

Ju2020/03215

Till:
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Ju.remissvar@regeringskansliet.se
Ju.ema@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet *En långsiktig hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)*

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade skrivelse och vill med anledning av detta framföra följande.

Svenska Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde. Inom ramen för det uppdraget arbetar Svenska Röda Korset bland annat för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer. Svenska 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 ankomsten i Sverige, asylprocessen och etableringen i samhället. Vi har under lång tid varit en aktiv del av och nära följt den svenska migrations- och asylpolitiken likväl som utvecklingen på europeisk och global nivå.

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset avstyrker Migrationskommitténs förslag att ett uppehållstillstånd som regel ska vara tidsbegränsat vid det första beslutstillfället. Mot bakgrund av förslaget negativa konsekvenser bör permanenta uppehållstillstånd även fortsatt vara huvudregel. Om tidsbegränsade uppehållstillstånd införs som huvudregel bör det finnas fler undantag än för kvotflyktingar. Giltighetstiden för tidsbegränsade uppehållstillstånd bör i vart fall inte ligga under den genomsnittliga längden på uppehållstillstånd i de europeiska länder som omfattas av skyddsgrundsdirektivet, varefter permanent uppehållstillstånd beviljas om skyddsbehovet kvarstår.

- Svenska Röda Korset avstyrker kommitténs förslag att permanent uppehållstillstånd ska få beviljas endast om vissa krav är uppfyllda, bland annat språk- och försörjningskrav. Syftet med förslaget är oklart och det är därför svårt att bedöma dess ändamålsenlighet. Vi tillstyrker förslaget att barn och personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension ska vara undantagna om ett sådant krav ändock införs. Vi anser att även studerande på gymnasienivå och högskolenivå bör omfattas av undantag och att det i övrigt ska vara möjligt att göra undantag från kraven för permanent uppehållstillstånd när det finns *särskilda skäl*.
- Svenska Röda Korset instämmer i kommitténs bedömning att alternativt skyddsbehövande ska ges möjlighet till familjeåterförening på samma villkor som flyktingar. Vi tillstyrker förslaget att rätten till familjeåterförening även ska gälla för personer som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av synnerligen (eller särskilt) ömmande omständigheter eller verkställighetshinder. Svenska Röda Korset avstyrker kommitténs förslag att det ska införas ett krav på att anknytningspersonen ska ha *välgrundade utsikter* att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd.
- Svenska Röda Korset avstyrker kommitténs förslag att det som huvudregel ska ställas ett försörjningskrav vid anhöriginvandring. I vart fall bör kravet inte omfatta flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Om försörjningskrav införs som huvudregel bör det göras en översyn av försörjningskravets utformning. Undantaget för flyktingar och alternativt skyddsbehövande bör gälla längre än tre månader. Vi tillstyrker förslaget att försörjningskravet bland annat inte ska gälla om anknytningspersonen är ett barn. Även personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension bör vara undantagna. I andra situationer där det framstår som olämpligt att ställa upp ett försörjningskrav bör det vara möjligt att göra undantag när det finns *särskilda skäl*.
- Svenska Röda Korset avstyrker kommitténs förslag att ta bort möjligheten att beviljas ett permanent uppehållstillstånd vid första beslutstillfället vid anknytning. Kommittén föreslår vidare att ett tillstånd som beviljas på grund av anknytning till en utlänning med permanent uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat och gälla i två år. Vid förlängning ska även detta tillstånd vara tidsbegränsat och gälla i 2 år. Förslaget som härrör från kommittén riskerar medföra orimliga

konsekvenser för barn som hinner hinna fylla 18 år under tillståndstiden och Svenska Röda Korset avstryker förslaget. Om det ska införas bestämmelser likt den nu föreslagna är det av yttersta vikt att det införs en ventil i syfte att undvika familjesplittring och i denna del anser Svenska Röda Korset att det ska införas en möjlighet att erhålla uppehållstillstånd vid förlängning om det finns *särskilda skäl*.

- Svenska Röda Korset välkomnar kommitténs förslag att återinföra synnerligen ömmande omständigheter som grund för uppehållstillstånd. Dock avstyrker Svenska Röda Korset kommitténs förslag om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl när det gäller barn och anser att barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd om det finns *särskilt ömmande omständigheter*.
- Svenska Röda Korset avstyrker kommitténs förslag att avskaffa skyddskategorin övriga skyddsbehövande. Vi föreslår att det istället genomförs en översyn av hur bestämmelsen ska utformas i framtiden för att tillgodose skyddsbehov som inte omfattas av skyddsgrundsdirektivet.
- Svenska Röda Korset instämmer i kommitténs bedömning att det finns ett behov av säkra och lagliga vägar för asylsökande och vill uppmuntra lagstiftaren att initiera nationella initiativ i syfte att främja utveckling på europeisk och global nivå.
- Svenska Röda Korset anser att förslagen i betänkandet *Upphållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription* (SOU 2017:84) bör genomföras och att det i detta sammanhang bör införas en möjlighet till överprövning av Migrationsverkets beslut om praktiska verkställighetshinder. Vi tillstyrker kommitténs förslag att det ska tillsättas en utredning som ser över hanteringen av offentliga biträden med särskild fokus på offentliga biträden i asylärenden.

Övergripande synpunkter

Förslaget som ligger på bordet innebär - i väsentliga delar - stora förändringar i svensk asyl- och migrationspolitik. Denna påbörjades i samband med att den tillfälliga lagen aviserades och infördes 2015 – 2016. Redan då lyfte Svenska Röda Korset flera av de konsekvenser som förslaget riskerade att få och som Svenska Röda Korset bedömde borde föregås av mer djupgående analys. Dock gick processen snabbt och lagstiftaren ansåg att en lagstiftning om-

gående behövde komma på plats. Idag ser situationen annorlunda ut. Fem år har passerat – fem år då vi på nära håll kunna följa konsekvenserna av den förändrade – och tillfälliga – lagstiftning som infördes. Fem år då vi har haft en möjlighet att analysera konsekvenserna och fundera kring alternativa metoder och möjligheter.

Svenska Röda Korset välkomnade därför tillsättningen av en parlamentarisk kommitté i syfte att utarbeta en framtida långsiktig, hållbar och rättssäker migrationslagstiftning. Under kommitténs arbete har Svenska Röda Korset bidragit med erfarenheter och evidensbaserad kunskap från våra många verksamheter för asylsökande, flyktingar och andra migranter. Sedan 2015 har Svenska Röda Korset även tagit fram rapporter, kartläggningar och analyser i syfte att bidra med analys, kunskap och utvärdering av konsekvenser av olika regelverk, kunskapsunderlag samt främja dialog och samverkan.

Inför förlängningen av tillfälliga lagen ansåg Svenska Röda Korset att den tillfälliga lagens ändamålsenlighet och konsekvenser borde ha utvärderats. Detta hade varit önskvärt för att bistå lagstiftaren i utformningen av en långsiktig, human och rättssäker migrationslagstiftning. En sådan utvärdering har tyvärr inte heller gjorts inför nu aktuellt förslag. Enligt Svenska Röda Korset hade detta kunnat bistå lagstiftaren i utformningen av en långsiktig, human och rättssäker migrationslagstiftning.

Nu aktuellt lagförslag innebär en rad inskränkningar vad gäller möjligheter till uppehållstillstånd, till familjeåterförening samt till möjlighet att i slutändan erhålla permanenta uppehållstillstånd jämfört med den ordinarie utlänningslagen. Förslaget ger även begränsade möjligheter till undantag från olika krav som uppställs på individen. Svenska Röda Korsets sammantagna bedömning är att delar av förslaget riskerar att försvåra samt förlänga integration och etablering i Sverige. Vidare riskerar förslaget att leda till familjesplittring samt därtill försvåra möjligheterna att bevilja tillstånd i särskilt ömmande fall. I så pass livsavgörande frågor som delar av förslaget aktualiserar anser Svenska Röda Korset att det krävs både en betydligt mer ingående analys och evidens innan slutsatser föreslås och implementeras. Generellt anser även Svenska Röda Korset att det bör införas fler möjligheter till undantag i syfte att möjliggöra för beslutande myndighet att kunna göra individuella bedömningar i enlighet med Sveriges internationella förpliktelser och som inte riskerar att leda till orimliga humanitära konsekvenser.

I en tid när antalet flyktingar i världen ökar och när därmed fler människor på flykt är i behov av skydd är det av extra vikt att fortsatt stå upp för den internationella rätten och ett regelverk som tillerkänner alla människor grundläggande rättigheter. Svenska Röda Korset förordar således en samman-

hållen politik som förenar asyltagstiftningen med en politik för integration och etablering som välkomnar människor som behöver en fristad och ger dem verktyg för att under trygga förhållanden etablera sig och starta ett nytt liv i Sverige under humana och värdiga former.

Bakgrund och sammanfattning av utredningens förslag och resonemang

Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Migrationskommittén) har haft i uppdrag att ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken. Enligt dess direktiv ska kommitténs ställningstaganden och förslag bidra till att lägga grunden för ett långsiktigt hållbart, effektivt, humant och rättssäkert regelverk som värnar asyldrätten.¹

I betänkandet föreslås bland annat att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel, att det ska införas krav för permanenta uppehållstillstånd, att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska ha rätt till familjeåterförening med undantag från försörjningskrav under tre månader, att uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter samt att skyddskategorin övriga skyddsbehövande ska avskaffas.

Svenska Röda Korsets synpunkter

4. Faktorer som påverkar var människor söker asyl

Migrationskommitténs analys av faktorer som påverkar var människor söker asyl visar sammanfattningsvis att det är svårt att relatera öknings- eller minskningar av antalet asylsökande till någon enskild, isolerad faktor. Olika faktorer är viktiga för olika grupper och vid olika tidpunkter, och den förhandsinformation som asylsökande har om olika potentiella mottagarländer är inte alltid fullständig eller korrekt. Av stor vikt är sannolikt vilken övergripande bild som sprids av mottagarlandet menar kommittén. Ändringar i lagstiftning och praxis kan få önskade eller oönskade signaleffekter utöver förändringarnas faktiska innebörd.

Enligt Svenska Röda Korsets utvärdering av den tillfälliga lagens humanitära konsekvenser som genomfördes under 2018 har det inte framkommit något som talar för att den tillfälliga lagen skulle vara orsaken till det minskade

¹ Kommittédirektiv, Den framtida svenska migrationspolitiken (Dir. 2019:32)
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2019/06/dir.-201932/>

asylmottagandet i Sverige efter ökningen av antalet asylsökande hösten 2015. Tvärtom talar mycket för att minskningen berott på andra omständigheter.²

Den tillfälliga lagen syftade till att ”skapa ett andrum för svenskt flyktingmottagande” och avsågs gälla i högst tre år, med en avstämning efter två år då regeringen skulle ”bedöma behovet av att lagen gäller även under det sista året av giltighetstiden”.³ Redan i november 2017 meddelade dock regeringen, utan att motivera eller redovisa underlaget för sitt ställningstagande, att den tillfälliga lagen ”ska vara i kraft även det tredje året, det vill säga till juli 2019”.⁴

Trots att regeringen inte hade utvärderat lagens ändamålsenlighet och konsekvenser föreslog regeringen därefter att den tillfälliga lagen skulle förlängas i ytterligare två år till juli 2021. Samtidigt konstaterade regeringen i proposition 2018/19:128 om förlängning av den tillfälliga lagen att det inte kan fastställas i vilken utsträckning lagen har påverkat antalet asylsökande.⁵

5. Internationell utblick

Enligt kommitténs direktiv bör det framtida svenska regelverket ”vara långsiktigt hållbart och *inte väsentligen avvika från andra EU-länders*”.⁶ Detta skiljer sig tydligt från avsikten med den tillfälliga lagen, vilken ”under en begränsad tid [skulle] anpassa det svenska regelverket till *minimnivån enligt EU-rätten och internationella konventioner*”.⁷ Trots detta föreslår kommittén att flera bestämmelser i den tillfälliga lagen ska permanentas.

