 månader, för att vid en eventuell förlängning sedan beviljas tillstånd i två år. Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till en person vars uppehållstillstånd tidsbegränsats enligt tillfälliga lagen ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

Lagstiftaren skriver i propositionen till tillfälliga lagen att deras utgångspunkt, liksom tidigare, är att ett permanent uppehållstillstånd är gynnsamt för den enskildes möjligheter att finna sig till rätta i Sverige. Även ur administrativ synpunkt är det en fördel om myndigheterna inte behöver ompröva beslut där man tidigt kan se att skyddsbehovet kommer att kvarstå under längre tid. Lagstiftaren skriver att beslutet att tidsbegränsa uppehållstillstånden kommer att medföra konsekvenser både för den enskilde och för myndigheter. Trots detta ansåg regeringen att det var nödvändigt att införa sådana tillstånd med hänvisning till behovet av ett andrum för svenskt flyktingmottagande. Regeringen bedömer även att samma regler gällande tillfälliga tillstånd ska gälla för barn. Av innehållet i propositionen är det således klart att regeringen är medveten om att beslutet att införa tillfälliga tillstånd är problematiskt ur den enskildes synvinkel.⁴³

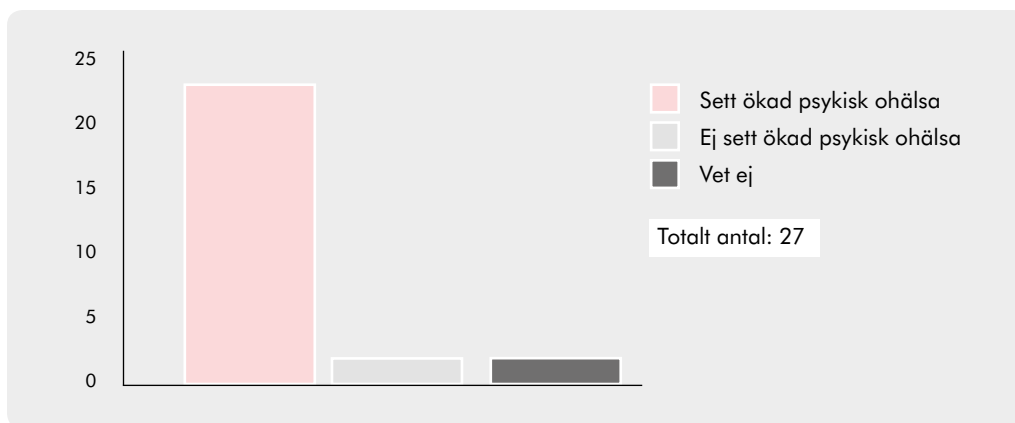
Införandet av tillfälliga uppehållstillstånd innebär även att Migrationsverket måste lägga resurser på ett stort antal förlängningsansökningar. Nya enheter har införts som i högre utsträckning arbetar med just detta. Migrationsverket anser emellertid inte att detta har bidragit till längre kötider för de som sökt asyl. Verket menar att det är olika människor som jobbar med asyl- respektive förlängningsärenden och att de båda förfarandena därför inte ska påverka varandra.⁴⁴ Väntetiderna hos Migrationsverket är dock fortsatt långa vilket skulle kunna tolkas som att det fortfarande finns ett behov av resurser för att hantera det stora antalet asylansökningar som inkommit de senaste åren.

3.2 Psykisk ohälsa

Vid den intervjuundersökning som genomförts inom ramen för aktuell undersökning har 23 av 27 tillfrågade personer vittnat om en ökad oro och en försämrad psykisk hälsa hos personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige sedan tillfälliga istället för permanenta uppehållstillstånd införts i Sverige. Endast två personer har svarat att de inte upplever ökad ohälsa på grund av tillfälliga uppehållstillstånd och två personer har inte ansett sig ha tillräcklig erfarenhet för att kunna veta svaret på den frågan.

43 Ibid, sid 29.

44 Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2018-05-17, respondent 33.



Resultatet stöds av den enkätundersökning som gjorts med personal på Svenska Röda Korsets behandlingscenter för krigsskadade och torterade. Där arbetar psykologer, psykoterapeuter och sjukgymnaster för att hjälpa flyktingar och asylsökande att bearbeta traumatiska erfarenheter av bland annat krig, förföljelse och tortyr. Psykologer och psykoterapeuter på dessa behandlingscenter har fått svara på frågor om sina erfarenheter om vad som påverkar den mentala hälsan hos deras målgrupp. Svar har inkommit från alla sex behandlingscenter. Av enkätsvaren framgår att alla center sett en sämre psykisk hälsa hos personer som beviljats tillfälliga jämfört med permanenta uppehållstillstånd.

Alla utom en psykolog som svarat har beskrivit att det är svårt att behandla de trauman som deras patienter varit med om innan dessa fått en trygghet i sin tillvaro. Så länge oron för utvisning finns kvar, vilket den enligt psykologerna gör om man enbart fått ett tillfälligt uppehållstillstånd, går det således inte att fullt ut tillgodogöra sig behandling.

” 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.”⁴⁵

Av de personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige och som deltagit i aktuell undersökning har samtliga svarat att ett längre tillstånd skulle ökat deras psykiska välmående. Flera av dem som beviljats tillfälliga tillstånd har beskrivit att de lider av både oro och stress. Andra problem som beskrivits är sömnsvårigheter, nervositet, en ökad prestationsångest och svårigheter att planera livet. Flera av dem vi pratat med har berättat att de behövt ta hjälp av psykolog eller medicin för att hantera sitt dåliga mående.⁴⁶

45 Svar från frågeformulär ställt till psykolog på RKC Malmö, respondent 19.

46 Intervjuer med personer som beviljats tillfälliga uppehållstillstånd.

Frivilligarbetare inom Svenska Röda Korset har pekat på att de sett en ökad otrygghet och vanmakt liksom en kraftigt förhöjd stressnivå hos berörda personer sedan de tillfälliga uppehållstillstånden infördes. Flera frivilliga har beskrivit att de sett att glädjen av att ha fått uppehållstillstånd mycket snabbt byts ut av en oro för vad som ska hända när tillståndet löper ut några månader senare. Den ökade stressen är enligt de frivilliga ofta baserad på rädslan för vad som ska hända när tillstånden löper ut tillsammans med en känsla av att de snabbt måste klara skola och arbete för att få en chans att stanna i Sverige. Flera frivilliga och personer som beviljats tillfälliga uppehållstillstånd har beskrivit det som en förlängd väntan där de inte vet om det är någon idé att satsa på språk och utbildning eftersom de inte vet om de kommer att få stanna i landet. Flera frivilliga har även beskrivit att de möter människor som skadar sig själva för att försöka hantera sitt dåliga mående.⁴⁷

En anställd inom Svenska Röda Korset som arbetar med barnfrågor på ett av Svenska Röda Korsets behandlingscenter har under en intervju berättat att barnen i traumadrabbade familjer ofta drabbas i efterhand av föräldrarnas tidigare upplevda trauman. Detta innebär ett ökat psykiskt lidande för dem. Föräldrarna mår så dåligt att deras dåliga mående flyttas över på barnen. Barnen har i dessa lägen svårt att förstå varför de själva mår dåligt och många av dem visar symptom som liknar dem för ADHD (attention deficit hyperactivity disorder), de kan bli stökiga och extro- eller introverta. Att barnen kan drabbas av trauman på grund av föräldrarnas upplevelser stöds av vad Marie-Louise Lundberg, chef för teamet för krigs- och tortyrskadade på Universitetssjukhuset Mas, uppgivit i en artikel i Sydsvenskan.⁴⁸ Av artikeln framgår att barn till föräldrar som skadats av svåra upplevelser som krig, tortyr, organiserat våld eller förföljelse ofta visar samma symptom som sina föräldrar och att barnen också behöver behandling. Även Marie-Louise beskriver att symptomen hos dessa barn liknar dem som barn med ADHD uppvisar, och hon förklarar att dessa barn riskerar att inte klara av sin skolgång om de inte får rätt hjälp.

Att barnen ofta påverkas av föräldrarnas tidigare trauman har även framkommit i ett antal studier som gjorts. En studie från Astrid Lindgrens barnsjukhus år 2005 visade att barn till föräldrar som utsatts för tortyr uppvisade fler symptom på ångest, depression, PTSD och beteendestörningar än andra barn.⁴⁹ Liknande resultat har framkommit även av tidigare studier.⁵⁰ I en artikel från 2017 sammanställdes ett antal studier gällande överföring av föräldrars trauma till deras barn. Av sammanställningen framgår att mer än hälften av de undersökta studierna visade på en ökad risk för negativ psykisk påverkan i nästa generation i flyktingfamiljer. Flera av studierna visade på ökad risk för PTSD, ångest liksom även andra symptom på psykisk ohälsa.⁵¹

47 Intervjuer med frivilligarbetare inom Svenska Röda Korset.

48 Sydsvenskan, 2008-02-20, <https://www.sydsvenskan.se/2008-02-20/skolproblem-forklaras-felaktigt-med-adhd>.

49 Daud A, Skoglund E, Rydelius P-A, *Int J Soc Welfare* 2005; 14: 23–32, Children in families of torture victims: transgenerational transmission of parents' traumatic experiences to their children, sid 1.

50 Se exempelvis Krystal H, Neiderland WG, International Universities Press, 1968, *Clinical observations on the survivor syndrome*. In: Krystal H, ed, *Massive Psychic Trauma*, sid. 327–348. New York; Rakoff V, Sigal J, Espstein N, 1966, *Children and Families of Concentration Camp Survivors*, *Canada's Mental Health* 14:24–26; Sigal J, Rakoff V, 1971, *Concentration camp survival: A pilot study of effects on the second generation*, *Canadian Psychiatric Association Journal* 16: 393–397; Danieli Y, ed., 1998, *International handbook of multigenerational legacies of trauma*, New York, Plenum; Harkness L, 1991, *The effect of combat-related PTSD on children*, *National Center for Post-Traumatic Stress Disorder Clinical Newsletter* 2(1): 12–13.

51 Cindy C. Sangalang and Cindy Vang, *J Immigr Minor Health*, 2017 June, *Intergenerational Trauma in Refugee Families: A Systematic Review*, sid 8.

Svenska Röda Korset har tillsammans med Röda Korsets Högskola genomfört en studie under år 2016, baserad på tvärsnittsdata insamlad via enkäter och register, av psykisk ohälsa, trauma och levnadsvillkor för asylsökande och nyanlända i Sverige.⁵² I studien medverkade 1215 personer från Syrien och 173 personer från Eritrea och Somalia. Resultaten från studien visade att 42,3 % av de asylsökande från Syrien led av depression och ångest, 32 % led av PTSD och 47,1 % av lågt välbefinnande. Bland asylsökande från Eritrea och Somalia visade resultaten från undersökningen att 53% led av depression och ångest, 46 % av PTSD och 58 % av lågt välbefinnande. Av slutsatserna i studien konstateras följande:

” Sambandet mellan post-migratorisk stress och psykisk ohälsa visar sig tydligt i studiens resultat. Åtgärder som syftar till att minska antalet, omfattningen och svårighetsgraden av stressande upplevelser ligger till stor del på samhälls- och policynivå. Minskad tid för asylprövning, möjlighet till permanenta uppehållstillstånd och återförening med sin familj har sannolikt stor bäring för att minska sådan stress.”⁵³

Att tillfälliga uppehållstillstånd påverkar den psykiska hälsan negativt stöds även av internationell forskning på området.⁵⁴ En australiensk studie visar bland annat att förändringar från tillfälliga till permanenta uppehållstillstånd inneburit stora förbättringar av PTSD- och depressionssymptom liksom en ökad livskvalitet för berörda personer. Även vikten av trygghet för flyktingars möjlighet att återhämta sig efter traumatiska upplevelser framgår av studien.⁵⁵ I en studie över flyktingar från forna Jugoslavien konstaterades att tillfälliga tillstånd var kopplade till högre nivåer av humörstörningar, ångest och PTSD. Undersökningen visade även att tillfälliga tillstånd tillsammans med arbetslöshet var de faktorer som hade starkast påverkan på skillnaderna i psykisk ohälsa mellan de länder som undersökts i studien. Den visade även att tillfälliga tillstånd tillsammans med post-migratoriska omständigheter var de faktorer som mest, även mer än erfarenheter från krigssituationer, låg bakom ökade nivåer av ångest och PTSD.⁵⁶

52 Petter Tinghög, Charlotta Arwidson, Erika Sigvardsdotter, Andreas Malm och Fredrik Saboonchi (Tinghög med flera), Svenska Röda Korset och Röda Korsets Högskola, 2016, Nyanlända och asylsökande i Sverige, En studie av psykisk ohälsa, trauma och levnadsvillkor, sid 16-17.