² Svenska Röda Korset, *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen* (2018) <https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/konsekvenser-av-den-nya-lagen-181206.pdf>

³ Proposition 2015/16:174 Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2016/04/prop.-201516174/>

⁴ En ny möjlighet till uppehållstillstånd för ensamkommande (pressmeddelande) <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/11/en-ny-mojlighet-till-uppehallsstillstand-for-ensamkommande/>

⁵ Proposition 2018/19:128 Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2019/05/prop.-201819128/>

⁶ Kommittédirektiv, Den framtida svenska migrationspolitiken (Dir. 2019:32)

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2019/06/dir.-201932/>

⁷ Proposition 2015/16:174, Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2016/04/prop.-201516174/>

Som kommittén konstaterar i sin konsekvensanalys i kapitel 15: ”I många avseenden kommer regelverket motsvara miniminivån enligt vad som föreskrivs av nuvarande EU-lagstiftning inom områdena asyl och anhöriginvandring. I övriga delar ligger förslagen nära miniminivån. Kapitel 5 visar att förslagen innebär att Sverige får ett regelverk som i vissa bemärkelser är striktare än genomsnittet av EU-medlemsstaterna.”

Svenska Röda Korset har publicerat kartläggningar om rätten till familjeåterförening och längden på uppehållstillstånd i andra EU-länder⁸ vilka indikerar att Sverige i flera avseenden hamnar på en lägre nivå än genomsnittet i EU, om förslagen som kommittén föreslår realiserar.

6. Upphållstillståndens längd

6.5 Överväganden

6.5.1 Tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel

Kommittén föreslår att ett uppehållstillstånd som regel ska vara tidsbegränsat vid det första beslutstillfället. Svenska Röda Korsets avstyrker kommitténs förslag i denna del.

Svenska Röda Korsets utvärdering av den tillfälliga lagens humanitära konsekvenser bygger på intervjuer, enkätsvar och en genomgång av myndighetsbeslut och domar samt sammanställning av befintlig forskning på området.⁹ Utvärderingen 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 tidsbegränsade uppehållstillstånd är hög då de inte vet om de kommer att få stanna i Sverige efter att tiden för tillståndet löper ut. De korta tidsbegränsade uppehållstillstånden 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

⁸ Svenska Röda Korset, *Rätten till familjeåterförening – en europeisk jämförelse* (2020)

<https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/ratten-till-familjeaterforening/>;

Längd på uppehållstillstånd – en europeisk jämförelse (2020)

<https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/langd-pa-uppehallstillstand/>

⁹ Svenska Röda Korset, *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen* (2018)

<https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/konsekvenser-av-den-nya-lagen-181206.pdf>

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, livsavgörande vård på grund av att de inte har ett tillräckligt långt uppehållstillstånd.

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. Redan i vårt remissyttrande¹⁰ avseende förslaget till den tillfälliga lagen lyfte vi farhågor kring att införandet av tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle komma att leda till allvarliga konsekvenser för personer som lider av trauman från väpnad konflikt, tortyr och flykt. Sedan dess har vi sett konsekvenserna av detta och vår erfarenhet visar att det är svårt att genomföra ordentliga traumabehandlingar för personer som inte har en stabil tillvaro och där oron för ett eventuellt återsändande kan överskugga personens möjlighet att bearbeta tidigare upplevelser. Mot bakgrund av den stora osäkerhet som upplevs av personer som endast beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd är många därför inte mottagliga för behövlig trauma-behandling. Vi ser också att psykiatrin i vissa fall nekar personen länge behandlingsinsatser med motiveringen att det är osäkert hur länge personen kommer att stanna kvar i landet. Det pågående traumat innebär också en ökad risk för utveckling av depression och posttraumatiskt stressyndrom (PTSD). De tidsbegränsade uppehållstillstånden leder således till att det blir svårare att behandla och lindra den psykiska ohälsan. Det innebär också att många barn i familjer riskerar att drabbas av sekundärtraumatisering på grund av föräldrarnas dåliga mående.

Ett flertal forskningsstudier visar att den psykiska hälsan och välbefinnandet är sämre hos personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd jämfört med personer med permanenta uppehållstillstånd. Tidsbegränsade uppehållstillstånd leder till osäkerhet och reducerar personens känsla av egenkontroll, vilket i sin tur negativt inverkar på personens förutsättningar för etablering och självförsörjning. Detta är något vi ser inom Svenska Röda Korsets olika verksamheter, inte minst på våra behandlingscenter för krigsskadade och torterade. Personer som utsatts för svåra trauman på grund av tortyr, krig eller svåra flyktupplevelser är extra utsatta eftersom just denna grupp är i särskilt behov av stabilitet och trygghet för bättre mental hälsa. Barn och unga är särskilt utsatta och vi ser hur ovissheten leder till psykisk ohälsa och otrygghet.

¹⁰ 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

I propositionen inför den tillfälliga lagen anför lagstiftaren att deras utgångspunkt 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 uppehållstillstånd medför konsekvenser både för den enskilde och för myndigheter.¹¹ Av innehållet i propositionen är det således klart att regeringen är medveten om att beslutet att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd är problematiskt ur den enskildes synvinkel.

Svenska Röda Korset har, sedan den tillfälliga lagen infördes, sett allvarliga konsekvenser av att personer inte får tillgång till den vård de behöver. Personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd ska i teorin ha tillgång till samma vård som personer med permanenta uppehållstillstånd, men i praktiken sker alltid en bedömning av medicinsk personal där man i vissa fall väger in möjligheten till långsiktig uppföljning av behandling/insatser som en förutsättning för vård. Svenska Röda Korsets vårdförmedling har mött personer som nekats missbruksvård med hänvisning till personens temporära status och personer som inte fått behövliga insatser eller uppföljning inom psykiatrin, och barn som inte fått behövlig tandvård och tandreglering. Vi har även bevittnat exempel på hur tidsbegränsade uppehållstillstånd medfört att personer i behov av organdonation går miste om livsnödvändig behandling. Detta bekräftas även av Statens medicinsk-etiska råd i deras nyligen släppta rapport.¹²

Kommittén visar även i utredningen på det faktum att i princip alla skyddsbehövande har fått sitt tidsbegränsade tillstånd förlängt när det första tillståndet löpt ut under den tillfälliga lagen (98–100%). Inget talar för att det kommer se annorlunda ut framöver vilket medför att en ordning med tidsbegränsade tillstånd, utöver det humanitära lidande det medför för berörda personer, dessutom medför en ökad administrativ börda för myndigheterna som har att hantera dessa och därtill en ökad samhällskostnad.

Mot bakgrund av de negativa effekter på individuell och samhällelig nivå som följer av tidsbegränsade istället för permanenta uppehållstillstånd anser Svenska Röda Korset att det finns flera tungt vägande argument för att Sverige fortsatt bör ha permanenta uppehållstillstånd som huvudregel.

¹¹ Prop. 2015/16:174, sid 29.

¹² *Vård för personer utan permanent uppehållstillstånd – Etiska aspekter på behandling som kräver eftervård*, Statens medicinsk-etiska råd (SMER) 2020:6, november 2020

6.5.2 Undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället

Kommittén föreslår att en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (kvotflyktingar) ska beviljas permanent uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället. Svenska Röda Korsets tillstyrker kommitténs förslag i denna del. Om kommitténs förslag att ett uppehållstillstånd som huvudregel ska vara tidsbegränsat vid det första beslutstillfället införs anser dock Svenska Röda Korset att det bör finnas fler undantag från denna huvudregel förutom det nu föreslagna.

Barn är särskilt utsatta. Detta gäller särskilt barn som är sjuka eller på annat sätt lider av trauma från sina upplevelser i hemlandet eller under flykt. Svenska Röda Korset har fört fram att tidsbegränsade uppehållstillstånd kan riskera att omöjliggöra effektiv och nödvändig vård och rehabilitering för dem som lider av trauma eller tortyrskador. Även ett barn som har varit utsatt för människohandel kan ha varit med om upplevelser och övergrepp som allvarligt påverkar barnets hälsa. I den tillfälliga lagen infördes ett undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd i fråga om barn med varaktigt nedsatta hälsotillstånd (18 §). Svenska Röda Korset anser att det är olyckligt att nämnda bestämmelse nu föreslås utmönstras och att det därmed inte kommer att vara möjligt att bevilja permanenta uppehållstillstånd till vissa, särskilt utsatta barn, vid första beslutstillfället.

Barnkonventionen är svensk lag sedan 1 januari 2020 vilket motiverar än mer att det i enlighet med artikel 3 i konventionen bör finnas en möjlighet att frångå huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd (TUT) om det anses strida mot barnets bästa.

Svenska Röda Korsets erfarenhet visar även att det finns andra särskilt utsatta grupper som riskerar att drabbas här av tidsbegränsade uppehållstillstånd och där sådana tillstånd bidrar till att individens situation försämras och försvåras samtidigt som samhällets kostnader riskerar att öka. För att inte konsekvenserna ska bli orimliga krävs en möjlighet för myndigheten att när det finns synnerliga skäl kunna frångå huvudregeln om tidsbegränsade tillstånd och istället bevilja permanenta i syfte att undvika orimliga konsekvenser för enskilda och därmed för samhället i stort. Vi anser även att myndigheten ska kunna ha detta handlingsutrymme i syfte att bibehålla ett förtroende för rättssystemet. Svenska Röda Korset föreslår således att det ska införas undantag från den föreslagna huvudregeln.

6.5.3 Arbetstillstånd får beviljas för skyddsbehövande som får tidsbegränsade uppehållstillstånd

Kommittén föreslår att arbetstillstånd får beviljas för skyddsbehövande med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget då arbetstillstånd möjliggör att fler människor kommer in på arbetsmarknaden snabbare vilket skapar positiva effekter både för individens hälsa och välmående såväl som för samhället i stort.

6.5.4 Längden på uppehållstillstånd vid flyktingskap

Kommittén föreslår att ett första uppehållstillstånd som beviljas en flykting ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år. Som Svenska Röda Korset motiverat ovan avstyrker vi kommitténs förslag om längden på uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Om lagstiftaren kommer fram till att det första uppehållstillstånd som beviljas ska vara tidsbegränsat bör längden på dessa tillstånd i vart fall inte ligga under den genomsnittliga längden på uppehållstillstånd i de europeiska länder som omfattas av skyddsgrundsdirektivet, varefter permanent uppehållstillstånd beviljas om skyddsbehovet kvarstår.