53 Tinghög med flera, sid 43.

54 Se exempelvis Nickerson med flera, 2016, sid 82, där det framgår att tillfälliga uppehållstillstånd bidrar till flertalet negativa effekter på den psykiska hälsan, inklusive ökad risk för PTSD, depression och ångest.

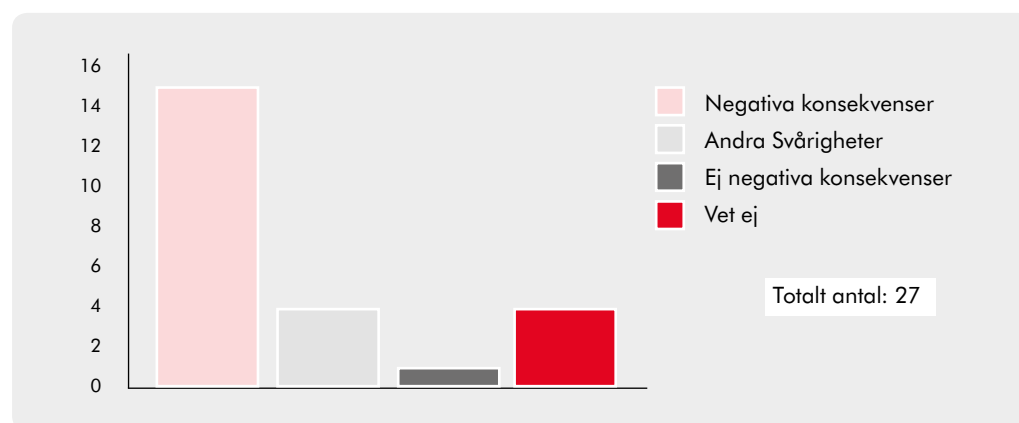
55 Angela Nickerson, Zachary Steel, Richard Bryant, Robert Brooks, Derrick Silove, *Psychiatry Research* 187, 2011, Change in visa status amongst Mandaean refugees: Relationship to psychological symptoms and living difficulties, sid 271-273.

56 Marija Bogic, Dean Ajdukovic, Stephen Bremner, Tanja Franciskovic, Gian Maria Galeazzi, Abdulah Kucukalic, Dusica Lecic-Tosevski, Nexhmedin Morina, Mihajlo Popovski, Matthias Schützwohl, Duolao Wang and Stefan Priebe, *The British Journal of Psychiatry*, 2012, Factors associated with mental disorders in long-settled war refugees: refugees from the former Yugoslavia in Germany, Italy and the UK, sid 218 och 220.

I FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, artikel 12, står det att konventionsstaterna erkänner rätten för var och en att åtnjuta bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa. Mot bakgrund av den forskning som finns angående tillfälliga uppehållstillstånds negativa effekter på den psykiska hälsan skulle det kunna diskuteras hur de medlemsstater som använder sig av tillfälliga uppehållstillstånd möter upp till sina åtaganden enligt konventionen. Tillräckligt underlag för att komma till några slutsatser i denna del saknas emellertid i nuläget, i vart fall faller det utanför syftet med aktuell rapport.

3.3 Integration

16 av 27 respondenter i intervjuundersökningen för denna rapport har svarat att deras erfarenhet är att övergången från permanenta till tillfälliga uppehållstillstånd inneburit negativa konsekvenser för integrationen. Fem personer har svarat att integrationen är svår av andra orsaker, främst på grund av språksvårigheter. Endast en person har sagt att hen inte sett några negativa konsekvenser för integrationen. Övriga har inte ansett sig ha tillräcklig erfarenhet för att kunna svara på frågan.



Flera av de som beviljats tillfälliga uppehållstillstånd i Sverige har i intervjuerna inför denna rapport beskrivit att de på grund av att de beviljats korta uppehållstillstånd inte kunnat välja att studera. De personer som beviljats uppehållstillstånd i 13 månader har beskrivit att de inte vet om de kommer få stanna efter den tiden och därför inte ser att de kan studera på en längre utbildning. En av respondenterna har uttryckt att en oavslutad utbildning i Sverige inte är till någon nytta om hen sedan tvingas återvända till sitt hemland, då är det bättre att försöka arbeta. Några har uttryckt att alla de känner väljer att arbeta istället för att studera eftersom de inte vet hur länge de kommer att få stanna i Sverige. En av dem som arbetar som frivillig inom Svenska Röda Korset har även beskrivit att många väljer yrkesförberedande studier istället för högre utbildningar för att de snabbare ska komma ut i arbete.

” 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.”⁵⁷

57 Intervju med person som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige, respondent 17.

Det har framkommit under intervjuerna att vissa av dem som beviljats tillfälliga uppehållstillstånd upplever att det är svårare för dem än för andra att få arbete, eftersom arbetsgivare i vissa fall inte vågar anställa en person som de inte vet kommer bli kvar i landet. Några som arbetar som frivilliga inom Svenska Röda Korset har även pekat på problematik med personer som utnyttjas inom arbetslivet där människor accepterar arbeten under dåliga förhållanden för att de har en tro om att det kommer att öka deras möjligheter att få ett permanent uppehållstillstånd eller få hit sin familj.

Arbetsförmedlingen har uttryckt oro för hur tillfälliga uppehållstillstånd påverkar arbetsmarknaden och studiemotivationen för de som flytt till Sverige. Arbetsförmedlingen skriver i en rapport om nyanländas etablering på arbetsmarknaden att den tillfälliga lagen kan innebära att incitamenten ökat för nyanlända att ta arbeten under sin kvalifikationsgrad, istället för att validera och/eller komplettera sin utbildning. Arbetsförmedlingen skriver att det förefaller sannolikt att många kommer att prioritera sådant som ökar chansen till permanent uppehållstillstånd vilket medför en risk för att personer väljer att inte studera om studietiden är längre än vad uppehållstillståndet är. Detta leder i sin tur till att kompetenser inte tas tillvara och att det blir en sämre matchningseffektivitet på arbetsmarknaden, detta då högutbildade utrikesfödda riskerar att tränga undan lågutbildade från arbeten med lägre kvalifikationsgrad.⁵⁸

Det finns också forskning som visar att tillfälliga uppehållstillstånd påverkar berörda personers motivation att skaffa kunskap och erfarenheter som är viktiga när man kommer till ett nytt land. Det kan leda till att dessa personer får sämre karriärmöjligheter och att de utför arbeten under deras egentliga potential. Ett resultat av detta är att flyktingar som inledningsvis beviljas tillfälliga tillstånd, men som i slutändan ändå stannar i landet under en längre period, ofta har sämre anställningsmöjligheter och lägre löner än flyktingar som beviljats permanenta uppehållstillstånd redan från början.⁵⁹

Intervjuerna som genomförts inom ramen för aktuell utredning har inte syftat till att ta fram ett statistiskt underlag, syftet har istället varit att kartlägga vilka humanitära konsekvenser den tillfälliga lagen fått. Resultatet från intervjuerna har dock tydligt indikerat att den tillfälliga lagen lett till ökad psykisk ohälsa och försvärad integration på grund av att det idag beviljas tillfälliga istället för permanenta uppehållstillstånd. Den forskning som tidigare genomförts i andra länder är, såvitt framkommit under denna utredning, entydig i att tillfälliga uppehållstillstånd leder till ökad psykisk ohälsa. Vad som framkommit i intervjuerna Svenska Röda Korset genomfört i Sverige inom ramen för denna utredning talar för att dessa effekter uppkommit även här. Svenska Röda Korset bedömde redan inför införandet av den tillfälliga lagen att lagändringen från permanenta till tillfälliga uppehållstillstånd skulle leda till allvarliga konsekvenser, särskilt för personer som lider av trauman från väpnad konflikt, tortyr och flykt, och att det skulle leda till försämrade förutsättningar för integration samt leda till kostsamma konsekvenser för samhället. Vad som framkommit i undersökningen gällande konsekvenser av tillfälliga uppehållstillstånd visar att Svenska Röda Korsets oro på många sätt blivit en realitet.

58 Arbetsförmedlingen, Statistik och publikationer, 2017-06-15, Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden, 2017:5, sid 25.

59 Dustmann, C., F. Fasani, T. Frattini, L. Minale och U. Schoenberg, 2016, Center for Economic Policy and Research, Discussion Paper DP11557 (Dustman 2016), On the Economics and Politics of Refugee Migration, sid 5 och 32-34.

Josephs berättelse

Joseph kom till Sverige 2015. Han är utbildad lärare i Syrien och har arbete i Sverige. Han berättar om en stor besvikelse när han fick veta att han endast beviljats ett tillfälligt uppehållstillstånd på 13 månader. Han kände en stor stress, fick gå till psykolog och var tvungen att ta sömntabletter för att kunna sova. Joseph flyttade under en period till en annan ort med förhoppningen om att det skulle få honom att må bättre, men efter en tid återvände han till ursprungsorten då hans mående inte förbättrades av flytten.

”Jag flyr hela tiden, jag kan inte bestämma vad jag ska göra. Man bara väntar och väntar och vet inte vad man ska göra. Jag känner också en konflikt i mig. Om det blir lugnt i Syrien så kan jag bli tillbakaskickad, men jag vill inte att folk ska dö där. Jag lever i den konflikten hela tiden.”

Joseph har en hög utbildning i Syrien och hans önskan är att få arbeta på universitet. Han hade velat studera om han fått permanent uppehållstillstånd men förklarar att han, liksom de flesta han känner, väljer att arbeta istället för att studera. Förhoppningen är att det ska leda till permanent uppehållstillstånd i framtiden. Valet beror även på att de vid ett återvändande inte har någon nytta av en oavslutad utbildning från Sverige.

Joseph beskriver även en besvikelse över att det inte hjälpt att han kämpat för att lära sig språket och komma in i samhället. Den stolthet han kände över att ha lyckats skaffa jobb, bostad och lära sig svenska försvann och han tappade lusten och orken till att arbeta efter att han fick beskedet om det korta uppehållstillståndet. Ingenting kändes positivt längre. Joseph säger att han älskar landet och är glad att han fått komma hit, men att reglerna måste vara lättare för att människor ska kunna fungera. Han förklarar att han kunnat göra så mycket mer om han vetat att han fick stanna.

Joseph beskriver också den sorg och besvikelse som många känner för att de inte får återförenas med sina familjer. Josephs familj har splittrats; hans föräldrar bor i Turkiet, hans syster i Irak och hans fru är kvar i Syrien.

”Sverige tar emot folk, men man får inte bo med sin fru. Det är helt sjukt. Varför kan jag inte bo med min mamma och min fru?”

Joseph heter egentligen något annat.



Foto: Italienska Röda Korset

4. Skyddsstatus

4.1 Skyddsstatusens betydelse

Innan den tillfälliga lagen infördes var den praktiska betydelsen av vilken statusförklaring en asylsökande beviljades av relativt marginell betydelse. Ungefär samma rättigheter gällde oavsett om den sökande bedömdes vara flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrigt skyddsbehövande. Så som beskrivits ovan har betydelsen av vilken skyddsstatus en person beviljats fått en mycket större betydelse sedan införandet av den tillfälliga lagen. Numera påverkar statusen längden på tillstånd, möjligheterna till familjeåterförening och vad gäller övrigt skyddsbehövande även rätten att överhuvudtaget beviljas uppehållstillstånd. Att flyktinggrundande omständigheter kommer fram under asylprocessen är således viktigare än någonsin för personer som söker asyl i Sverige.

Migrationsverket har i en intern kvalitetsuppföljning 2017 granskat bland annat kvaliteten på de statusbedömningar som verket gjort. Undersökningen visade att 6% av de granskade ärendena var felaktiga och att 13% var diskutabla. 12% ansågs vara för dåligt motiverade. Samma siffror för 2016 låg på 2% felaktiga beslut och

27 % diskutabla. 42 % ansågs för dåligt motiverade.⁶⁰ Siffrorna visar således att en hög andel av de beslut som tagits de senaste åren innehållit stora brister. I och med att statusens betydelse idag har en avgörande betydelse för den enskilde är detta mycket problematiskt.

Sverige har även tidigare fått kritik för att myndigheterna gör tveksamma flyktingbedömningar.⁶¹ Sverige har en förhållandevis mycket låg andel beviljade flyktingstatusförklaringar jämfört med många andra länder i Europa. Av dem som beviljats skyddsstatus i EU under år 2016 beviljades ungefär 55 % flyktingstatus. Under motsvarande period beviljade Sverige ungefär 26 % flyktingstatus.⁶² Antalet överklaganden av statusförklaringar har också tiodubblats sedan införandet av lagen.⁶³

I kapitel 2.3 ovan har tidigare redovisats att Migrationsverket under en period valde att prioritera ärenden från Syrien för att snabbt hantera de ärenden där de flesta hade rätt att beviljas uppehållstillstånd. En av respondenterna som intervjuats inför denna rapport arbetade på Migrationsverket under den här perioden. Enligt respondenten skulle många utredningar genomföras snabbt eftersom huvudsakligen alla syriska medborgare som sökt asyl skulle beviljas uppehållstillstånd. Hen berättar om utredningar som genomförts på endast 20 minuter. Under sådana omständigheter är risken stor att allt inte hinner komma fram och att ärendet inte utreds tillräckligt. Respondenten upplevde att många inte förstod skillnaden mellan olika statusförklaringar, och hen berättar att vissa utredningar utfördes innan tillfälliga lagen trädde i kraft trots att beslutet kom först efter införandet av lagen. Det innebär en risk för att omständigheter inte beaktats som kan ha varit av stor betydelse för möjligheterna för dessa personer att exempelvis beviljas ett längre uppehållstillstånd. Respondentens uppfattning är att många av de som beviljades alternativ skyddsstatus egentligen kunnat få flyktingstatus.⁶⁴

Migrationsverket beviljar endast offentligt biträde om det finns risk för att den sökande kan komma att utvisas.⁶⁵ När Migrationsverket bedömde att alla och envar som befinner sig i Syrien riskerar att utsättas för skyddsgrundande behandling på grund av den väpnade konflikten i landet så innebar det en presumtion för att alla syrier skulle beviljas uppehållstillstånd. Det innebar även att de inte längre hade rätt till offentliga biträden. De offentliga biträden som redan var förordnade i syriska ärenden blev entledigade, vilket gällde även offentliga biträden för ensamkommande barn från Syrien. Avsaknaden av offentliga biträden i dessa ärenden innebär en risk för att alla omständigheter av relevans för korrekta statusbedömningar riskerar att inte komma fram. Majoriteten av de syriska medborgarna har beviljats alternativ skyddsstatus de senaste åren.

60 Migrationsverket, Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus, Asylärenden, Analysrapport 2017 (Analysrapport 2017), sid 25, <https://www.migrationsverket.se/download/18.4a5a58d51602d141cf4476/1513673812848/Analysrapport%20nationell%20kvalitetsuppf%C3%B6ljning%20med%20regionalt%20fokus%20av%20asyl%20%C3%A4renden%202017-NRKWPWFO001.pdf>.

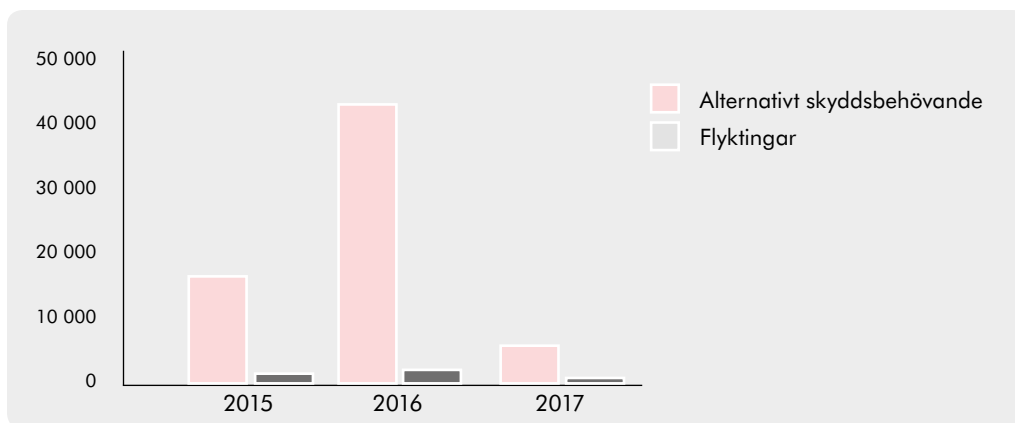
61 Se exempelvis Rebecca Stern, Svensk Juristtidning, 2012, Hur bedöms ett skyddsbehov? Om gränsdragning, konsekvens och förutsägbarhet i svensk asylpraxis, sid 282, <http://svjt.se/svjt/2012/282>.

62 Eurostat, newsrelease 70/2017, 2017-04-26, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8001715/3-26042017-APEN.pdf/05e315db-1fe3-49d1-94ff-06f7e995580e>.

63 DN, 2016-12-01, <https://www.dn.se/nyheter/sverige/rekordmanga-mal-hos-migrationsdomstolarna/>.

64 Intervju med frivillig inom Svenska Röda Korset, tidigare anställd på Migrationsverket, respondent 27.

65 Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2018-05-17, respondent 33.



	2015	2016	2017
Alternativt skyddsbehövande	16 712	42 341	6 232
Flyktingar	1 973	2 619	1 217

Grafen och tillhörande tabell gäller syriska medborgare som beviljats flyktingstatus och alternativ skyddsstatus i Sverige, siffrorna kommer från Migrationsverkets hemsida.⁶⁶

Enligt kvartalsrapporter från Eurostat beviljades 88 % av de syrier som sökt asyl i EU flyktingstatus under första kvartalet 2016. Under året sjönk andelen som beviljades flyktingstatus till 32 %.⁶⁷ Nedgången kan ha sin förklaring i att Tyskland som är det största mottagarlandet av syriska flyktingar ändrade sin policy i frågan om skyddsstatus under den aktuella perioden. Många av dessa överklagade dock sina beslut som sedermera kom att ändras till flyktingstatus i 75 % av målen i domstolen.⁶⁸ Detta kan jämföras med en i Sverige motsatt andel där 89 % av de syriska medborgare som sökte asyl beviljades alternativ skyddsstatus och bara ett fåtal erhöll flyktingstatus. UNHCR har förklarat att syriska medborgare som söker internationellt skydd vanligtvis uppfyller kraven för att anses vara flyktingar eftersom deras rädsla för förföljelse är välgrundad och kan hänföras till flyktinggrunderna.⁶⁹

Antalet syriska medborgare som beviljats flyktingstatus i Sverige ligger således långt under antalet i övriga Europa då Sverige i första hand beviljat alternativ skyddsstatus. Resultatet av detta i kombination med de nya bestämmelserna i tillfälliga lagen är att de personer som annars skulle beviljats flyktingstatus nu beviljas kortare uppehållstillstånd och dessutom saknar möjlighet till familjeåterförening.

66 Migrationsverket, Översikter och statistik från tidigare år, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar.html>.

67 Eurostat, Asylum quarterly report, 1-4 quarter 2016.

68 The Asylum Information Database (AIDA), 2016, Country Report: Germany, sid 11.

69 UNHCR, International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update IV, November 2015, sid. 22, <http://www.refworld.org/docid/5641ef894.html>; UNHCR, Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions, 2 December 2016, HCR/GIP/16/12, se <http://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>, sid 7-8.

4.2 Avskaffandet av skyddskategorin övrigt skyddsbehövande

År 2009/2010 ansåg då sittande regeringen att skyddet enligt Europeiska Gemenskapens Skyddsgrundsdirektiv (Skyddsgrundsdirektivet) inte var tillräckligt långtgående, varvid kategorin övrigt skyddsbehövande infördes i svensk rätt. Regeringen valde att införa två kategorier av skyddsbehövande utöver vad som gällde för de som beviljades status som flykting. Det alternativa skyddsbehovet stämde överens med vad som krävdes enligt skyddsgrundsdirektivet medan det övriga skyddsbehovet var ett skydd som sträckte sig längre än kravet i direktivet.⁷⁰ Bestämmelserna skulle stämma överens med vad som även tidigare gällt enligt svensk rätt men delades upp för att särskilja rättigheterna som härrörde från Skyddsgrundsdirektivet. Lagstiftaren skriver i förarbetena till lagändringen att uppdelningen inte innebär någon förändring av rätten till skydd. Lagstiftaren skriver vidare att alla skyddsbehövande ska ha samma rätt till en fristad i Sverige.⁷¹

Då regeringen i samband med införandet av den tillfälliga lagen ville anpassa de svenska reglerna efter EU:s miniminivå beslutades att skyddet som sträckte sig längre än vad som krävdes enligt Skyddsgrundsdirektivet skulle upphöra att gälla under giltighetstiden för den tillfälliga lagen. Skyddskategorin övrigt skyddsbehövande skulle således inte tillämpas.⁷²

Bestämmelsen omfattar utlänningar som behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet. Sökanden ska då beviljas skyddsstatus om hen känner välgrundad fruktan för att utsättas för allvarliga övergrepp, eller om hen inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.⁷³

Av tabellen nedan framgår antalet personer som beviljades övrig skyddsstatus mellan år 2014–2018:⁷⁴

	2014	2015	2016	2017	2018*
Övrigt skyddsbehövande (antal beviljade tillstånd)	122	229	190	37	5

*Januari–april 2018

Det genomsnittliga antalet som beviljades uppehållstillstånd som övrigt skyddsbehövande år 2014–2016 var 183 personer. Den nu gällande tillfälliga lagen ska vara tillämplig under tre års tid. Om man räknar på genomsnittet så innebär det att 549 personer som annars skulle beviljats tillstånd nu istället utvisas. Denna siffra skulle emellertid troligtvis varit högre under dessa år mot bakgrund av det stora flyktingmottagandet under dessa år, främst år 2015.

70 Regeringens proposition 2009/10:31, Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet (Prop. 2009/10:31), sid 117-119.

71 Prop. 2009/10:31, sid 119.

72 3 § tillfälliga lagen.

73 UtL 5 kap 2 a §.

74 Migrationsverket, E-post till Svenska Röda Korset, 2018-05-18.

Det är, sett i relation till det totala antalet asylsökande, en relativt låg andel som beviljas uppehållstillstånd på denna grund. Beslutet att uppehållstillstånd inte längre ska ges för övrigt skyddsbehövande har således sannolikt haft en låg inverkan på antalet beviljade uppehållstillstånd under perioden för tillfälliga lagens giltighetstid. De personer som skulle ha omfattats av skyddskategorin har emellertid drabbats hårt av lagändringen då de inte längre har rätt till uppehållstillstånd trots att de har ett skyddsbehov.

Migrationsverket skrev i sitt remissvar till tillfälliga lagen att lagen utifrån svenska förhållanden innebär en begränsning av rätten till skydd varvid personer, som tillhör en grupp som tidigare bedömts som skyddsvärd, fråntas rätten till uppehållstillstånd och kommer att utvisas. Gruppen omfattar individer som på grund av svåra motsättningar i hemlandet riskerar att utsättas för allvarliga övergrepp och som alltjämt måste bedömas som skyddsvärd. Migrationsverket skrev vidare att övrigt skyddsbehövande utgör en marginell andel av de som beviljas uppehållstillstånd och att det inte torde påverka syftet med tillfälliga lagen att ha kvar den skyddsbestämmelsen.⁷⁵

75 Migrationsverket, 2016-03-10, Migrationsverkets remissvar på utkastet till lagrådsremiss Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (Migrationsverkets Remissvar), sid 2-3.