Den EU-rättsliga regleringen av längden på uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande finns i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet som innehåller minimiregler, det påverkar därmed inte medlemsstaternas möjligheter att anta eller behålla förmånligare bestämmelser. Enligt direktivet ska flyktingar normalt beviljas uppehållstillstånd i *minst tre år* och alternativt skyddsbehövande i *minst ett år*.¹³

Svenska Röda Korset presenterade i juni 2020 en jämförelse av regelverken om längden på uppehållstillstånd i de europeiska länder som omfattas av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Undersökningen visade sammantaget att den genomsnittliga tillståndslängden i andra EU-länder är fem år för flyktingar. Detta kan jämföras med remissförslaget om 3 års uppehållstillstånd för flyktingar. Frankrike och Tjeckien beviljar flyktingar uppehållstillstånd i tio år.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (det omarbetade skyddsgrundsdirektivet)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>

I Finland – det enda nordiska land som vid sidan av Sverige omfattas av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet – ges både flyktingar och alternativt skyddsbehövande uppehållstillstånd i fyra år (därefter beviljas permanent uppehållstillstånd om skyddsbehovet kvarstår).

I betänkandet lyfts ett flertal så kallade pullfaktorer på migrationsområdet och det har även i de samtal som förts under framtagandet av betänkandet diskuterats vikten av att ha regler som ligger på liknande nivå som andra EU-länder för att minska risken för att asylsökande ska söka sig till Sverige i högre grad än till andra länder. Både av den undersökning som Svenska Röda Korset genomfört och av innehållet i betänkandet framgår emellertid att Sverige genom det lagda förslaget kommer att ha en reglering som ligger på en europeisk miniminivå.

Även för det fall Sveriges migrationslagstiftning ska justeras i syfte att inte ha mer fördelaktiga regler än andra EU-länder så saknas anledning att lägga reglerna på en lägre nivå än andra jämförbara länder. Tidsbegränsade uppehållstillstånd som är kortare än det genomsnittliga europeiska regelverket skulle då inte leda till någon skillnad vad gäller de eventuella pullfaktorer som beskrivits, de skulle emellertid få stora negativa konsekvenser för de individer som påverkas vad gäller psykisk hälsa, integrations-möjligheter, tillgång till vård etcetera. Det skulle även innebära kraftigt negativa effekter på integrationsarbetet i Sverige, något som riskerar att få negativa konsekvenser både på individuell och samhällelig nivå.

Om tidsbegränsade uppehållstillstånd fortsatt ska vara huvudregel i Sverige bör längden på dessa tillstånd i vart fall inte ligga under den genomsnittliga längden på uppehållstillstånd i de europeiska länder som omfattas av skyddsgrundsdirektivet.

6.5.5 Längden på uppehållstillstånd vid alternativt skyddsbehov

Kommittén föreslår att ett första uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader. Som Svenska Röda Korset motiverat ovan avstyrker vi kommitténs förslag om längden på uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Om lagstiftaren kommer fram till att det första uppehållstillstånd som beviljas ska vara tidsbegränsat bör längden på dessa tillstånd i vart fall inte ligga under den genomsnittliga längden på uppehållstillstånd i de europeiska länder som omfattas av skyddsgrundsdirektivet, varefter permanent uppehållstillstånd beviljas om skyddsbehovet kvarstår.

Som redogjorts för ovan innehåller den EU-rättsliga regleringen vad gäller längden på uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande minimiregler och därför påverkar inte medlemsstaternas möjligheter att anta eller behålla förmånligare bestämmelser. Enligt direktivet ska alternativt skyddsbehövande i *minst ett år*.¹⁴

Enligt EU-kommissionen har alternativt skyddsbehövande ”samma behov av internationellt skydd som flyktingar” och medlemsstaterna uppmanas därför ”att anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter”.¹⁵ Eftersom skyddsgrundsdirektivet innehåller minimiregler saknas det därför skäl att i nationell lagstiftning skilja mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande när det gäller längden på uppehållstillstånd (även förslaget till skyddsgrundsförordning, i dess aktuella lydelse, innehåller minimiregler i fråga om längden på uppehållstillstånd).¹⁶

Vid genomförandet av artikel 24 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet i svensk rätt angavs bland annat följande: ”*Det framstår inte som vare sig en rimlig eller en praktiskt motiverad ordning att i fråga om uppehållstillståndens giltighetstid efter förnyelse göra skillnad mellan de olika skydds-kategorierna.*”¹⁷

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. Betydelsen av vilken skyddsstatus en person beviljats har fått en mycket större betydelse sedan införandet av tidsbegränsade uppehållstillstånd.

En jämförelse mellan andra medlemsländer som omfattas av EU:s omarbetade skyddsgrundsdirektiv visar att alternativt skyddsbehövande vanligen beviljas uppehållstillstånd i minst två år. Det är dock stor variation

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (det omarbetade skyddsgrundsdirektivet)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>

¹⁵ Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM/2014/0210)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52014DC0210>

¹⁶ “The residence permit shall have an initial validity period of at least 3 years for refugees and at least 1 year for subsidiary protection beneficiaries, as provided by national law” (Document Number ST 5456 2019 INIT)

¹⁷ Prop. 2013/14:248 s. 44

mellan länderna, från ett år i exempelvis Tyskland och Österrike, till fem år i bland annat Italien, Nederländerna och Spanien.

I Grekland, Italien, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Spanien och Ungern är tillståndslängden lika för flyktingar och alternativt skyddsbehövande, vilket är i linje med EU-kommissionens konstaterande att alternativt skyddsbehövande ”har samma behov av internationellt skydd som flyktingar” och uppmaning till medlemsländerna att därför ”anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter”.¹⁸ I den kartläggningen som Svenska Röda Korset presenterade i juni 2020 visades dock att den genomsnittliga tillståndslängden i andra EU-länder är tre år för alternativt skyddsbehövande.¹⁹

Svenska Röda Korset anser att tillståndens längd samt rättigheterna kopplade till bland annat familjeåterförening måste jämföras mellan flyktingar och alternativ skyddsbehövande och diskrimineringen grupperna emellan bör upphöra. Som ovan nämnts är detta även i linje med EU-kommissionens uttalanden.

Ytterligare ett argument för samma längd på tillstånden mellan de båda skyddskategorierna är vad kommittén själv konstaterar, det vill säga att närmast uteslutande samtliga som ansökt om förlängning har beviljats detta då skyddsbehovet kvarstår.

Alltför korta tidsbegränsade tillstånd föranleder även en lång rad negativa konsekvenser både för individer såväl som för samhället i stort. Genom Svenska Röda Korsets vårdverksamheter har det framkommit att nyanlända nekas vissa behandlingar och insatser på grund av att de har korta tidsbegränsade uppehållstillstånd. Detta beror på att ansvarig vårdpersonal anser det oklart om erforderlig eftervård kan genomföras för personer som riskerar att tvingas lämna landet innan vården är avslutad eller om en viss insats behöver följas upp långsiktigt. Genom Svenska Röda Korsets sociala verksamheter för migranter har det också framkommit att nyanlända med korta tidsbegränsade uppehållstillstånd har svårt att få arbete på grund av att arbetsgivare inte vågar anställa personer som de inte vet kommer vara kvar i Sverige under mer än en kortare tid.

¹⁸ Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM/2014/0210)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52014DC0210>

¹⁹ Svenska Röda Korset, *Längd på uppehållstillstånd – en europeisk jämförelse* (2020)

<https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/langd-pa-uppehallstillstand/>

Ett argument som kommittén anför för att alternativt skyddsbehövande kan ha kortare tillståndstider än flyktingar är att alternativt skyddsbehövande kan ha skyddsskäl som inte är individuella på samma sätt som gäller för flyktingar. Detta är ett felaktigt antagande som inte har förankring i svensk lagstiftning. Flyktingdefinitionen har sitt ursprung i FN:s flyktingkonvention och innebär att personer som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp har rätt till uppehållstillstånd och flyktingstatus enligt konventionen. Alternativt skyddsbehövande har rätt till uppehållstillstånd och skyddsstatus om det finns grundad anledning att anta att personen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt. Båda dessa skyddsgrunder beviljas således på grund av individuella skyddsskäl.

Sammanfattningsvis anser således Svenska Röda Korset att om tidsbegränsade uppehållstillstånd fortsatt ska vara huvudregel i Sverige bör längden på dessa tillstånd i vart fall inte ligga under den genomsnittliga längden på uppehållstillstånd i de europeiska länder som omfattas av skyddsgrundsdirektivet. Längden på tillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande bör även jämföras.

Längden på uppehållstillstånd vid förlängning

Svenska Röda Korset avstyrker kommitténs förslag om att även de uppehållstillstånd som beviljas efter förlängningsansökan ska vara tidsbegränsade. Om huvudregeln fortsatt kommer vara att tidsbegränsade tillstånd beviljas vid första beslutstillfället anser vi att giltighetstiden bör vara densamma för både flyktingar och alternativt skyddsbehövande, varefter permanent uppehållstillstånd beviljas om skyddsbehovet kvarstår.

Om lagstiftaren istället väljer att även förlängningstillståndet ska vara tidsbegränsat förordar Svenska Röda Korset att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid förlängning ska gälla i minst tre år för både flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Det ska även vara möjligt att beviljas permanent uppehållstillstånd efter tre års vistelse med tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Enligt förslaget till skyddsgrundsförordning, i dess aktuella lydelse, ska uppehållstillstånd vid förlängning beviljas i *minst 3 år* för flyktingar och

minst 2 år för alternativt skyddsbehövande.²⁰ Det saknas dock skäl att i nationell lagstiftning skilja mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande när det gäller längden på uppehållstillstånd som vi motiverat i ovan avsnitt.

7. Permanenta uppehållstillstånd

7.4 Överväganden

7.4.1 Krav för permanenta uppehållstillstånd

Svenska Röda Korset avstyrker kommitténs förslag att ett permanent uppehållstillstånd ska få beviljas endast om utlänningen uppfyller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap, kan försörja sig och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas (vandelskrav).

Syftet med kommitténs förslag är oklart och det är därför svårt att bedöma dess ändamålsenlighet. I exempelvis Finland saknas krav för permanent uppehållstillstånd, som kan beviljas både flyktingar och alternativt skyddsbehövande efter fyra års tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Om det, trots detta, ska införas krav likt det kommittén föreslår bör försörjningskravet utformas utifrån kommitténs förslag, med en individuell, konkret prövning av den enskildes situation. För att försörjningskravet ska vara rimligt behövs även ett flertal undantag (se nedan).