Foto: Donald Postörm/Röda Korset

5. Begränsning av möjligheterna till familjeåterförening

5.1 Rätten till familjeåterförening

Rätten till familjeåterförening har begränsats på flera sätt i och med införandet av den tillfälliga lagen.

1. Rätten till familjeåterförening gäller enligt huvudregeln i den tillfälliga lagen enbart maka/make, sambo samt minderåriga barn. Tidigare var kretsen av familjemedlemmar med rätt till familjeåterförening större.
2. Alternativt skyddsbehövande har inte längre rätt till familjeåterförening.
3. Rätten till familjeåterförening begränsas av att anknytningspersonen i Sverige måste uppfylla särskilda försörjningskrav om man ansöker om familjeåterförening mer än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd.

Regeringen argumenterar i propositionen till tillfälliga lagen för att begränsningarna i rätten till familjeåterförening är proportionerliga. Lagstiftaren skriver att de, med hänsyn till de stora påfrestningar som det svenska asylsystemet och andra centrala samhällsfunktioner utsatts för till följd av det stora antalet asylsökande, anser det

vara förenligt med Europakonventionen att låta familjeåterförening anstå under tre års tid.⁷⁶ Lagstiftaren har således gjort bedömningen att sådan familjeanknytning som annars tillåts enligt utlänningslagen kan avvaktas eftersom den tillfälliga lagen endast ska gälla under en tidsbegränsad period. Det innebär att proportionalitetsbedömningen i de flesta fall får vika för statens intresse under den period som den tidsbegränsade lagen gäller.

För att undanröja risken för att Sverige skulle anses bryta mot sina konventionsåtaganden infördes en bestämmelse som innebär att en person kan beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka sådant tillstånd. Prövningen ska göras i alla ärenden där uppehållstillstånd för familjeåterförening inte kan beviljas på någon annan grund. Även i denna prövning ska en proportionalitetsavvägning genomföras.

Vid den genomgång av domar och beslut som gjorts inom ramen för denna undersökning har det tydligt framkommit att rättstillämparen tagit fasta på lagstiftarens bedömning. Följande formulering är återkommande i många beslut och domar om familjeåterförening:

” Familjeåterförening bedöms kunna anstå under tiden för den tidsbegränsade lagens tillämplighet. Att neka dig uppehållstillstånd bedöms inte strida mot något svenskt konventionsåtagande. Inte heller i övrigt finner Migrationsverket någon grund för att bevilja dig uppehållstillstånd. Din ansökan ska därför avslås.”

Migrationsverket har i ett rättsligt ställningstagande redogjort för deras tolkning av begreppet svenska konventionsåtaganden och artikel 8 EKMR vid tillämpningen av 11 och 13 §§ i den tillfälliga lagen. Av ställningstagandet framgår att familjelivet måste ha funnits i ursprungslandet eller i ett tredje land där familjen bott innan anknytningspersonen kom till Sverige för att uppehållstillstånd för familjeanknytning ska beviljas.⁷⁷ Det ska också bedömas om familjeåterförening är mest lämpad att ske i Sverige. Europadomstolen har i det här avseendet uttalat att det ska övervägas om det finns några oöverstigligen hinder eller betydande svårigheter för anknytningspersonen att återvända till hemlandet, om anknytningspersonen har skyddsstatus kan det dock inte krävas att hen återvänder till hemlandet. Det beaktas även huruvida anknytningspersonen har möjlighet att besöka familjemedlemmarna i ett tredje land.

Några situationer tas särskilt upp i ställningstagandet:

1. Om ett barn ansöker om familjeåterförening ska barnets ålder och situation beaktas så att barnet inte står utan någon vuxen som kan ta hand om det;
2. Det anses inte konventionsstridigt att neka friska vuxna barn familjeåterförening. Unga vuxna barn till personer med flyktingstatus kan dock anses ingå i kärnfamiljen och ha rätt till familjeåterförening om de inte bildat eget hushåll och det finns ett särskilt beroendeförhållande till familjen;
3. Det anses inte konventionsstridigt att neka familjeåterförening på grund av försörjningskraven;

⁷⁶ Prop. 2015/16:17, sid 43.

⁷⁷ Migrationsverket, 2016, Rättsligt ställningstagande angående innebörden av svenskt konventionsåtagande och artikel 8 i Europakonventionen vid tillämpningen av 11 och 13 §§ i den tillfälliga lagen, SR 24/2016.

4. Barn som föds efter tre månader från det att anknytningspersonen beviljas uppehållstillstånd skulle enligt lagen omfattas av försörjningskravet. Om övriga familjemedlemmar ansökt om familjeåterförening i tid får det anses strida mot EKMR att inte bevilja det nyfödda barnet uppehållstillstånd;
5. Det kan finnas enstaka och individuellt tvingande omständigheter som kan innebära rätt till familjeåterförening, exempelvis ett beroendeförhållande till familjen på grund av sjukdom eller allvarliga funktionshinder och det saknas anhöriga eller institutioner i hemlandet som kan ta hand om personen;
6. Föräldrar till ensamkommande barn som beviljats flyktingstatus har en närmast ovillkorlig rätt att beviljas uppehållstillstånd för familjeåterförening. Enligt familjeåterföreningsdirektivet krävs inget beroendeförhållande;
7. Motsvarande rätt finns inte för barn med alternativ skyddsstatusförklaring. EKMR ger normalt ingen rätt till familjeåterförening när separationen är tidsbegränsad, det krävs då individuella och tvingande omständigheter för att familjeseparation ska utgöra konventionsbrott. En individuell bedömning bör göras av tex barnets ålder, sociala situation, psykiska mående med mera.

UNHCR framförde redan vid lagens beredning en oro för att den tillfälliga lagen inte skulle bli just tillfällig, och rekommenderade att det av lagtexten borde framgå att lagen inte kan förlängas. UNHCR skrev i sitt remissvar att de litade på intentionerna hos den svenska regeringen att begränsningarna i asylrätten endast avsågs vara temporära.⁷⁸ Någon sådan bestämmelse infördes dock inte och regeringen har flaggat för att den tillfälliga lagen sannolikt kommer att förlängas efter juli 2019, då lagen enligt nu gällande lydelse egentligen ska upphöra.

Om lagen förlängs eller permanenteras krävs att det görs en ny övervägning av om en begränsning av rätten till familjeåterförening är fortsatt proportionerlig. Regeringens hittills framförda argument håller inte vid en förlängning av tillfälliga lagen då tidigare argument grundats på att lagen endast skulle vara giltig under tre års tid. Om lagen inte längre är tillfällig, eller om den förlängs med flera års tid, kan Migrationsverket inte i sina beslut hänvisa till att familjeåterförening kan anstå på grund av lagens korta giltighetstid. Fråga uppstår då över vad som kommer att hända med alla de fall där dom redan fallit med denna motivering. Blir de ogiltiga? Har berörda personer rätt till ny prövning?

I oktober 2017 besökte Europarådets dåvarande människorättskommissionär Nils Muižnieks Sverige. Efter besöket skrev han en rapport som bland annat innehöll hans bedömning av Sveriges asylbestämmelser. I rapporten står att kommissionären uppmanar de svenska myndigheterna att säkerställa att flyktingar och andra skyddsbehövande fullt ut kan tillgodogöra sig deras rätt till familjeåterförening. Kommissionären skriver särskilt att alternativt skyddsbehövande bör ha samma rätt till familjeåterförening som flyktingar. Kommissionären skriver även bland annat att tremånadersregeln för ansökan om familjeåterförening bör tas bort. Kommissionären framför också en oro för att personer som flyr från krigssituationer många gånger beviljas alternativ skyddsstatus istället för flyktingstatus vilket under den tillfälliga lagens giltighetstid innebär att dessa personer inte har rätt till familjeåterförening.⁷⁹

⁷⁸ Remiss UNHCR, sid 5.

⁷⁹ Commissioner for Human Rights, 2018-02-16, Report by Nils Muižnieks following his visit to Sweden from 2 to 6 October 2017, <https://rm.coe.int/commdh-2018-4-report-on-the-visit-to-sweden-from-2-to-6-october-2017-b/16807893f8>.



Foto: Petter Johansson

5.2 Konsekvenser av begränsningarna gällande familjeåterförening

Respondenterna i de intervjuer som genomförts inom ramen för denna rapport har berättat om allvarliga negativa konsekvenser av att bestämmelserna om familjeåterförening har begränsats. Frivilliga inom Svenska Röda Korset har berättat om en förtvivlan och en känsla av maktlöshet som drabbar de som befinner sig här i Sverige och som inte får ta hit familjen. Många har tagit sig hit själva med målet att sedan kunna få hit familjen på ett säkert och lagligt sätt. När detta stoppas uttrycker många en känsla av hopplöshet och misslyckande, många känner att de svikit sin familj.

Frivilliga har också berättat att de ser att begränsningarna i rätten till familjeåterförening leder till integrationssvårigheter. De berättar om män som kommit hit och som kämpar för att få återförenas med sina fruar och barn, de berättar om kvinnor som lever ensamma här utan sina barn för att de inte ville riskera barnens liv vid resan över Medelhavet. Vissa frivilliga har berättat att de ensamma männen beskriver att det känns som att barnen och fruarna straffas för att männen tog sig hit, trots att de gjorde det med målet att rädda familjen. Den psykiska hälsan påverkas mycket negativt av att hållas åtskild från familjen och de frivilliga har sett en ökad frekvens av ångest och suicidtankar. Det blir inga normala distansförhållanden när familjerna inte vet om de någonsin kommer att ses igen. Vissa drar sig för att kontakta familjen då barnen bara gråter när de ringer. Skammen och känslan av misslyckande gör det svårt för många att upprätthålla kontakten.

Frivilliga har också berättat att försörjningskraven skapar en situation där många tvingas ta vilket jobb som helst, oavsett vilken kompetens de har eller vilket arbete det är. Några frivilliga uttrycker också att bestämmelsen som innebär att man måste söka om familjeanknytning inom tre månader om man inte ska drabbas av försörjningskraven är svår då det är en mycket kort tid för att lyckas få till en sådan ansökan. Vissa har även uttryckt en oro för att det är svårare för kvinnorna än för männen att uppfylla försörjningskraven. Många av kvinnorna som kommer har levt, och lever i vissa fall fortfarande, väldigt begränsade. Det är också svårare att exempelvis lyckas skaffa ett arbete som gravid kvinna eller nybliven mamma vilket kan innebära att de inte lyckas uppfylla försörjningskraven.⁸⁰ Av statistik

80 Intervjuer med frivilligarbetare inom Svenska Röda Korset.

från Arbetsmarknadsdepartementet framgår att utrikesfödda kvinnor har en lägre sysselsättningsgrad än utrikesfödda män. Statistiken visar även att kvinnorna har längre etableringstid på arbetsmarknaden.⁸¹

De respondenter som själva sökt asyl i Sverige bekräftar det som de frivilliga har berättat. Flera av de unga vuxna vi pratat med har berättat att deras dröm är att föräldrar och syskon ska få komma hit men att de hört att det inte går för att de själva måste kunna försörja familjen, skaffa bostad och mat. De berättar att de mår mycket dåligt av att inte få ha familjen hos sig.

Andra respondenter har beskrivit en stor besvikelse och sorg över att nekas familjeåterförening. Flera har berättat att deras familjer befinner sig i tredje land, ofta Turkiet, dit de själva inte har rätt att resa. De beskriver att familjerna lever under mycket svåra förhållanden och att de själva har svårt att komma in i samhället och må bra när familjen inte är här. De har beskrivit att ingenting känns positivt när familjen inte är här, att de tappat lusten och att det är svårt att orka arbeta. Flera har behövt sömntabletter för att kunna sova och en av respondenterna beskriver det som att han förlorat år av sitt liv.

De respondenter som arbetar inom vården har beskrivit att den psykiska hälsan försämras då deras patienter nekas familjeåterförening. Respondenterna beskriver en känsla av hopplöshet och besvikelse hos många av deras patienter, även svårighet att känna glädje och meningsfullhet. Vissa har berättat om patienter som rest tillbaka till krigsdrabbade områden för att de hellre riskerar sina liv än lever utan sina familjer. Respondenterna har även berättat om personer som inte sover på grund av oron för familjen och om de som inte äter för att de måste skicka pengar till familjen för att de ska klara sig. Många människor har tvingats in i förnedrande arbeten för dåliga löner. Respondenterna beskriver att integrationen försvåras av att inte ha sin familj här och att många har svårt att bygga ett liv i Sverige när de får veta att de kommer att leva separerade från familjemedlemmar. Att nekas familjeåterförening leder till förtvivlan och en ytterligare pålagring på ett redan dåligt psykiskt läge, vilket i sin tur försvårar behandling. Respondenterna beskriver ett mycket dåligt mående hos sina patienter, ökad desperation och sämre psykisk hälsa.

Vad som framkommit vid intervjuerna stöds av flertalet forskningsstudier som visar att begränsningar i möjligheterna till familjeåterförening leder till ökad risk för depression och PTSD.⁸² Svenska Röda Korset som organisation har lång erfarenhet av arbete med familjeåterförening. 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 genom Europa. Om de istället kunnat komma till Europa på säkra och lagliga vägar hade många av de trauman som sker under flyktvägarna kunnat undvikas. Begränsningarna i rätten till familjeåterförening bidrar även till att barn frånskiljs från sina föräldrar under lång tid, vilket strider mot principen om barnets bästa.

81 Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet, 2018-01-31, <https://www.regeringen.se/490685/globalassets/regeringen/dokument/arbetsmarknadsdepartementet/arbetsmarknadslaget-31-januari-20182>.

82 Se exempelvis Janet Chang, Siyon Rhee, and S. Megan Berthold, Child Abuse and Neglect in Cambodian Refugee Families: Characteristics and Implications for Practice; Laban CJ, Gernaat HB, Komproe IH, van der Tweel I, De Jong JT, Postmigration living problems and common psychiatric disorders in Iraqi asylum seekers in the Netherlands; Nickerson A, Bryant RA, Brooks R, Steel Z, Silove D, Chen J, The familial influence of loss and trauma on refugee mental health: a multilevel path analysis.

5.3 Familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande

Alternativt skyddsbehövande har enligt tillfälliga lagen inte rätt till familjeåterförening. 62 domar gällande familjeåterförening, samt medföljande beslut från Migrationsverket, har granskats under aktuell utredning. Cirka en tredjedel (22 stycken) av dessa har behandlat ärenden där anknytningspersonen i Sverige varit alternativt skyddsbehövande som ansökt om anknytning efter att den tillfälliga lagen trätt i kraft. Av dessa har samtliga nekats familjeåterförening både hos Migrationsverket och i domstol. Med undantag för ett ärende har samtliga avslag motiverats med att de inte kan beviljas uppehållstillstånd på grund av att anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande.

I det mål med annan motivering var sökanden underårig vid beslutstillfället men ansågs inte kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin pappa då hon var gift, hade ett eget barn och bodde tillsammans med sin make. Trots att barnäktenskap inte accepteras i Sverige fördes inte någon argumentation kring hur flickans äktenskap skulle bedömas då hon var underårig. När målet kom till domstolen hade hon fyllt 18 år. Domstolen motiverade då avslag med att pappan var alternativt skyddsbehövande så som gjorts i alla andra mål.

I en klar majoritet av de genomgångna ärendena har både Migrationsverket och domstolen mycket kortfattat konstaterat att det inte strider mot svenska konventionsåtaganden att neka uppehållstillstånd (se utdrag ovan). Denna slutsats har i dessa fall inte förklarats och någon diskussion kring frågan framgår inte av besluten och domarna. Endast i sex av ärendena förs någon mer diskussion kring konventionsåtagandena. Det är anmärkningsvärt att både Migrationsverket och Migrationsdomstolarna underlåter att motivera avslag i så många ärenden, trots att det av lagen framgår att en övervägning ska göras av om det strider mot svenska konventionsåtaganden att neka uppehållstillstånd. Avsaknaden av motivering innebär en ökad risk för att Sverige bryter mot de konventioner vi förbundit oss att respektera. Det innebär också svårigheter att i högre rätt argumentera för ändring av beslut då det inte framgår av besluten vilka överväganden som eventuellt har gjorts.

I ungefär två tredjedelar av de genomgångna ärendena, där familjeåterförening nekats på grund av anknytningspersonens status, har det funnits ett eller flera barn som antingen varit medföljande eller som själva varit sökande. Ungefär en tredjedel av anknytningspersonerna i de genomgångna ärendena var kvinnor. En klar majoritet av ärendena gällde syriska medborgare. Undersökningen pekar på att det är många kvinnor och barn som lever kvar i hemländerna. På grund av Sveriges restriktivitet med att bevilja familjeåterförening hålls dessa barn separerade från minst en av sina föräldrar under lång tid. Mot bakgrund av att de flesta sökande var syriska medborgare är det sannolikt att barnen lever under svåra förhållanden i hemlandet eller i tredje land. Av vad som framgått i de genomförda intervjuerna, som redovisats för ovan, framgår det att kvinnorna och barnen ofta lever under mycket svåra förhållanden och att den psykiska hälsan både hos kvarvarande och anknytningspersonen påverkas allvarligt av denna restriktivitet i möjligheten till familjeåterförening.

Undersökningen ger indikationer på att det är oerhört svårt att beviljas uppehållstillstånd på grund av att det skulle strida mot svenska konventionsåtaganden att neka uppehållstillstånd för familjeåterförening. Av de genomgångna besluten har tre gällt minderåriga ensamkommande barn som befunnit sig utan sina föräldrar i Sverige. Nedan följer ytterligare exempel på beslut och domar där uppehållstillstånd nekats:

- En kvinna med fyra barn som befinner sig i Qatar och där fått utvisningsbeslut till Syrien. Maken befinner sig i Sverige. Det framgår av domen att familjeåterförening inte är möjligt i tredje land och att det inte kan krävas att maken återvänder till Syrien. Familjen har emellertid inte genom skriftliga handlingar bevisat att de fått ett utvisningsbeslut eller att de är förföljda i tredje land. Familjeåterförening bedöms kunna anstå under giltighetstiden för tillfälliga lagen;
- En kvinna och hennes minderåriga barn ansöker om anknytning till maken som befinner sig i Sverige. Paret har 10 barn tillsammans varav fyra bor i Sverige. Sökanden är syrisk medborgare och befinner sig ensam med barnet i Jordanien där maken inte har tillstånd att vistas. Familjeåterförening anses kunna anstå under giltighetstiden för tillfälliga lagen då familjen inte visat att deras situation i Jordanien är akut;
- En man ansöker om familjeåterförening med sin maka. Makan lider av en allvarlig muskelsjukdom, depression och sömnstörningar. Både mannen och kvinnan är rullstolsburna. Mannens funktionsnedsättning är särskilt svår. Domstolen skriver att mannens sjukdom kan innebära förkortad livslängd och att det därför måste beaktas om familjeåterförening kan anstå. Då paret inte bott tillsammans i hemlandet anses de dock mindre skyddsvärda och de nekas familjeåterförening;
- En man och ett medföljande barn ansöker om anknytning till sin maka/mamma. Av domen framgår att mamman är svårt sjuk och riskerar att avlida. Familjen vill återförenas för att få ta farväl av varandra. Domstolen skriver i domen att Barnkonventionen inte kan beaktas då den inte är införlivad i svensk rätt. Att neka uppehållstillstånd kan göra det närmast omöjligt för familjen att återupprätta familjerelationen. Även med beaktande av anknytningspersonens hälsotillstånd bedöms det proportionerligt att familjeåterförening får anstå under tiden för tillfälliga lagen.

Flera remissinstanser har påpekat att den åtskillnad som gjorts i tillfälliga lagen mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande utgör otillåten diskriminering enligt artikel 14 EKMR.⁸³ EU-kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av familjeåterföreningsdirektivet skrivit följande:

” 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 skyddsdirektivet 2011/95/EU 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.”⁸⁴

83 Se exempelvis Svenska Röda Korset, Svenska Röda Korsets yttrande över utkastet till lagrådsremiss Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, sid 11, https://www.redcross.se/contentassets/a45f0fdf70284730b0d00b522a020100/Svenska_Röda_Korset-remissyttrande-20160302.pdf; UNHCR:s remissyttrande: Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees Regional Representation for Northern Europe on the draft law proposal on restrictions of the possibility to obtain a residence permit in Sweden, sid 8, https://www.regeringen.se/494a88/contentassets/cbebc43816043d6bf864dd0e076b722/35.1_unhcr-bilaga.pdf.

84 Eur-lex, Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening / COM/2014/0210 final, punkt 6.2 c, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1449352069116&uri=CELEX:52014DC0210>.

Det är mot bakgrund av detta anmärkningsvärt att den svenska regeringen valt att ändå göra stora skillnader mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande vad gäller rätten till familjeåterförening. Sveriges restriktivitet när det gäller att bevilja flyktingstatus innebär att möjligheten till familjeåterförening blir än mer begränsad. För det fall regeringen väljer att förlänga den tillfälliga lagen är det mot bakgrund av ovan inte möjligt att behålla de stora skillnader som görs mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande vad gäller familjeåterförening. En sådan ordning skulle strida mot de konventionsåtaganden som Sverige är bundet av, både artikel 8 och artikel 14 EKMR.

5.4 Försörjningskraven

De i tillfälliga lagen införda försörjningskraven innebär att uppehållstillstånd på grund av anknytning endast får beviljas om anknytningspersonen kan försörja både sig, sökanden och eventuellt medföljande barn. Anknytningspersonen ska även ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och sin familj. I de fall försörjningskraven inte anses uppfyllda så avslås familjemedlemmens ansökan om uppehållstillstånd.

Mer specifikt innebär försörjningskraven följande. Anknytningspersonen ska kunna uppvisa att hen har regelbundna arbetsrelaterade inkomster för försörjning. Som arbetsrelaterad inkomst räknas exempelvis lön från arbete, arbetslöshetsersättning, sjukpenning och inkomstgrundad pension. Kravet på försörjning kan även uppfyllas genom uppvisande av en tillräckligt stor förmögenhet som familjen kan leva av. Hur stor inkomst som krävs beror på familjens storlek samt vilken boendekostnad anknytningspersonen har. Inkomsten ska, efter avdrag för boendekostnaden, motsvara ett så kallat normalbelopp. Det innebär att pengarna som återstår när boendet är betalt ska räcka till bland annat mat, kläder, hygienartiklar, telefon, hushållsel, försäkringar och andra mindre utgifter för tillfälliga behov. Normalbeloppet 2018 uppgår till 4 814 kronor för en ensamstående vuxen, 7 952 kronor för sammanlevande makar eller sambor, 2 554 kronor för barn till och med 6 år och 2 940 kronor för barn 7 år eller äldre. Normalbeloppet justeras år för år.⁸⁵

Anknytningspersonens bostad ska vara av tillräcklig storlek och standard för familjen att bo i. Två vuxna utan barn måste ha en bostad med kök eller kokvrå och minst ett rum. Om barn ska bo i bostaden måste det finnas fler rum. Högst två barn kan dela sovrum. Inneboende i annans bostad räknas inte som en godtagbar bostad, medan en godkänd andrahandsuthyrning godkänns. Om exempelvis en man som fått uppehållstillstånd i Sverige önskar återförenas med sin fru och sina tre barn så krävs det idag således att mannen, förutom att han kan uppvisa en tillräckligt hög inkomst, även har en bostad på minst tre rum och kök. Den summa mannen utifrån detta exempel ska ha att disponera när boendet är betalt, det så kallade normalbeloppet, uppgår till 16 772 kr om alla barnen är över 6 år. Vid en hyra om exempelvis 5 000 kr behöver mannen ha en månadslön på ungefär 21 772 kr efter avdragen skatt. Lönen före skatt måste då, vid en skattesats på 32 %, uppgå till minst 27 913 kr.

I denna undersökning har 40 domar samt underliggande beslut gällande försörjningskraven gått igenom. I en fjärdedel av målen har det funnits medsökande barn.