Vad gäller vandelskravet finns det även i nuvarande utlänningslag ett krav om att ett uppehållstillstånd ska tidsbegränsas om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas (5 kap. 7 §). Ett vandelskrav i sig kan anses rimligt. Svenska Röda Korset har dock synpunkter på hur vandelskravet är utformat och kommittén föreslår att detta ska utvecklas i rättspraxis. Dock anför kommittén att det inte ska krävas fällande domar utan skäliga misstankar ska anses tillräckligt. Det ska dock inte vara fråga om bagatellartade förseelser men däremot mindre brottslighet i kombination med allvarlig misskötsamhet.

Dessa skrivningar kan medföra stor otydlighet för beslutsfattaren och mot bakgrund av såväl legalitets- såväl som objektivitetsprincipen anser vi det vara olämpligt att i så stor utsträckning överlämna så stor del av tolkningen till rättstillämparen i frågor som har så stor betydelse för enskilda. Svenska

²⁰ ”Residence permits shall be renewed on expiry for at least 3 years for refugees and at least 2 years for beneficiaries of subsidiary protection” (Document Number ST 5456 2019 INIT)

Röda Korset vill särskilt understryka att barn helt bör undantas från vandelskrav vid prövning av om permanenta tillstånd ska beviljas.

Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (Ju 2019:08) ska senast den 15 januari 2021 lämna förslag till författningsändringar som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap är krav för svenskt medborgarskap samt utreda i vilken utsträckning det krävs undantag för vissa grupper. Utredningen ska även lämna förslag på hur prov i svenska och grundläggande samhällskunskap kan genomföras rättvist, rättssäkert och ändamålsenligt. I ljuset av att ett grundläggande krav för svenskt medborgarskap är att den enskilde har permanent uppehållstillstånd är det svårt att förstå syftet med kommitténs förslag. Om det överhuvudtaget ska bli aktuellt med liknande krav vid permanent uppehållstillstånd (PUT) anser därför Svenska Röda Korset att frågan bör utredas och analyseras vidare när Ju 2019:08 utmynnat i eventuell lagstiftning.

Kommittén skriver att det är viktigt att Sverige har en liknande reglering som andra nordiska länder och EU:s medlemsländer. En kartläggning som genomförts av Europarådet visar att mindre än hälften av EU:s medlemsländer har krav på *både språkkunskaper och samhällskunskap* för permanent uppehållstillstånd. När det gäller medborgarskap uppställs språkrav i alla medlemsstater utom Bulgarien, Irland och Sverige (för Estland saknas uppgifter).²¹

Kommittén skriver vidare att betydelsen av kunskaper i svenska språket för en person som bor i Sverige och dennes möjligheter att få arbete och i övrigt integreras får inte underskattas. Detta är dock inte liktydigt med att ett *språkrav* skulle underlätta språkinläring. Enligt en aktuell rapport från Timbro finns det ytterst lite forskning om vilka effekter språkstest har på språkinlärningsbenägenhet. Rapportförfattaren efterfrågar därför mer och gärna mångvetenskaplig forskning som belägger effekterna av språkstest på integration.²²

Språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd skulle innebära en genomgripande förändring jämfört med både den tillfälliga lagen och en återgång till utlänningslagens regler. Språk- och samhällskunskapskrav bör därför i vart fall inte införas utan noggrann utredning och beredning,

²¹ Council of Europe, *Linguistic Integration of Adult Migrants: Requirements and Learning Opportunities* (2020)
<https://rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb>

²² Timbro, *Krävande krav. Vad ska språkrav vara bra för?* (2020)
<https://timbro.se/app/uploads/2020/03/kra%CC%88vande-krav.pdf>

med en analys av konsekvenserna för de enskilda som berörs och hur etableringen och integrationen skulle påverkas.

Det framgår inte av kommitténs förslag hur *principen om familjens enhet* har beaktats när det gäller möjligheterna att beviljas permanent uppehållstillstånd och om kommittén har analyserat konsekvenserna av att olika familjemedlemmar kan komma att beviljas olika typer av uppehållstillstånd (tidsbegränsade eller permanenta). Dessa aspekter behöver därför belysas ytterligare.

7.4.2 Undantag från kraven

Svenska Röda Korset tillstyrker kommitténs förslag att barn och personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension ska vara undantagna från de föreslagna kraven på försörjning, språk och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Vi anser dock att även studerande på gymnasienivå och högskolenivå oavsett ålder bör omfattas av undantag vad gäller försörjning. Det är inte rimligt att gymnasie- och högskolestuderande ska tvingas avbryta sina studier för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Svenska Röda Korset anser vidare att vandelskravet enbart bör gälla personer som fyllt 18 år i motsats till kommitténs förslag som förordar att vandelskravet ska tillämpas på alla personer från 15 år. Med kommitténs förslag kommer således kravet att tillämpas på vissa barn och i denna del saknar vi analys kring lämpligheten i detta samt hur det förhåller sig till barnkonventionen.

Svenska Röda Korset anser att det även ska vara möjligt att göra undantag från kraven för permanent uppehållstillstånd när det finns särskilda skäl, istället för synnerliga skäl som kommittén föreslår. Vi anser det vara positivt att kommittén resonerar och exemplifierar med undantag från detta krav men anser att kommitténs resonemang är något oklar. Med de förslag som ges i betänkandet, och med tanke på hur strikt beviskravet vad gäller synnerliga skäl är i juridisk mening, så anser Svenska Röda Korset att särskilda skäl bör användas för att de facto möjliggöra de undantag som även kommittén särskilt nämner. Även med anledning av att ingen bortre tidsgräns föreslås så torde det finnas möjlighet till undantag vid särskilda skäl för att undvika att personer med skyddsbehov, trots ansträngningar, lever i Sverige på tidsbegränsade tillstånd alltför lång tid.

Vår långa och betydande erfarenhet från att i över 30 år arbetat med behandling och rehabilitering av flyktingar och andra migranter som utsatts för tortyr och olika typer av trauman visar att ett permanent uppehållstillstånd kan vara absolut nödvändigt för att en behandling ska kunna genomföras med

positiva resultat. Temporära uppehållstillstånd innebär för de patienter vi möter i våra verksamheter en fortsatt oro och osäkerhet över vad framtiden ska föra med sig och om man kommer sändas tillbaka till det land där man utsatts för exempelvis tortyr. Detta påverkar personens psykiska mående, hens möjligheter att tillgodogöra sig en traumabehandling samt i förlängningen andra förutsättningar för en god integration.²³

Svenska Röda Korset vill också belysa betydelsen av att undantag på grund av särskilda skäl införs vilket möjliggör för Migrationsverket att kunna medge undantag för grupper som annars kan riskera hamna i en orimlig situation. Förutom de exempel som anges i betänkandet kan det även handla om att bibehålla familjens enhet, det vill säga möjlighet att bevilja permanent tillstånd om övriga familjemedlemmar har det, och därmed undvika en eventuell familjesplittring, eller om undantag för vårdnadshavare till statslösa barn som beviljats medborgarskap. Det kan också handla om kvinnor som lämnat destruktiva och våldsamma relationer där de inte haft möjlighet att tillskansa sig försörjning eller språkmöjligheter med anledning av just detta samt personer som överlevt tortyr eller andra svårt traumatiska upplevelser, vilket i många av de fall vi möter innebär att personen behöver sjukskrivning eller förtidspensionering, och som därmed har oerhört svårt att nå uppställda krav. Att införa en möjlighet till undantag för dessa grupper på särskilda skäl kommer vara positivt för både individer och för samhället i stort.

7.4.3 Ansökan och överklagande m. m.

Svenska Röda Korset tillstyrker kommitténs förslag att det ska vara möjligt att överklaga ett beslut att inte beviljas permanent uppehållstillstånd. Som kommittén konstaterar är en möjlighet att överklaga även av vikt för att få en rättspraxis rörande kraven för permanent uppehållstillstånd.

Avseende *när* en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna göras anser Svenska Röda Korset att den enskilda, vid uppfyllande av kraven, ska kunna göra en förnyad ansökan även under pågående tillståndstid. Ett beslut om permanent uppehållstillstånd är av stor betydelse för den enskilde och att behöva invänta tillståndstidens utgång för att först då kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd kan varken anses gagna den enskilde eller samhället. För att undvika ett stort antal ansökningar, där vissa riskerar att vara ogrundade, är det dock rimligt att tänka sig en ordning likt möjligheten

²³ *Hur mår nyanlända flyktingar med tillfälligt uppehållstillstånd*, Linnea Johannesson, Ragnar Westerling <https://socialmedicinsktdskrift.se/index.php/smt/article/view/1767/1771>

att begära att Migrationsverket avgör ärendet.²⁴ Den enskilda kan då inkomma med begäran vid endast ett tillfälle under den tid som Migrationsverket handlägger ärendet. Likaså måste vissa grundförutsättningar vara uppfyllda. Applicerat på ansökan om permanent uppehållstillstånd skulle den enskilde således kunna inkomma med ansökan om permanent uppehållstillstånd vid endast ett tillfälle under tillståndstiden. Vid avslag och efter överklagande skulle en förnyad prövning kunna göras först vid förlängningsansökan.

7.4.4 Personer som redan har tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige

Svenska Röda Korsets avstyrker kommitténs förslag att personer som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen ska omfattas av de föreslagna kraven när de ska ansöka om permanent uppehållstillstånd. Dessa personer bör istället omfattas av en övergångsbestämmelse som innebär att de får beviljas permanent uppehållstillstånd utan att behöva uppfylla de föreslagna kraven för permanent uppehållstillstånd.

De personer som fått tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen har fått detta under förespeglingen att lagen skulle upphöra att gälla senast efter tre år, den 19 juli 2019. När den tillfälliga lagen istället förlängdes i ytterligare två år tvingades dessa personer, som hade hoppats på en trygg tillvaro i Sverige genom möjligheten till permanent uppehållstillstånd efter en återgång till utlänningslagens regler, fortsätta leva i ovisshet och otrygghet med allt vad det innebär för deras möjlighet till bland annat traumabehandling och etablering. Som kommittén konstaterar i kapitel 14 (Rättssäkerhet) är förutsägbarhet för den enskilde även en grundläggande aspekt av rättssäkerhet.

7.4.5 Personer som omfattas av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå

Svenska Röda Korset avstyrker förslaget att de personer som omfattas av lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå, den så kallade gymnasielagen, endast kommer att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd enligt 5 § i den lagen. Av det lagrummet framgår att permanent uppehållstillstånd ska beviljas om sökanden har en anställning som har anmälts till Skatteverket och som gör det möjligt för honom eller henne att

²⁴https://www.migrationsverket.se/download/18.1ef19f6e163f45d340aa51/1583310884569/270011%20Beg%C3%A4ran%20om%20att%20avg%C3%B6ra%20C3%A4rende_sv.pdf

försörja sig och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Betänkandet ska ge förslag på en långsiktig och hållbar migrationspolitik. Då den så kallade gymnasielagen endast omfattar personer som anlänt till Sverige före den 24 november 2015 är lagens relevans av övergående natur. Det ter sig därmed underligt att införa en särreglering som endast avser personer som omfattas av den lagstiftningen. Därutöver saknas en tillräcklig motivering till syftet med förslaget. Genom att införa regleringen skapas återigen en undantagsreglering som endast berör en begränsad målgrupp under en begränsad tid, något som inte är önskvärt efter en tid av många förändringar på migrationsområdet. Förslaget tillför inte någonting till den övergripande situationen eller lagstiftningen utan skulle enbart innebära en negativ särbehandling av en målgrupp som på många sätt redan drabbats särskilt hårt av förändringar i lagstiftning och långa asylprocesser under de senaste åren.

Den föreslagna begränsningen riskerar att innebära en osäkerhet för både målgrupp och myndigheter kring hur olika situationer ska hanteras. Det kan exempelvis uppkomma fall där nya asylskäl uppstår för individer i målgruppen eller att de av andra anledningar bör omfattas av lagregler av humanitära skäl eller annat. Det skulle i dessa fall riskera medföra en tolkningsproblematik men framförallt riskerar det att innebära orimliga negativa konsekvenser för den enskilde. Vid införandet av begränsningar i migrationslagstiftningen ska en proportionalitetsbedömning göras där statens intresse av en reglerad invandring ställs mot den enskildes intressen. Då detta gäller ett begränsat antal människor som redan befinner sig i Sverige med uppehållstillstånd för studier har förslaget inte någon direkt påverkan på statens intresse av en reglerad invandring. De humanitära konsekvenserna för den enskilde kan emellertid bli mycket stora. Svenska Röda Korset anser således inte att kommittén i tillräcklig utsträckning har analyserat konsekvenserna av förslaget och motiverat varför denna grupp bör undantas och vi anser därför att det inte bör införas.

För det fall att bestämmelsen ändå införs bör den justeras och kompletteras i syfte att underlätta för målgruppen att uppnå kraven i gymnasielagen för permanent uppehållstillstånd.

8. Anhöriginvandring

Svenska Röda Korset 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 bland annat strider mot principen om barnets bästa samt mot principen om familjens enhet i Europakonventionen.

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, något som slår hårdast mot de mest utsatta.²⁵

Av Svenska Röda Korsets utvärdering av den tillfälliga lagens humanitära konsekvenser framkommer, såsom vi alltså tidigare befarat, att många får avslag på ansökan om familjeåterförening då de inte lyckas uppfylla de strikta inkomst- och bostadskraven. Många av dessa anhöriga har ändå både bostad och inkomst, men de anses inte tillräckliga eller anses inte uppfylla vissa formkrav. Konsekvenserna av detta är inte rimliga då familjer kan tvingas leva åtskilda under en lång och oöverskådlig tid. Detta i sin tur resulterar många gånger i att kvinnor och barn lever ensamma kvar i länder där det är svårt för kvinnor att själva försörja och skydda familjen. Till detta kommer att frånvaron av familjestöd och oro för kvarvarande familjemedlemmar försämrar den psykiska hälsan, möjligheten till integration och försvårar återhämtningsmöjligheter för personer som sökt skydd i Sverige.²⁶

²⁵ 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.

²⁶ Svenska Röda Korset, *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen* (2018) <https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/konsekvenser-av-den-nya-lagen-181206.pdf>

8.3 Överväganden

8.3.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Svenska Röda Korset tillstyrker kommitténs förslag att om en utlänning har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats, ska uppehållstillstånd ges till en utlänning som är make eller sambo till utlänningen, ett utländskt ogift barn till utlänningen, ett utländskt ogift barn som har en förälder som är gift eller sambo med utlänningen, och en utlänning som på något annat sätt än ovan är nära anhörig till utlänningen om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet. Dock vill vi särskilt understryka att utgångspunkten måste vara att alla som har levt i en stadigvarande relation ska ha rätt till familjeåterförening (se nedan).

Svenska Röda Korset avstyrker kommitténs förslag att det ska införas ett krav på att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd. Ett sådant krav minskar förutsägbarheten för den enskilde. I detta sammanhang bör det noteras att såväl flyktingar som alternativt skyddsbehövande kan ha individuella skyddsskäl kopplade till den egna personen. Om kravet trots detta införs i utlänningslagen bör det därför tydligt framgå av lagstiftningens förarbeten att det för både flyktingar och alternativt skyddsbehövande i normalfallet finns välgrundade utsikter för ett varaktigt uppehållstillstånd. Detsamma bör gälla för personer som beviljats uppehållstillstånd på synnerligen eller särskilt ömmande skäl då det i dessa fall torde röra sig om sådana omständigheter att det inte kan bli aktuellt med annat än varaktiga tillstånd. Även i ärenden när personer beviljats tillstånd på grund av bestående verkställighetshinder torde detta också *i normalfallet* vara att anse som att välgrundade utsikter till varaktigt tillstånd finns då hindret har bedömts vara bestående.

Svenska Röda Korset instämmer i kommitténs bedömning att alternativt skyddsbehövande ska ges möjlighet till anhöriginvandring på samma villkor som flyktingar. Enligt EU-kommissionen har alternativt skyddsbehövande ”samma behov av internationellt skydd som flyktingar” och medlemsstaterna uppmanas därför ”att anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter”.²⁷ Eftersom familjeåterföreningsdirektivet innehåller minimiregler saknas det därför skäl att i nationell lagstiftning skilja mellan flyktingar

²⁷ Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM/2014/0210)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52014DC0210>

och alternativt skyddsbehövande när det gäller rätten till familjeåterförening och eventuella villkor som till exempel försörjningskrav. Det kan också konstateras att en majoritet av andra EU-stater inte har infört några begränsningar för möjligheten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande jämfört med vad som gäller för flyktingar.²⁸

Svenska Röda Korset tillstyrker kommitténs förslag att rätten till anhöriginvandring även ska gälla för personer som beviljats tidsbegränsade tillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder.

Vilka anhöriga ska omfattas?

I samband med förlängningen av tillfälliga lagen framhöll Svenska Röda Korset att kravet på ett etablerat förhållande vid anknytning för personer som tillhör kärnfamiljen kan vara diskriminerande för HBTQI-familjer som många gånger inte kunnat sammanbo i hemlandet.²⁹ Som kommittén konstaterar kan ett par ha tvingats dölja sitt samboförhållande bland annat på grund av att det inte har accepterats i den kultur de levt, vilket dock inte hindrar att ett samboförhållande i rättslig mening kan ha förelegat. Att de till exempel haft tillgång till två olika bostäder utesluter inte att de kan vara sambor. Svenska Röda Korset vill i detta avseende understryka att par även av andra anledningar än det nyss nämnda i vissa fall inte kunnat leva tillsammans i hemlandet, till exempel pga. hedersrelaterade frågor. För att säkerställa att bland annat HBTQI-familjer eller andra par som riskerar våld eller förföljelse med anledning av sin relation inte diskrimineras bör det därför tydligt framgå av lagstiftningens förarbeten att det vid prövningen av om ett samboförhållande förelegat ska en göras helhetsbedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Utgångspunkten måste vara att alla som har levt i en stadigvarande relation ska ha rätt till familjeåterförening.

Svenska Röda Korset välkomnar kommitténs förslag att det, även i de fall anknytningspersonen i Sverige har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, ska finnas en möjlighet till familjeåterförening för personer som omfattas av 5 kap. 3 a § första stycket 2, det vill säga utlänningar som på något annat sätt

²⁸ Se även Svenska Röda Korset, *Rätten till familjeåterförening – en europeisk jämförelse* (2020)

<https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/ratten-till-familjeaterforening/>

²⁹ Svenska Röda Korsets yttrande över utkastet till lagrådsremiss ”Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige”,

<https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/remissvar/svenska-roda-korsets-yttrande-over-lagradremsiss-forlangning-tillfalliga-lagen-om-uppehallstillstand.pdf>.

än som avses i 3 § är nära anhöriga till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.

Svenska Röda Korset konstaterar att kommittén föreslår att familjeåterförening inte ska vara möjlig vid så kallade snabba anknytningar där anknytningspersonen har tidsbegränsat uppehållstillstånd. I denna del vill Svenska Röda Korset understryka att konsekvensen härav i många fall kan komma att drabba barn i dessa familjekonstellationer mycket hårt. Det följande kan illustreras enligt följande: På sin flykt till Sverige träffar en kvinna en man med vem hon inleder en relation. Väl i Sverige beviljas hon ett treårigt permanent uppehållstillstånd och flyktingstatus. Kort därefter föds parets gemensamma barn. Utifrån kommitténs förslag är barnets far inte berättigad till uppehållstillstånd i förhållande till barnets mor förrän denna erhåller ett permanent uppehållstillstånd (vilket föreslås vara möjligt först efter tre år med tillstånd i Sverige). Inte heller i förhållande till barnet kan fadern, enligt kommitténs förslag, utverka ett uppehållstillstånd – en situation som svårigen kan anses vara i konformitet med principen om barnets bästa.

Svenska Röda Korset avstyrker kommitténs förslag att övriga kategorier i 5 kap. 3 a § inte ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I detta avseende vill Svenska Röda Korset särskilt framhålla att kommittén inte i tillräckligt hög utsträckning kan anses ha analyserat huruvida förslaget kan komma att strida mot svenska konventionsåtaganden - något som kommittén också själv vidgår genom sin skrivelse om att "det inte är helt enkelt att exakt veta hur långt de svenska konventionsåtagandena går".

Vad särskilt gäller möjligheten att få ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § första stycket p. 3 och 4, dvs. för utlänningar som är föräldrar till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige (p. 3) och utlänningar som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett i Sverige bosatt barn (p. 4) som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats kan vidare konstateras att kommittén har grundat sitt ställningstagande på att det är rimligt att anta att det rör sig om mycket få fall. Även om så är fallet måste beaktas att det i dessa ärenden handlar om barns rätt till sina föräldrar och sitt familjeliv men också att det i Barnkonventionsutredningens betänkande betonas att i "det fortsatta arbetet med en utformning av bestämmelserna om uppehållstillstånd och familjeåterförening är det nödvändigt att det görs grundliga barnrättsliga

analyser och att principen om barnets bästa beaktas”.³⁰ Svenska Röda Korset anser i denna del att detta inte är genomfört och avstyrker således förslaget i sin helhet.

Svenska Röda Korset konstaterar att kommitténs förslag inte, likt 13 § tillfälliga lagen, innehåller någon uttrycklig bestämmelse som kan komma att tillämpas som en ventil när uppehållstillstånd inte kan ges på någon annan grund och besluten annars kan komma att strida mot svenska konventionsåtaganden. I detta avseende ska framhållas att kommittén själv fastslår att den ser svårigheter vad gäller bedömningen av om beslut är i konformitet med svenska konventionsåtaganden. För att i största möjliga mån tillse att förslaget inte riskerar att hamna i konflikt med Sveriges internationella åtaganden anser Svenska Röda Korset att det bör övervägas att låta införa en bestämmelse likt den Lagrådet förordade vid införandet av den tillfälliga lagen³¹, det vill säga en bestämmelse enligt vilken uppehållstillstånd får beviljas en utlänning om det av omständigheterna klart framgår att hans eller hennes anknytning till Sverige eller personliga omständigheter i övrigt nödvändiggör detta och uppehållstillstånd inte kan ges på någon annan grund.