85 Migrationsverket, Försörjningskrav, <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Flytta-till-nagon-i-Sverige/Gift-registrerad-partner-eller-sambo/For-dig-som-ar-anhorig-i-Sverige/Forsorjningskrav.html>.

I två av målen har barnet i Sverige varit underårigt. Av de 40 målen har 33 avslagits då anknytningspersonen inte ansetts uppfylla försörjningskraven. Övriga sju mål har återförvisats till Migrationsverket av domstolen. Eftersom de undersökta domarna begärts ut från domstolarna ska dock beaktas att de ärenden som bifallits direkt av Migrationsverket inte omfattats av undersökningen, eftersom dessa inte överklagas.

Vid genomgången av domarna har uppmärksammats att många avslag baseras på att anknytningspersonen i Sverige anses vara inneboende då fler personer är folkbokförda på den uppgivna boendeadressen. Många avslag har även baserats på att de kontrakt gällande arbete som inlämnats har varit tidsbegränsade. Det har då i många fall bedömts att anknytningspersonen inte kunnat visa att hen har en inkomst av en tillräcklig varaktighet och stabilitet. Flera avslag har baserats på att anknytningspersonen har för låg inkomst eller att inkomsten inte är arbetsrelaterad, exempelvis om inkomsten kommer från etableringsstöd, a-kassa, studiemedel och så vidare. Både bostadskravet och inkomstkravet blir svårare att uppfylla ju fler barn som tillhör familjen, vilket försvårar möjligheten för större familjer att återförenas.

I sju av målen har en diskussion förts kring huruvida ett avslag skulle strida mot något svenskt konventionsåtagande. I 17 av målen berörs inte den frågan överhuvudtaget av domstolen. I övriga mål, 16 stycken, har endast konstaterats att ett avslag inte strider mot svenska konventionsåtaganden men utan någon motivering eller diskussion kring denna slutsats. Det är även vid denna genomgång anmärkningsvärt hur få av målen som innehåller motiveringar i frågan om ett avslag skulle strida mot svenska konventionsåtaganden. Ett flertal av domarna är mycket kortfattat skrivna.

Följande är exempel på domar som avslagits på grund av att anknytningspersonen inte ansetts uppfylla försörjningskravet.

- En kvinna ansöker om att få återförenas med sin make tillsammans med parets två gemensamma barn. Mannen har en inkomst på 20 989 kr. Migrationsverket bedömer att inkomsten inte är tillräcklig. I domstolen lämnar mannen in flera inbetalningar för att styrka att hans lön höjts till 27 000 kr per månad. Domstolen anser att mannen inte styrkt att inkomsten kommer från arbete. Familjeåterförening nekas;
- En kvinna ansöker om att få återförenas med sin man. Maken anses hos Migrationsverket ha för låg inkomst. Han överklagar och visar i domstolen att han fått en ny provanställning på tre månader där hans lön ökar med 8 000 kr per månad vilket innebär att hans inkomst är tillräckligt hög. Domstolen anser att en provanställning inte utgör en tillräckligt varaktig inkomst för att den ska kunna ligga till grund för inkomstberäkningen. Familjeåterförening nekas;
- En man ansöker om familjeåterförening med sin fru som bor i Sverige. Hon har en inkomst som kommer från lön, handikappersättning och bostadsbidrag. Handikappersättning räknas inte som arbetsrelaterad inkomst och familjeåterförening nekas;
- En statslös kvinna ansöker om att få återförenas med sin man. Paret har sex gemensamma barn, varav fyra är minderåriga. Mannen har två rum och kök i Sverige. Bostadskravet anses inte vara uppfyllt och familjeåterförening nekas;
- En kvinna ansöker om att få återförenas med sin make tillsammans med deras två gemensamma barn. Mannen hyr en del av en villa. Migrationsverket anser att mannen är inneboende i villan och nekar uppehållstillstånd. Mannen visar med fotografier att han i villan har egen ingång, kök och badrum. Domstolen anser

att mannen inte kunnat visa att han uppfyller bostadskravet då han inte lämnat in någon planlösning trots att detta efterfrågats, fotografierna har inte ansetts tillräckliga;

- En man ansöker om uppehållstillstånd till sin maka tillsammans med deras fyra gemensamma barn, varav tre är minderåriga. Kvinnan uppfyller bostadskravet men saknar arbetsrelaterad inkomst. Familjeåterförening nekas.

Det är anmärkningsvärt att en provanställning inte ansetts tillräckligt varaktig för att kunna ligga till grund för inkomstberäkningen, detta då det är mycket vanligt att arbetsgivare använder sig av provanställningar innan ett avtal övergår till en tillsvidareanställning.

I de mål som undersökts gällande försörjningskraven har väntetiderna från ansökan till beslut varierat kraftigt, där vissa har fått vänta cirka fem månader och vissa i upp till ett år och fem månader bara i första instans. Långa väntetider innebär att familjemedlemmar, inklusive barn, väntar i hemländerna eller tredje land och ofta under svåra förhållanden. I de fall där anknytningspersonen i slutändan lyckas ordna tillräcklig bostad och inkomst har väntetiderna enbart inneburit lidande under en längre tid frånskild från familjen. Att tid frånskild från familjen innebär ett lidande har tydligt framkommit genom de intervjuer som gjorts inom ramen för denna undersökning.

En anställd på Svenska Röda Korset som arbetar med familjeåterförening och efterforskning har berättat om de konsekvenser hen sett av de införda försörjningskraven:

” Under alla mina år på Röda Korset har jag mött väldigt få män som gråter, men sedan den här lagen kom pratar jag varje vecka med män som gråter i telefon eller i vår reception. Det är alltid samma orsak. De har fått avslag på familjeåterförening för att de fått fel status eller för att de inte uppfyller försörjningskraven. Tidigare när män har gråtit har det varit för att de sett sina barn mördas eller utsatts för övergrepp. Nu träffar jag män från mellanöstern och män som överlevt från Eritrea. Det här knäcker dem.”⁸⁶

Respondenten berättar att hen hör samma sak från behandlingscentren. Hen berättar exempelvis om en kvinna som lyckats ta sig hit medan hennes make och barn är kvar i hemlandet. Behandlande psykolog har berättat att de inte vet om de kan hålla henne vid liv, och att de i varje fall inte kan behandla henne.

86 Intervju med anställd på Svenska Röda Korset, respondent 36.

Respondenten berättar om ett annat fall som hen mött i sitt arbete:

” Det ringde en man som varit sju år i Sverige. Han hade kommit hit på kvotuttagning. Han hade fått fast jobb inom två år. Han hade alltså jobbat i Sverige i fem år. Han har hela tiden försökt få hit sin fru och sina tre barn. Tre gånger hade familjen tagits vid gränsen till Eritrea innan de lyckades ta sig till Sudan. De fick avslag för att de saknade eritreanska pass, vilket var praxis då. De deporterades tillbaka till Eritrea. Försökte igen när det blev ny praxis. Frun och de två yngsta pojkarna kom ut ur landet, dottern togs på gränsen av eritreansk militär. I slutet av juli 2016 fick mannen ett samtal från ett militärsjukhus i Eritrea. Hans dotter finns där, fullständigt söndertrasad efter att hon blivit gruppvåldtagen av eritreanska soldater. Nu har de andra i familjen pass. Mannen bor i en etta, men har tillräckligt hög inkomst. Han har för liten bostad och familjen får avslag igen. Mannen berättar att om han haft högre kostnad för sin bostad skulle han inte kunna betala så att familjen kan bo eller äta i Sudan.”⁸⁷

Svenska Röda Korset varnade redan inför införandet av den tillfälliga lagen för att de utökade bostads- och försörjningskraven skulle bli oerhört svåra att leva upp till för många människor, vilket skulle leda till negativa konsekvenser för människors hälsa, möjlighet till integration och möjlighet att tillgodogöra sig behandling och rehabilitering av trauma. Svenska Röda Korset varnade även för att de striktare försörjningskraven i stor utsträckning skulle komma att innebära att föräldrar och barn inte får återförenas enbart på grund av att föräldern inte lyckas skaffa ett tillräckligt välbetalt arbete eller en tillräckligt stor bostad.⁸⁸

Av genomgången av beslut och domar framkommer, så som Svenska Röda Korset varnat för, att det är många som får avslag på ansökan om familjeåterförening då de inte lyckas uppfylla inkomst- och bostadskraven. Många av dessa har ändå både bostad och inkomst, men de anses inte tillräckliga eller vara av fel sort. Konsekvenserna av detta är, utifrån vad som framgått i de intervjuer som genomförts, i många fall mycket allvarliga då familjer tvingas leva åtskilda under långa perioder och där kvinnor och barn ofta lever ensamma kvar i länder där det är svårt för kvinnor att själva försörja och skydda familjen. Intervjuerna har också visat att de personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige mår mycket dåligt av att inte få återförenas med sina familjer.

Det framgår också tydligt av genomgången av beslut och domar att Migrationsverket och migrationsdomstolarna i hög grad underlåter att bedöma, eller i vart fall redovisa sin bedömning av, om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka uppehållstillstånd för familjeåterförening. Då rätten till familj är skyddad i Europakonventionen och familjeåterföreningsdirektivet är detta klart anmärkningsvärt.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Svenska Röda Korset, Svenska Röda Korsets yttrande över utkastet till lagrådsremiss Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, https://www.regeringen.se/494a88/contentassets/cbebce43816043d6bf864dd0e076b722/31_roda-korset.pdf.



Foto: Röda Korset

6. Begränsning av uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter

6.1 Ömmande omständigheter enligt tillfälliga lagen

Införandet av den tillfälliga lagen innebar, så som beskrivits ovan, att möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter begränsades på så sätt att tillstånd endast fick beviljas om en utvisning skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande.⁸⁹ Av lagstiftarens uttalanden i förarbetena till tillfälliga lagen framgår att bestämmelsen inte ska innebära en utvidgning av tidigare gällande reglering i utlänningslagen. Det innebär att inga andra omständigheter än sådana som tidigare har kunnat leda till uppehållstillstånd ska kunna ligga till grund för uppehållstillstånd enligt den tidsbegränsade lagen.

Vid en prövning enligt bestämmelsen ska först bedömas om det föreligger sådana synnerligen, eller för barn särskilt, ömmande omständigheter att sökanden har rätt till uppehållstillstånd på den grunden. Denna bedömning görs på samma sätt

⁸⁹ 11 § tillfälliga lagen.

som den tidigare gjordes enligt utlänningslagen. Därefter görs bedömningen av om utvisningen även skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Det räcker således inte längre att omständigheterna är synnerligen ömmande. Kravet gäller oavsett om sökanden är vuxen eller barn. Syftet med införandet av bestämmelsen i tillfälliga lagen var att ytterligare begränsa möjligheterna att få uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter men utan att riskera att Sverige skulle bryta mot sina konventionsåtaganden.

Lagrådet har framfört tydlig kritik mot den aktuella bestämmelsen. De skriver att det kan vara besvärligt att veta hur långt de svenska konventionsåtagandena går och att det kommer vara svårt för både myndigheter, domstolar och enskilda att veta i vilka fall uppehållstillstånd kan beviljas på denna grund. Lagrådet påpekar att det i svensk lagstiftningstradition saknas förebilder för att lagstifta på det sätt som nu gjorts, att förslagen tagits fram i hast, vägledning saknas för tillämpande myndigheter och förslaget har dessutom fått omfattande kritik under remissbehandlingen.⁹⁰

Det faktum att det i lagen inte definierats vad som avses med ”svenska konventionsåtaganden” innebär att det finns en risk för godtyckliga tolkningar. Detta innebär i sig att ärenden med samma eller liknande förutsättningar ändå riskerar att bedömas olika och därmed leda till olika beslut vilket innebär en större rättsosäkerhet. Migrationsverket utkom med två rättsliga ställningstaganden, gällande artikel 3 och 8 i Europakonventionen, för att beskriva vad svenska konventionsåtaganden innebar. Ställningstagandena ger ledning kring hur just de artiklar som beskrivits ska tolkas vilket ger en ökad möjlighet för mer likartade bedömningar. Det innebär dock en risk att ärenden som faller in under andra konventioner eller artiklar än de där det finns rättsliga ställningstaganden riskerar att negligeras på grund av avsaknad av ledning kring hur dessa bedömningar ska göras.