Det ska vidare framhållas att kommitténs förslag inte innehåller några överväganden rörande anhöriginvandring som är kopplad till personer som har tidsbegränsade uppehållstillstånd på andra grunder, till exempel på grund av arbete eller studier vilket inte har omfattats av kommitténs direktiv. Svenska Röda Korset vill ändå belysa en kategori av anhöriga som inte omnämns men där familjesplittringen kan bli oerhört kännbar och som vi möter i våra verksamheter. Det gäller anhöriga som själva beviljats tidsbegränsade tillstånd på grund av anhöriginvandring men som därför - såsom förslaget ska förstås - inte har rätt till familjeåterförening för kvarvarande anhöriga i hemlandet. Det sagda innebär att det skulle kunna uppstå situationer där Sverige, genom att neka uppehållstillstånd, bryter mot internationella konventioner såsom exempelvis Barnkonventionen. Det sagda kan exemplifieras enligt följande. En familj bestående av en mamma och tre minderåriga barn splittras på grund av en pågående väpnad konflikt i hemlandet, varvid ena dottern som är 13 år lyckas ta sig till Sverige och beviljas asyl. Dottern får herefter kontakt med modern som ansöker om och beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd grundat på anknytning till dottern. En tid herefter lyckas modern lokalisera och få kontakt med sina kvarvarande barn - två söner på 12 och 15 år - som befunnit sig på flykt alltsedan familjen splittrades. Dessa barn kan således inte beviljas uppehållstillstånd på anknytning till modern eftersom detta kräver att modern, som beviljats

³⁰ Barnkonventionen och svensk rätt (SOU 2020:63) <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/11/sou-202063/>

³¹ Prop. 2015/16:174 s. 53

tillstånd på anknytning till dottern, har ett permanent uppehållstillstånd vilket hon kan ansöka om först efter tre år. Oaktat att en sådan anknytningsperson saknar skyddsskäl gentemot hemlandet är det knappast humant eller rimligt att kräva att modern tvingas välja mellan sina barn. Det sagda illustrerar väl behovet av en så kallad ventil för undantagssituationer likt den nyss nämnda.

8.3.2 Tillståndstidens längd vid anknytning

Kommittén föreslår att ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till en person med tidsbegränsat tillstånd ska gälla för samma tid som för anknytningsperson. I denna del har inte Svenska Röda Korset något övrigt att tillägga. Detta torde dock även gälla vid anknytning till personer med permanent tillstånd. Svenska Röda Korset avstyrker således kommitténs förslag att ta bort möjligheten att beviljas ett permanent uppehållstillstånd vid första beslutstillfället. Detta kan även motiveras utifrån argumentet om familjens enhet och att familjemedlemmar bör ha samma längd på sina tillstånd för att undvika familjesplittring och förutsägbarheten. Kommitténs förslag i denna del kommer bli kostsam både för individer och för samhället i stort. Kommitténs argument syftar mer till att förorda en europeisk miniminivå istället för en väl fungerande lagstiftning för individer.

Kommittén föreslår vidare att ett tillstånd som beviljas på grund av anknytning till en utlänning med permanent uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat och gälla i två år. Vid förlängning ska även detta tillstånd vara tidsbegränsat och gälla i 2 år. Om vissa ytterligare krav är uppfyllda kan efter en ansökan permanent tillstånd beviljas, dock tidigast efter 3 år med uppehållstillstånd i Sverige. Svenska Röda Korset möter redan idag barn som kommit på anknytning till sina föräldrar med tidsbegränsade uppehållstillstånd genom den tillfälliga lagen. Under tiden deras tidsbegränsade tillstånd löper hinner de fylla 18 år och får sedermera avslag på sin ansökan vid förlängningsansökan då anknytningen inte anses kvarstå. Trots att familjekonstellationen är intakt. Detta torde inte vara lagstiftarens intention och kan inte heller anses vara rimligt. Regeringen har aviserat tilläggsförslag som kan komma att möjliggöra lättnader för denna grupp men inga konkreta förslag har ännu kommit Svenska Röda Korset till del. Förslaget som härrör från kommittén riskerar medföra orimliga konsekvenser för barn som hinner hinna fylla 18 år under tillståndstiden på 2 år plus 2 år.

Svenska Röda Korset avstryker således förslaget i denna del. Om det ska införas bestämmelser likt den nu förslagna är det av yttersta vikt att det införs en ventil i syfte att undvika familjesplittring och även i denna del anser Svenska Röda Korset att det ska införas en möjlighet erhålla uppehållstillstånd vid förlängning om det finns särskilda skäl. Vidare ska

beaktas att kommitténs förslag i denna del innebär att anhöriga till personer med permanent uppehållstillstånd kommer att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd först efter fyra år eftersom kommittén föreslår att man ska kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd först efter tre år med uppehållstillstånd samt först vid en förlängningsansökan. Att dessa anhöriga således kan missgynnas jämfört med andra anhöriga vars anknytningspersoner har tidsbegränsade uppehållstillstånd är inte rimligt.

Svenska Röda Korset välkomnar vidare att kommittén föreslår att bestämmelsen i 5 kap. 16 § utlänningslagen, som syftar till att ge skydd åt våldsutsatta vid anhörginvandring, ska återinföras. Som kommittén själv påpekar kan personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning hamna i en beroendeställning till anknytningspersonen och känna sig tvungade att stanna kvar i ett förhållande trots att det till exempel förekommer våld. Svenska Röda Korset ser dock att ett återinförande inte är tillräckligt för att ge önskad effekt, det vill säga att skydda våldsutsatta i såväl destruktiva som farliga relationer. Enligt Svenska Röda Korset finns det alltså en risk att våldsutsatta känner sig tvungna att stanna kvar i relationen i fråga till dess att de själva kan ansöka om och beviljas ett permanent uppehållstillstånd - något som kommittén alltså föreslår ska vara möjligt först efter att personen haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i tre år. Detta innebär med andra ord att den så kallade tvåårsregeln i utlänningslagen, alltså möjligheten till ett permanent uppehållstillstånd, förlängs med ytterligare ett år för denna utsatta grupp. Till detta kommer att kommittén föreslår att det ska uppställas ytterligare krav på att erhålla ett permanent uppehållstillstånd, vilket innebär att våldsutsatta riskerar att komma att stanna kvar i våldspräglade relationer på obestämd tid.

Svenska Röda Korset anser att det därför är hög tid att tillsätta en utredning som har till uppdrag att genomföra en översyn över detta regelverk och dess konsekvenser i syfte att inte ha en lagstiftning som riskerar låsa in våldsutsatta och deras barn i destruktiva och farliga relationer och omöjliggöra reella möjligheter till skydd och trygghet.

8.3.3 Möjlighet att vägra uppehållstillstånd vid anknytning

Svenska Röda Korset avstyrker kommitténs förslag att ett uppehållstillstånd ska få vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år.

Enligt utlänningslagen får uppehållstillstånd vägras för anknytningspersonens make/maka eller sambo om någon av makarna eller samborna är *under 18 år*.

Som tidigare nämnts har kommitténs uppdrag varit att föreslå ett regelverk som inte väsentligen avviker från andra EU-länders. Det saknas därför anledning att anpassa åldersgränsen till familjeåterföringsdirektivets miniminivå.

9. Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Som ovan har framhållits visar Svenska Röda Korsets utvärdering av den tillfälliga lagens humanitära konsekvenser att många ärenden som rör ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterföring avslås på grund av försörjningskravet. Enligt Migrationsverket har cirka 3 700 personer som ansökt om familjeåterföring fått avslag på grund av de inte har uppfyllt försörjningskravet under perioden mitten av 2016 till och med 2019.³²

Svenska Röda Korsets utvärdering visar att anknytningspersonen i Sverige i många fall anses sakna en tillräckligt hög eller varaktig inkomst och svårigheterna att hitta en tillräckligt stor bostad orsakar ytterligare problem. För familjer med flera barn blir försörjningskravet ännu svårare att uppfylla. Försörjningskravet leder också i vissa fall till utnyttjanden på arbetsmarknaden eftersom många är beredda att acceptera dåliga arbetsförhållanden om de tror att det på sikt ökar möjligheten att få hit familjen.

Flera avslag som granskats i utvärderingen har baserats på att de anställningskontrakt 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 andra avslag har baserats på att anknytningspersonen har för låg inkomst eller att inkomsten inte är arbetsrelaterad. Viktigt att föra fram i detta avseende är vidare att kvinnor riskerar att drabbas hårdare än män av försörjningskravet då utrikesfödda kvinnor har en lägre sysselsättningsgrad än män och vidare en längre etableringstid på arbetsmarknaden.³³

I samband med förlängningen av den tillfälliga lagen påpekade Migrationsöverdomstolen att det generella kravet på försörjning kommer att begränsa rätten till familjeåterföring på ett sätt som i vart fall för vissa grupper – till exempel barn, funktionshindrade och pensionärer, kan bli oproportionerligt

³² Migrationsverket, *Underlag till parlamentariska kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken*, Diarienummer 4.3.1.4-2020-2237 (2020-02-28)

³³ Svenska Röda Korset, *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen* (2018) <https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/konsekvenser-av-den-nya-lagen-181206.pdf>

eller till och med diskriminerande.³⁴ Dessvärre har Svenska Röda Korset evidens på att just detta skett i ett stort antal ärenden.

I detta avseende ska nämnas att FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förbjuder bestämmelser som medför att personer med funktionsvariationer diskrimineras. Trots att den tillfälliga lagen innehåller en ventil som innebär att uppehållstillstånd ska beviljas om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande visar Svenska Röda Korsets erfarenhet många exempel på att försörjningskravet tillämpas strikt även för personer med allvarliga funktionsnedsättningar som till följd härav har betydande svårigheter att komma i arbete. Till exempel har vi sett att ett försörjningskrav har uppställts i ett ärende där anknytningspersonen i Sverige förlorat ena foten, halva benet och en hand i ett sprängdåd i hemlandet. Vi har också sett ett ärende där anknytningspersonen var 65 år och blind och där Migrationsverket motiverade sitt avslagsbeslut med att försörjningskravet kunde upprätthållas då han inte var utestängd från hela arbetsmarknaden. Gemensamt för dessa ärenden är att ingen hänsyn togs till att personerna saknade faktisk arbetsförmåga.

9.4 Överväganden

9.4.1 Försörjningskravets utformning

Svenska Röda Korset avstyrker kommitténs förslag att det som huvudregel ska ställas ett försörjningskrav som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning. Kommittén anför att alla EU-länder har infört någon form av försörjningskrav vid anhöriginvandring. Detta gäller dock inte om anknytningspersonen är flykting eller alternativt skyddsbehövande. En jämförelse mellan andra EU-länder som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet visar att reglerna varierar, men att de flesta länder antingen medger *undantag under minst tre månader* efter att anknytningspersonen har beviljats skyddsstatus eller *helt saknar försörjningskrav* för flyktingar och alternativt skyddsbehövande.³⁵ Svenska Röda Korset anser att det föreslagna försörjningskravet *inte* bör omfatta flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Försörjningskravet bör inte heller gälla kvotflyktingar.