Det faktum att Migrationsverket behövt precisera innebörden av vissa svenska konventionsåtaganden skulle kunna vara positivt för rättsutvecklingen och bidra till en mer rättssäker prövning i de enskilda fallen. I förarbetena till lagen nämns vissa svenska åtaganden som särskilt relevanta i sammanhanget. Det framgår dock inte av propositionen att uppräknningen skulle vara uttömmande. Enligt *ordalydelsen* i lagen borde samtliga konventioner som Sverige anslutit sig till anses kunna ligga till grund för uppehållstillstånd. Av förarbetena framgår emellertid att det bara är konventionsåtaganden som är *implementerade* i svensk lag som avses. Sverige tillämpar en dualistisk modell när det gäller internationella förpliktelser, konventioner som tillträtts av svenska staten blir därmed inte direkt tillämpliga i svensk rätt även om de är folkrättsligt bindande. Med den tolkning som avsetts av svenska regeringen kan konventionsåtaganden som inte implementerats i svensk rätt alltså inte leda till rätt till uppehållstillstånd. I det enskilda fallet skulle detta kunna innebära att en utvisning som strider mot ett folkrättsligt åtagande som svenska staten ratificerat och därmed åtagit sig att följa ändå inte kan läggas till grund för uppehållstillstånd så länge konventionen inte är införlivad i svensk rätt. Eftersom praxis från Migrationsöverdomstolen saknas är det emellertid svårt att komma till någon säker slutsats gällande detta.

90 Lagrådet, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-04-20, Lagrådets yttrande över förslag till Lag om Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, sid 11.

Att lagstiftaren särskilt skrivit att svenska konventionsåtaganden inte får tolkas utvidgande är problematiskt. Det innebär att, för det fall man skulle finna att Sverige tidigare brutit mot sina konventionsåtaganden genom att neka uppehållstillstånd, inte kan åtgärda det utan att gå emot lagstiftarens uttalanden.

Då Migrationsöverdomstolen varit oerhört restriktiv när det gäller att bevilja prövningstillstånd i ärenden där beslut tagits enligt tillfälliga lagen saknar Migrationsverket och domstolarna tillräcklig ledning kring hur begreppet svenskt konventionsåtagande ska tolkas. Risk finns därför att de olika migrationsdomstolarna gör olika tolkningar och kommer fram till olika avgöranden i likartade mål.

Det finns inte några EU-rättsliga krav på att uppehållstillstånd som beviljas på denna grund ska vara permanenta varvid lagstiftaren ansett att de ska vara tillfälliga. Lagstiftaren har ansett att samma tillståndstid ska gälla denna kategori som för alternativt skyddsbehövande, det vill säga 13 månader.⁹¹ Orsaken till att samma tillståndstid används har emellertid inte förts fram. Någon konsekvensanalys kring detta beslut har heller inte redovisats.

6.2 Tillämpning av Artikel 3 och 8 Europakonventionen

6.2.1 Artikel 3 Europakonventionen

Det som följer är en genomgång av vad som framgår av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående artikel 3 EKMR, förbud mot tortyr.⁹²

Av ställningstagandet framgår att en utvisning av en utlänning som lider av en sjukdom i vissa speciella fall kan anses utgöra omänsklig och förnedrande behandling. Att utvisa någon till en stat där den enskilde själv måste bekosta vård och läkemedel eller där vården endast är tillgänglig i begränsad omfattning innebär inte i sig ett brott mot artikel 3. En utvisning av en sjuk person kan dock i undantagsfall strida mot artikeln om det på grund av avsaknad av lämplig vård i mottagarlandet, eller brist på tillgång till sådan vård, finns väsentliga skäl att tro att personen skulle möta verkliga risker att utsättas för en allvarlig, snabb och oåterkallelig nedgång av hälsotillståndet, vilket resulterar i intensivt lidande eller en avsevärd förkortning av den förväntade livslängden.⁹³

Av ställningstagandet framgår vidare att tortyrförbudet är en absolut rättighet, det innebär att någon avvägning mellan den enskildes och statens intressen inte ska göras. Beviskravet är dock högt för att bevisa att sökanden råder verklig risk att utsättas för sådan behandling. Hälsotillståndet måste vara väl dokumenterat genom godtagbara läkarintyg och det är sökanden själv som har bevisbördan. Om sökanden åberopar bevis som talar för att hen vid ett återvändande riskerar behandling i strid med artikel 3 är det sedan myndighetens ansvar att skingra eventuella tvivel mot bevisningen och vid behov komplettera med ytterligare bevisning. Om det efter utredning finns tvivel om att erforderlig vård finns tillgänglig för sökanden måste staten begära in individuella och tillräckliga garantier för detta från den mottagande staten. Om utvisning inte kan ske ska uppehållstillstånd beviljas med stöd av

91 Prop. 2015/16:17, sid 54.

92 Migrationsverket, 2017, Rättsligt ställningstagande angående tillämpning av artikel 3 i Europakonventionen då sjukdom åberopas, SR 08/2017.

93 Jfr. Paposhvili v. Belgium, 41738/10, Council of Europe: European Court of Human Rights, 2016-12-13, <http://www.refworld.org/cases,ECHR,5859459b4.html>.

11 § tillfälliga lagen. Det är dock normalt sett utlänningsansvar att vidta åtgärder för att säkerställa fortsatt medicinsk behandling i hemlandet. Att sökanden får en kostnad för vård innebär inte i sig att en utvisning strider mot artikel 3.

En sammantagen bedömning ska enligt ställningstagandet göras i det enskilda fallet där den allmänna situationen i hemlandet och den sökandes individuella omständigheter ska tas i beaktande. Vid denna bedömning kan tillgången till nätverk av anhöriga i hemlandet som har vilja och möjlighet att hjälpa den sökande, i vissa fall, få betydelse som en faktor i de fall en person har behov av vård till följd av ett livshotande sjukdomstillstånd.

I barnärenden ska barnets bästa särskilt beaktas. Europadomstolen har dock inte gjort någon skillnad i resonemanget för barn jämfört med ärenden som rör vuxna vad gäller kravet på sjukdomens allvarlighet. Individuella omständigheter som tillgängligt nätverk, kön, ålder och personliga förhållanden ska beaktas vid den samlade bedömningen. Om det vid den samlade bedömningen finns sådana synnerligen ömmande omständigheter relaterat till ett varaktigt nedsatt hälsotillstånd hos barnet att det absolut krävs att hen beviljas ett permanent uppehållstillstånd finns möjlighet att bevilja ett sådant permanent tillstånd.⁹⁴ Det kan handla om fall där barnet utsatts för trauma eller tortyrskador och där ett tillfälligt uppehållstillstånd utgör hinder för effektiv vård och rehabilitering. Bestämmelsen utgör ingen egen grund för uppehållstillstånd utan möjliggör bara att ett tidsbegränsat tillstånd istället kan bli permanent.

6.2.2 Artikel 8 Europakonventionen

Bedömningen av om en utvisning strider mot artikel 8 EKMR, rätt till skydd för privat- och familjeliv, ska enligt Migrationsverkets rättsliga ställningstagande⁹⁵ genomföras på följande sätt:

1. Undersök huruvida ett skyddsvärt privat- eller familjeliv föreligger för sökanden;
2. Gör en proportionalitetsavvägning där den enskildes intresse av skydd för sitt privat- eller familjeliv vägs mot samhällets intresse av en reglerad invandring.

Detta innebär att om det kan konstaterats att det föreligger ett skyddsvärt privat- eller familjeliv får en utvisning endast ske om samhällets intresse av en reglerad invandring bedöms vara större än den enskildes intressen. En utvisning i strid med artikel 8 får endast ske om utvisningen har stöd i lag, sådant stöd finns enligt svensk rätt både i den tillfälliga lagen liksom i utlänningslagen.

När det ska utredas om det föreligger ett skyddsvärt *privatliv* för sökanden har Migrationsöverdomstolen uttalat att hänsyn ska tas till alla sociala och kulturella band som sökanden har till samhället.⁹⁶ Faktorer som ska beaktas är bland annat utlänningsansvar i landet och fastheten av sociala, kulturella och familjeband med dels det land utlänningsansvar utvisas från och dels det land till vilket utvisning ska

⁹⁴ 18 § tillfälliga lagen.

⁹⁵ Migrationsverket, 2016, Rättsligt ställningstagande angående innebörden av svenskt konventionsåtagande och artikel 8 i Europakonventionen vid tillämpningen av 11 och 13 §§ i den tillfälliga lagen, SR 24/2016.

⁹⁶ Migrationsöverdomstolen, 2012-09-28, MIG 2012:13, <https://lagen.nu/dom/mig/2012:13>.

ske.⁹⁷ Barn har ett starkare skydd för sitt privatliv än vuxna och det har slagits fast i praxis att det krävs särskilda skäl för att utvisa en etablerad invandrare som befunnit sig i en konventionsstat under sina formativa år, det vill säga mellan sju och 15 års ålder.⁹⁸ Även för barn krävs dock många års vistelsetid.⁹⁹ För vuxna är det mycket svårt att beviljas uppehållstillstånd på grund av lång vistelsetid, det kan dock ha betydelse i de fall där en person vistats i värdlandet sedan födseln eller barndomen och upp i vuxen ålder. Huruvida den person som ansökt om uppehållstillstånd befunnit sig i Sverige legalt eller illegalt har ingen betydelse för bedömningen av om det föreligger ett privatliv. Däremot har det stor betydelse för den kommande proportionalitetsbedömningen.

Vid bedömningen av om det föreligger ett *familjeliv* har Europadomstolen konstaterat att makar samt minderåriga barn omfattas av skyddet för familjeliv. Det gäller även om barnen skulle vara omhändertagna för vård.¹⁰⁰ Vuxna barn omfattas normalt inte av skyddet för familjeliv. Unga vuxna som fortfarande bor tillsammans med sina föräldrar och som inte själva bildat familj har ändå i flera fall ansetts ha ett familjeliv då de haft ett särskilt beroendeförhållande till familjen. Även andra personer har i vissa fall bedömts ha ett familjeliv.

6.3 Konsekvenser av begränsningarna gällande ömmande omständigheter

År 2014, det vill säga innan den tillfälliga lagen trätt i kraft, beviljades 1 321 personer uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter. Samma år fattades totalt 53 503 beslut i asylärenden. Detta innebär att ungefär 2,47 % av de asylsökande under det året beviljades uppehållstillstånd på grunden ömmande omständigheter. År 2017, då tillfälliga lagen trätt i kraft, beviljades 1 091 personer uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter. Totalt togs beslut i 66 301 asylärenden. Detta innebär att ungefär 1,65 % av de sökande beviljades uppehållstillstånd på grunden ömmande omständigheter. Detta innebär att antalet som beviljats uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter minskat med 36 % sedan den tillfälliga lagen infördes.

Den totala andelen som beviljas tillstånd på denna grund, så även innan tillfälliga lagen infördes, är mycket liten. Med beaktande av att detta är en tillståndsgrund som redan ursprungligen är mycket begränsad, och som dessutom riktas till de personer som är allra mest utsatta, är det oroande att allt färre personer omfattas av regleringen.

Migrationsverket har i ett rättsligt ställningstagande gällande vårdmöjligheter för barn skrivit följande.

97 *Üner v. the Netherlands*, 46410/99, Council of Europe: European Court of Human Rights, 18 October 2006, available at: http://www.refworld.org/cases/ECHR_45d5b7e92.html [accessed 4 September 2018] sid. 57-58.

98 *Osman vs Denmark*, 38058/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 14 September 2011, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/case_of_osman_v_denmark_1.pdf.

99 Se exempelvis Migrationsöverdomstolen, 2015-02-23, MIG 2015:4, där illegal vistelsetid om 6 år för ett 12-årigt barn inte inneburit rätt till uppehållstillstånd, <https://lagen.nu/dom/mig/2015:4>.

100 *Osman vs Denmark*, 38058/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 14 September 2011, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/case_of_osman_v_denmark_1.pdf.

” Enligt 11 § tillfälliga lagen får numera endast uppehållstillstånd beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa en person. Utrymmet enligt den tillfälliga lagen, både för vuxna och barn, för att kunna bevilja ett uppehållstillstånd i Sverige grundat endast på hälsotillstånd och vårdmöjligheter har därmed blivit kraftigt begränsat.”¹⁰¹

” Då likartad vård för ett devitaliserat barn, till exempel livsuppehållande åtgärder som sondmatning, oftast finns att tillgå också i hemlandet är utrymmet mycket litet för att bevilja uppehållstillstånd på grund av brott mot svenskt konventionsåtagande i enlighet med artikel 3 i Europakonventionen.”¹⁰²

Migrationsverkets slutsats i det rättsliga ställningstagandet är att utrymmet enligt den tillfälliga lagen för att ge ett uppehållstillstånd i Sverige grundat endast på ett devitaliserat tillstånd hos ett barn har blivit kraftigt begränsat jämfört med vad som gällde enligt utlänningslagen, det vill säga innan den tillfälliga lagen trädde i kraft.¹⁰³ För en så oerhört utsatt grupp är denna begränsning av möjligheterna att beviljas uppehållstillstånd mycket allvarlig.

Att Migrationsverkets granskning av svenska konventionsåtaganden visar att möjligheterna att beviljas uppehållstillstånd kraftigt begränsats sedan införandet av tillfälliga lagen måste tas på allvar. En granskning som gjorts av avgöranden som beviljats uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter visar att Europadomstolen är mycket restriktiv med vad som anses utgöra en kränkning av exempelvis artikel 3 EKMR för personer med svåra sjukdomstillstånd.¹⁰⁴ Detta talar för att även andra personer än de som det rättsliga ställningstagandet om devitaliserade barn behandlar, personer som tidigare kunnat beviljas uppehållstillstånd, inte har samma möjlighet att beviljas uppehållstillstånd sedan införandet av tillfälliga lagen. I de fall Migrationsverket eller domstolarna kommer fram till att det föreligger särskilt eller synnerligen ömmande omständigheter men där tillstånd inte kan beviljas på grund av att en utvisning inte anses strida mot ett svenskt konventionsåtagande är det människor i mycket svår utsatthet som drabbas. Detta får därmed sannolikt mycket stora humanitära konsekvenser för de enskilda individerna.

För aktuell rapport har 50 bifallsbeslut grundade på ömmande omständigheter gått igenom. Hälften av dessa utgörs av beslut tagna innan tillfälliga lagens ikraftträdande och hälften av beslut tagna efter införandet av lagen. I besluten tagna med stöd av utlänningslagen innebar besluten i 22 fall av 25 att sökandena beviljades permanenta uppehållstillstånd. I besluten tagna med stöd av tillfälliga lagen innebar besluten att 7 fall av 25 beviljades permanenta uppehållstillstånd. Av besluten innan tillfälliga lagen gällde två tredjedelar av de beviljade tillstånden kvinnor. Av besluten efter införandet av tillfälliga lagen var ungefär hälften kvinnor.

101 Migrationsverket, 2018, Rättsligt ställningstagande angående hälsotillstånd och vårdmöjligheter som grund för uppehållstillstånd för barn och barnfamiljer med särskilt fokus på devitaliserade barn (SR 21/2018), sid 1.

102 SR 21/2018, sid 4.

103 SR 21/2018, sid 52.

104 Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, 2018, I strid mot ett svenskt konventionsåtagande? En redogörelse för avgöranden som bifallits enligt 11 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, sid 33.

Utifrån de beslut som omfattas av denna utredning ser det ut som att det skett en förflyttning till att de som beviljas uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter i allt högre grad är minderåriga. Av besluten som undersökts i denna undersökning gällande tiden innan tillfälliga lagen trädde i kraft var 16 % av de som beviljades tillstånd barn. Av besluten efter tillfälliga lagen trädde i kraft var 42 % barn. Dessa siffror, i kombination med att det totala antalet personer som beviljas tillstånd på denna grund minskat, tyder på att det blivit svårare än tidigare för personer över 18 år att beviljas uppehållstillstånd på denna grund. Vid en undersökning mellan antalet vuxna respektive barn år 2014 jämfört med 2017 stämmer denna slutsats dock inte särskilt bra. Antalet beviljade tillstånd på grund av ömmande omständigheter för vuxna år 2014 var 410 personer, jämfört med 370 vuxna personer år 2017. Då det emellertid togs fler beslut år 2017 var det ändå en högre procentandel vuxna som beviljades uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter 2017 än 2014. Några slutsatser utifrån de beslut som omfattas av aktuell utredning är därför svåra att göra i denna del.

Att det enligt tillfälliga lagen beviljas tillfälliga istället för permanenta uppehållstillstånd för personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter innebär sannolikt, mot bakgrund av vad som ovan beskrivits gällande svårigheter med traumabehandling med mera, negativa hälsoeffekter för berörda personer. Det är ett begränsat antal personer som beviljas tillstånd på denna grund. De som ändå får sådant tillstånd är särskilt utsatta människor som ofta varit med om traumatiska upplevelser. För att dessa upplevelser ska kunna bearbetas krävs en stabil tillvaro vilket inte är möjligt att få, enligt vad som beskrivits ovan, då personen endast beviljats ett kortare tillfälligt uppehållstillstånd.

Ett problem som uppmärksammas under aktuell utredning är att sjukvård i vissa fall nekats personer som endast beviljats kortare uppehållstillstånd. I ett ärende har en person beviljats uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter då en utvisning ansetts strida mot svenska konventionsåtaganden. Pojken lider av flera olika sjukdomar och är i behov av en transplantation. Sjukvården har meddelat att en transplantation enbart kan komma på tal om han har ett uppehållstillstånd av varaktig karaktär. Pojken har inte tagits upp på transplantationslistan eftersom han enbart har ett tillfälligt uppehållstillstånd. Ett liknande ärende har lyfts i en artikel i DN där en man nekats hjärttransplantation då sjukvården beslutat att det krävs ett permanent uppehållstillstånd för att mannen ska kunna få vård, och permanent uppehållstillstånd inte kan beviljas enligt nuvarande lagstiftning.¹⁰⁵

Lagstiftaren har inte i förarbetena till tillfälliga lagen presenterat någon konsekvensanalys utifrån att uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter endast beviljas för 13 månader. Det är, inför en eventuell förlängning av tillfälliga lagen, viktigt att en ordentlig konsekvensanalys genomförs i denna del. I den analysen bör också ingå en barnkonsekvensanalys.

105 DN, 2018-08-22, <https://www.dn.se/nyheter/sverige/ahmad-dor-utan-nytt-hjarta-utvisas/>.

Implementeringen av den tillfälliga lagen har inneburit att det i vissa delar görs en hårdare bedömning av den asylsökandes skäl i grundärendet än vad som görs i ett eventuellt efterföljande verkställighetsärende. Detta beror på att bestämmelserna i utlänningslagen om verkställighet inte ändrades i samband med att hårdare krav för tillstånd infördes i grundprövningen.¹⁰⁶ Detta kan i realiteten innebära att personer som i slutändan ändå får stanna i Sverige, exempelvis på grund av sjukdom, kunnat få uppehållstillstånd mycket tidigare om inte kravet funnits att en utvisning ska strida mot svenska konventionsåtaganden för att uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter ska kunna beviljas. Något sådant krav uppställs inte på verkställighetsstadiet. Detta innebär i sig en risk för ökat humanitärt lidande. Läkare utan gränser har varnat för att många asylsökande nekas vård innan de beviljats uppehållstillstånd.¹⁰⁷ Detta innebär att personer som har behov av vård riskerar att få vänta mycket längre på nödvändig vård än vad som annars skulle varit fallet. Med anledning de mycket långa handläggningstiderna i asylärenden under de senaste åren och det humanitära lidandet det innebär att inte veta om man får stanna eller inte i Sverige blir det tveksamt om denna inskränkning av rätten till uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter verkligen är proportionerlig. För det fall man vid en sådan proportionalitetsavvägning kommer fram till att vinningen för staten jämfört med lidandet för den enskilde inte är proportionerligt bör det övervägas om det finns risk för att inskränkningen i sig strider mot artikel 3 EKMR.

106 Migrationsverkets remissvar, sid 8, samt intervju med företrädare för Migrationsverket, respondent 33.

107 Läkare utan gränser, 2018, Stockholm, Ett liv i Limbo, sid 22.



Foto: Tommy Trenchard/Panos Pictures (IFRC)

7. Slutsatser

Följande slutsatser har framkommit under undersökningen:

- 1 Syftet med införandet av den tillfälliga lagen var enligt regeringen att minska asylmottagandet i Sverige. Det har av rapporten 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 minskningen berott på andra omständigheter.
- 2 Utredningen visar att införandet av tillfälliga istället för permanenta uppehållstillstånd har lett till en ökad psykisk ohälsa hos personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Ökad oro och stress har bekräftats av samtliga personer med tillfälliga tillstånd som medverkat i rapporten. Tillfälliga uppehållstillstånd försvårar dessutom möjligheterna till effektiv traumabehandling avsevärt. Barn riskerar därmed även att drabbas av ett eget trauma på grund av föräldrarnas dåliga psykiska mående. Slutsatsen stöds av genomförda intervjuer liksom av forskning på området.

- 3 Tillfälliga uppehållstillstånd försvårar även integrationsmöjligheterna. Många nyanlända känner exempelvis osäkerhet kring att satsa på utbildning när det är oklart hur längre de får stanna i landet. Av intervjuerna framgår att personer med tillfälliga uppehållstillstånd i vissa fall väljer yrkesförberedande utbildningar istället för högre akademiska utbildningar för att snabbt komma i arbete då de inte vet om de hinner slutföra en längre utbildning. Slutsatsen stöds av genomförda intervjuer liksom av forskning på området.
- 4 Rätten till familjeåterförening har kraftigt begränsats och många har fått beslut om att de nekats återförening. Utredningen visar att avslag i många fall baseras på bedömningen i förarbetena till den tillfälliga lagen att det är proportionerligt att återförening får avvaktas under tiden för tillfälliga lagen, det vill säga under tre år.
- 5 Att familjer tvingas leva åtskilda under lång tid har lett till en ökad psykisk ohälsa och större integrationssvårigheter. Begränsningarna leder till en ökad risk för depression och PTSD, och innebär dessutom att föräldrar och barn i många fall skiljs åt under flera års tid. Personerna som beviljats uppehållstillstånd i Sverige känner ofta skam och misslyckande då de inte får ta hit familjen, vilket kan leda till att det blir svårare för familjemedlemmarna att hålla kontakten.
- 6 De strikta försörjningskraven är oerhört svåra för många att uppfylla. Vår genomgång av beslut och domar visar att familjeåterförening ofta nekats på grund av att anknytningspersonerna inte kan visa att de har en tillräckligt hög varaktig inkomst och då det är svårt att hitta tillräckligt stora bostäder. Många ärenden avslås trots att anknytningspersonen har både bostad och inkomst. Det har även framkommit i intervjuerna att de strikta försörjningskraven leder till ökad risk för utnyttjande av personer på arbetsmarknaden.
- 7 Kvinnor riskerar att drabbas hårdare av de uppstramade försörjningskraven än männen då de har svårare att uppfylla försörjningskraven om de befinner sig i Sverige, och då de ofta har det svårare än män att klara sig i hemländerna om de är ensamma kvar. Intervjuerna talar för att kvinnor och barn i många fall lever i hemländerna eller i tredje land under svåra förhållanden.
- 8 Genomgången av beslut och domar visar att Migrationsverket och migrationsdomstolarna sällan motiverar varför de bedömer att ett avslag inte anses strida mot svenska konventionsåtaganden. Endast i 13 av 62 domar från migrationsdomstolarna gällande familjeåterförening har en ordentlig diskussion och motivering gjorts i denna del. Avsaknad av motivering gör det svårare för enskilda att bemöta avslaget i ett överklagande med risk för rättsförlust som följd.



Foto: Marie Sparreus/Röda Korset

8. 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. Uppehållstillstånd 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 erhalla 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.