³⁴ Kammarrätten i Stockholm, *Remissyttrande, Utkast till lagrådsremiss Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* (2019-03-15)

³⁵ Svenska Röda Korset, *Rätten till familjeåterförening – en europeisk jämförelse* (2020) <https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/ratten-till-familjeaterforening/>

Om försörjningskravet ska omfatta flyktingar och alternativt skyddsbehövande instämmer Svenska Röda Korset i kommitténs bedömning att det inte bör göras någon skillnad mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande när det gäller försörjningskravet. Som noterats ovan saknas det skäl att i nationell lagstiftning skilja mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande när det gäller rätten till familjeåterförening och eventuella villkor som till exempel försörjningskrav.

Om försörjningskrav införs som huvudregel bör det göras en översyn av försörjningskravets utformning. I detta avseende vill Svenska Röda Korset särskilt understryka att kraven i nuvarande försörjningskrav är för högt ställda och omöjliggör familjeåterförening för några av de mest utsatta. För större familjer kan det bli omöjligt att bekosta dels en tillräckligt stor bostad, dels att – särskilt som nyanländ – få arbete med tillräckligt hög inkomst för att försörja samtliga familjemedlemmar.³⁶ Vår utvärdering av den tillfälliga lagen visar att familjeåterförening många gånger nekats på grund av att anknytningspersonerna inte kunnat visa att de haft tillräckligt hög varaktig inkomst och även haft svårt att få en tillräckligt stor bostad. Många ärenden avslås trots att anknytningspersonen haft både inkomst och bostad.³⁷ Anvisningar om försörjningskravet finns i förordning och föreskrifter.³⁸

Enligt EU-domstolen får eventuella villkor för familjeåterförening inte tillämpas på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, vilket är att främja familjeåterförening. Exempelvis får återförening inte nekas enbart på grund av att anknytningspersonens inkomst understiger ett visst angivet referens-

³⁶ Räkneexempel: Make/maka har ansökt om familjeåterförening tillsammans med tre barn över sju år. Den summa som föräldern i Sverige måste ha kvar att disponera när boendet är betalt, det så kallade normalbeloppet, uppgår till 17 429 kronor efter skatt. Lönen före skatt måste då, vid en skattesats på 30 procent, uppgå till 24 898 kronor. Från beloppet räknas barnbidrag och flerbarnstillägg bort. Till summan kommer som ovan nämnts kostnaden för ett boende, i detta exempel med minst tre rum och kök, då makar kan dela rum och högst två barn får dela på ett rum. Medellönen för en lärare med arbetserfarenhet på 9,5 år är 27 399 kr (se <http://www.lonestatistik.se/loner.asp/yrke/Larare-1603>). För bilmekaniker är medellönen 21 691 kr (se <http://www.lonestatistik.se/loner.asp/yrke/Bilmekaniker-1252>). För en servitör/servitris, där inga särskilda utbildningskrav ställs, ligger medellönen på 19 077 kr för anställd med fem års erfarenhet (se <https://www.lonestatistik.se/loner.asp/yrke/Servitor-servitris-1105>)

³⁷ Svenska Röda Korset, *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen* (2018) <https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/konsekvenser-av-den-nya-lagen-181206.pdf>

³⁸ Förordning (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, <https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2016850-om-tillfalliga-sfs-2016-850>; Migrationsverkets föreskrifter om försörjningskravet vid anhöriginvandring (MIGRFS 02/2017), <https://www.migrationsverket.se/download/18.585fa5be158ee6bf362fce/1485556063097/MIGRFS%202%202017.pdf>

belopp. *Det ska göras en individuell, konkret prövning av den enskildes situation.*³⁹ Utifrån domstolens praxis betonar EU-kommissionen att medlemsstaterna måste ”göra en välbalanserad och rimlig bedömning av alla omständigheter i det enskilda fallet, med vederbörlig hänsyn till underåriga barns bästa. Inga enskilda omständigheter får leda till ett automatiskt beslut, utan de måste alla vägas in som relevanta omständigheter”.⁴⁰ Trots nämnda praxis och riktlinjer har Svenska Röda Korset sett ett mycket stort antal exempel⁴¹ där försörjningskravet inte ansetts uppfyllt eftersom anknytningspersonens sammanlagda inkomst understeg det uppställda referensbeloppet⁴². Mot denna bakgrund anser vi att EU-domstolens praxis och EU-kommissionens⁴³ riktlinjer bör *tydliggöras i lagtexten*.⁴⁴

9.4.2 Undantag från försörjningskravet

Svenska Röda Korset tillstyrker kommitténs förslag att försörjningskravet, om det införs, *inte* ska gälla om anknytningspersonen är ett barn eller

³⁹ Mål C-578/08 Chakroun mot Nederländerna

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2010:117>

⁴⁰ Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM/2014/0210)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52014DC0210>

⁴¹ Svenska Röda Korset har genom vår juridiska rådgivning kommit i kontakt med ärenden där det endast har varit några hundralappar för lite som medfört ett avslag (ex 291 SEK). Migrationsverket skriver ju sällan ut det exakta beloppet + siffrorna anges i NETTO så man får räkna på normalbeloppet, minus ev. barnbidrag.

⁴² Förordning (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige som refererar till "Kronofogdemyndighetens föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid löneutmätning",

⁴³ Av EU-domstolens praxis framgår att försörjningskravet ska tillämpas mot bakgrund av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) och att medlemsstaterna är skyldiga att ta hänsyn till berörda barns bästa och stäva efter att främja familjelivet vid prövningen av ansökningar om familjeåterförening. En väl avvägd och rimlig bedömning av samtliga inblandande intressen ska göras, varvid särskilt berörda barns intresse ska beaktas (dom den 6 december 2012 i de förenade målen C-356/11 och C-357/11, *O, S och L m.fl.*, samt artikel 7 och 24 i rättighetsstadgan). I varje enskilt fall ska en individuell bedömning göras där vederbörlig hänsyn tas till arten och stabiliteten av den berörda personen familjeband, varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet (dom den 27 juni 2006 i mål C-540/03, *Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd*). Bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet, särskilt försörjningskravet, ska vidare tolkas mot bakgrund av rätten till respekt för familjelivet som stadgas i såväl Europakonventionen som rättighetsstadgan (dom den 4 mars 2010 i mål C-578/08, *Chakroun*).

⁴⁴ Se även Svenska Röda Korsets yttrande över utkastet till lagrådsremiss

Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

<https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/remissvar/forlangning-av-den-tillfalliga-utlanninglagen/>

sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige. Även personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension bör vara undantagna från försörjningskrav. De sistnämnda personerna är enligt kommittén undantagna från försörjningskravet i fråga om att erhålla permanent uppehållstillstånd och det har från kommitténs sida inte getts någon förklaring till varför en åtskillnad skulle göras i fråga om försörjningskravet avseende anhöriginvandring.

Om det föreslagna försörjningskravet ska omfatta flyktingar och alternativt skyddsbehövande bör undantaget från försörjningskrav gälla längre än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande. I detta avseende ska uppmärksammas att EU-kommissionen konstaterar att en tidsfrist på tre månader ofta innebär ”praktiska svårigheter för flyktingar, vilket i praktiken förhindrar familjeåterförening” och rekommenderar därför att möjligheten enligt familjeåterföreningsdirektivet att införa en tidsfrist inte används, d.v.s. att flyktingar *helt undantas från försörjningskrav*.⁴⁵ I vart fall bör en ansökan om familjeåterförening inte kunna avslås enbart på grund av den inkommit efter tidsfristen *om det objektivt sett är ursäktligt att den gavs in för sent*.⁴⁶

Även för kvotflyktingar bör undantaget gälla längre än tre månader. Tidsfristen bör även räknas från ankomsten till Sverige. I sammanhanget bör framhållas att Svenska Röda Korset har sett exempel på när försörjningskrav har uppställts för kvotflyktingar som har anlant till Sverige först *efter* att tremånadersfristen har passerat. Det är därför välkommet att Migrationsöverdomstolen nu kommer att pröva denna fråga⁴⁷ i ett nyligen uppsläppt mål.

Kommittén konstaterar att det av statistik från Migrationsverket framgår att det finns ett inte obetydligt antal anhöriga till skyddsbehövande som inte ansöker om anknytning inom tre månader från att anknytningspersonen fick uppehållstillstånd och som därför omfattas av försörjningskravet. Kommittén anför vidare att det saknas närmare utredning om orsakerna till detta, men det kan vara fråga om okunskap, brist på dokumentation med mera. Svenska Röda Korset vill i detta avseende särskilt framhålla att vi möter ett stort antal ärenden där personer drabbas av detta och anknytningspersonerna har presenterat olika förklaringar till varför en ansökan om familjeåterförening inte

⁴⁵ Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM/2014/0210)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52014DC0210>

⁴⁶ Jämför mål C-380/17 K och B mot Nederländerna

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0380>

⁴⁷ Migrationsöverdomstolens mål nr UM 8722-20

inkom inom tremånadersfristen. Det har bland annat rört sig om att formell ansökan inte varit möjlig inom nämnda frist då anknytningspersonen alltfjänt inväntat att bli folkbokförd i Sverige. Det har rört sig om att man inväntar tid på ambassad där väntetiderna är oerhört långa. Vi har mött anknytningspersoner som varit svårt traumatiserade efter förföljelsen i hemlandet vilket, i kombination avsaknad av information om tremånadersfristen, medfört att en formell ansökan inte kom att anhängiggöras inom nämnda frist. Genomgående i dessa ärenden är att ingen hänsyn har tagits till de förklaringar som förts fram av de enskilda till anledningen att ansökan inte inkommit inom tre månader. Härutöver visar Svenska Röda Korsets erfarenhet, som under decennier arbetat med efterforskning av saknade anhöriga, att många familjer som tvingas fly från sitt hemland splittras, många gånger redan i hemlandet, under flykten genom grannländer eller i Europa. I många fall tar det många år att få reda på var familjemedlemmar befinner sig. Ibland sitter familjemedlemmar också fängslade och är av den anledningen förhindrade att söka uppehållstillstånd.

Trots att kommittén, som ovan nämnts, saknar närmare underlag till varför det är en såpass stor mängd skyddsbehövande som inte ansöker inom tremånadersfristen föreslår man ändock att detta torde kunna stävjas genom bättre information från Migrationsverket. Om den föreslagna tremånadersfristen inte kommer att förlängas vill Svenska Röda Korset understryka att en sådan frist förutsätter att enskilda berörda får tydligare information från myndigheterna om den tremånadersfrist inom vilken ansökan om familjeåterförening måste göras för att försörjningskrav inte ska aktualiseras. Detta för att kunna tillgodogöra sig möjligheterna att undantas från försörjningskravet samt för att garantera att svenska myndigheters tillämpning av reglerna inte står i strid med EU-rätten⁴⁸. Dock visar vår erfarenhet att problemet är större än så då det kan handla om försvunna familjemedlemmar som man helt enkelt förlorat kontakten med, men också problemet för kvotflyktingar som vi tidigare framhållit – ett mål vars utgång lagstiftaren bör invänta.

Enligt såväl tillfälliga lagen som kommitténs förslag förutsätter ett undantag från försörjningskravet för flyktingar och alternativt skyddsbehövande att familjemedlemmarna sammanbott utomlands en längre tid eller att det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat. I detta avseende vill Svenska Röda Korset erinra om vad kommittén tidigare konstaterat om att HBTQI-par kan ha tvingats dölja sitt sammanboende i hemlandet, bland annat på grund av att det inte har accepterats. Som ovan konstaterats av kommittén ska detta inte hindra att ett samboförhållande i rättslig mening kan ha förelegat. För att säkerställa att exempelvis HBTQI-familjer, eller par med

⁴⁸ Mål C-380/17 K och B mot Nederländerna

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0380>

hedersrelaterad problematik, inte diskrimineras i fråga om att kunna komma i åtnjutande av undantaget från försörjningskravet bör det därför tydligt framgå av lagstiftningens förarbeten att det vid prövningen av om familjemedlemmarna sammanbott ska en göras helhetsbedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt Svenska Röda Korset borde det vara rimligt att de personer som av olika anledningar och utan egen förskyllan inte kan försörja sig, till exempel på grund av funktionsnedsättning, arbetsförmåga eller liknande, tydligt borde undantas från försörjningskravet och inte enbart låta detta bli en fråga för rättstillämparen. För sådana situationer som det nyss nämnda där det framstår som olämpligt att ställa upp ett försörjningskrav anser Svenska Röda Korset att det i vart fall ska vara möjligt att göra undantag från försörjningskravet när det finns särskilda skäl - vilket föreskrivs i utlänningslagen - istället för synnerliga skäl som kommittén föreslår. Detta då ett undantag för synnerliga skäl riskerar att bli alltför snävt och kan komma att tillämpas enbart i rent exceptionella fall, vilket i praktiken innebär en risk att Sverige inte uppfyller sina internationella åtaganden. Detta var också anledningen till att *särskilda skäl*, och inte *synnerliga skäl*, infördes i utlänningslagen.⁴⁹

10. Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

10.4 Överväganden

10.4.1 En återgång till synnerligen ömmande omständigheter

Svenska Röda Korset välkomnar kommitténs förslag att om ett uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlännings om det vid en samlad bedömning finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att hen bör tillåtas stanna i Sverige.

I samband med införandet av den tillfälliga lagen begränsades möjligheterna att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl kraftigt, då det beslutades att sådana tillstånd endast skulle beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionstagande att neka uppehållstillstånd. År 2014, det vill säga innan den tillfälliga lagen trädde i kraft, beviljades 1 685 personer uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter av totalt 35 571 beviljade uppehållstillstånd på grund av asylskäl. Detta innebär att ungefär 4,5 % av de asylsökande under det året beviljades uppehållstillstånd på grunden ömmande

⁴⁹ Prop. 2009/10:77, s. 25 - 26.

omständigheter. År 2017 var motsvarande siffra 3,2 %.⁵⁰ Redan innan införandet av den tillfälliga lagen var det således en mycket liten andel av dem som sökte asyl i Sverige som beviljades uppehållstillstånd på denna grund.

Svenska Röda Korset har, med beaktande av att lagstiftningen i denna del berört de människor som är allra mest utsatta, varit starkt kritiska till den begränsning som infördes i samband med införandet av tillfälliga lagen. Eftersom det handlar om så få ärenden per år har det begränsad påverkan på det totala asylmottagandet i Sverige om denna grund för uppehållstillstånd finns kvar, det har emellertid avgörande betydelse för de individer som omfattas och välkomnar således kommitténs förslag i denna del.

Vidare avstyrker Svenska Röda Korset förslaget vad gäller barn och anser att barn ska beviljas uppehållstillstånd om det finns särskilt ömmande omständigheter.

Regeringen har aviserat ett kommande tilläggsförslag i denna fråga men detta har ännu inte skickats på remiss varvid Svenska Röda Korset enbart kommenterar på nu aktuellt förslag.

Svenska Röda Korset deltog i den referensgrupp som var del av den kartläggning⁵¹ som föranledde förändringen 2014 då särskilt ömmande skäl för barn infördes. ”Särskilt ömmande skäl” ersatte då den skrivning som föreslås återinföras av Kommittén i nu aktuellt förslag, det vill säga att *”Barn får beviljas uppehållstillstånd /.../ även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer”*. Denna skrivning resulterade i en praxis som medförde humanitärt orimliga beslut för barn och lagstiftarens intention och syfte ansågs inte uppfyllt. Med anledning härav ansåg lagstiftaren ansåg att det krävdes en ändring i syfte att *”ytterligare lyfta fram barnrättsperspektivet och framhålla principen om barnets bästa i den svenska utlänningslagen”*⁵². 1 januari 2020 blev Barnkonventionen svensk lag och Svenska Röda Korset anser, med anledning härav, att det känns extra angeläget att lagstiftaren föreslår en lagstiftning som säkerställer barnets rättigheter på ett tydligt sätt. Det torde därför vara självklart att i vart fall

⁵⁰ År 2019 var motsvarande siffra 2,2 %

⁵¹ För att komplettera arbetet som Utvärderingsutredningen gjorde gav migrationsminister Tobias Billström hovrättsrådet Eva Lönqvist i uppdrag att göra en grundlig kartläggning av hur undantagsbestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter tillämpats *Kartläggningen av bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter*

⁵² Ds 2014:5

föreslå en återgång till ”särskilt ömmande skäl” för barn som är en tydlig och etablerad term i det juridiska språkbruket – något som även motiverade förändringen 2014.⁵³ Kommittén argumenterar att en stor fördel med ett återinförande av en tidigare bestämmelse – såsom synnerligen ömmande omständigheter – är att det finns en praxis som säkerställer en stabil rättstillämpning. Detta torde således även vara ett argument för att återinföra särskilt ömmande skäl - ett rekvisit som både har prövats av Migrationsöverdomstolen⁵⁴ samt kommer att prövas ytterligare i och med det nyligen uppläppta målet i Migrationsöverdomstolen.⁵⁵ För att skapa tydlighet kring tolkning av lagen finns således anledning att återgå till utlänningslagens formulering om uppehållstillstånd på grund av *särskilt* ömmande omständigheter för barn, istället för förslaget om formuleringen ”inte samma allvar och tyngd” som finns i betänkandet.

Avslutningsvis bedömer kommittén att aktuellt förslag vad gäller barn inte anses strida mot barnkonventionen utan att underbygga detta argument vidare. I ljuset av tidigare bedömningar och justeringar i denna del anser Svenska Röda Korset att det kräver betydligt mer analys för att återgå till en bestämmelse som sedan tidigare bedömts som otillräcklig för en målgrupp som riskerar hamna i en oerhört utsatt situation såsom barn.

I denna del vill dock Svenska Röda Korset särskilt lyfta fram att fokus i asylprocessen fortsatt ska vara på skyddsbehov och att detta alltid ska prövas i första hand. Det är därför av stor vikt att även i denna del betona barns egna asylskäl och stärka kompetensen kring detta hos rättstillämpande myndigheter, både vad gäller barnkompetens, barnspecifik landinformation och kompetens kring barnspecifika asylskäl.

10.4.2 Tillståndstidens längd

Kommittén föreslår att ett uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader. Svenska Röda Korsets avstyrker kommitténs förslag i denna del och förordar att ett uppehållstillstånd som beviljas på grund synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter ska vara permanent.

Om kommitténs förslag genomförs och tidsbegränsade uppehållstillstånd införs som huvudregel bör uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter åtminstone kunna beviljas för längre tid än 13 månader för personer i särskilt utsatta situationer eller för det fall det är

⁵³ Prop. 2013/14:216 s.18 – 19.

⁵⁴ MIG 2015:4

⁵⁵ UM 2944 - 20.

nödvändigt för sökandens möjlighet att erhålla eller tillvarata livsnödvändig vård eller på grund av andra tungt vägande skäl. Permanent uppehållstillstånd bör beviljas efter tre års vistelse med tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Då det handlar om endast ett fåtal personer som befinner sig i särskild utsatthet, samt då det finns kraftigt negativa effekter av kortvariga uppehållstillstånd för denna målgrupp, är det Svenska Röda Korsets uppfattning att personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

De relativt sett få personer som får uppehållstillstånd på denna grund 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 tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Ett problem som uppmärksammats av Svenska Röda Korset är att sjukvård i vissa fall nekas personer som endast beviljats kortare uppehållstillstånd.⁵⁶ Lagstiftaren har inte i förarbetena till tillfälliga lagen presenterat någon konsekvensanalys utifrån att uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter endast beviljas för 13 månader. I denna del vill Svenska Röda Korset särskilt understryka att det, inför en eventuell lagstiftning likt det kommittén föreslår, är av oerhörd vikt att en ordentlig konsekvensanalys genomförs i syfte att undvika orimliga konsekvenser. I den analysen bör även en barnkonsekvensanalys ingå.

11. Övriga skyddsbehövande

11.3 Överväganden

Svenska Röda Korset avstyrker kommitténs förslag att avskaffa skyddskategorin övriga skyddsbehövande. Vi föreslår att det istället genomförs en

⁵⁶ Exempel: 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 annat liknande ärende inbegriper en man nekats hjärtransplantation 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.

översyn av hur bestämmelsen ska utformas i framtiden för att tillgodose skyddsbehov som inte omfattas av skyddsgrundsdirektivet.

Svenska Röda Korset har tidigare framfört att det vid asylprövningen bör tas större hänsyn till den allmänna situationen i länder där det råder svåra säkerhetsmässiga och humanitära förhållanden.⁵⁷ I denna del saknar Svenska Röda Korset en motivering till varför kommittén anser det lämpligt att utmönstra bestämmelsen. Oaktat att det relativt sett är få personer som *de facto* beviljas tillstånd på denna grund är det i sig inte skäl nog att utmönstra bestämmelsen utan konsekvensanalys. Då grunden föranleder skyddsskäl och ett avlägsnande av bestämmelsen således riskerar individers tillgång till grundläggande mänskliga rättigheter krävs en genomgång och analys innan bestämmelsen kan utmönstras.

Enligt proposition 2004/05:170 var syftet med att införa bestämmelsen om skydd vid ”andra svåra motsättningar i hemlandet” att ”föra över främst de situationer som enligt 1989 års lag faller in under den i praxis utvecklade tillståndsgrunden *politisk-humanitära skäl*. Detta sker genom att komplettera bestämmelsen med en skyddsgrund som inte bara tar hänsyn till väpnad konflikt utan också till *andra svåra motsättningar* i ett land [...] Någon ändring i sak utöver denna överföring är alltså inte avsedd.” Politisk-humanitära skäl för uppehållstillstånd ansågs i rättspraxis föreligga då ”den allmänna situationen i ett land är sådan att det skulle te sig stötande att skicka tillbaka någon dit”.⁵⁸

När det gäller bestämmelsen om skydd för personer som inte kan återvända till sitt hemland på grund av en *miljökatastrof* anförs i proposition 1996/97:25 att det måste ”vara fråga om en plötslig katastrof som innebär att det framstår som stridande mot humanitetens krav att i vart fall omedelbart sända tillbaka någon till det land där katastrofen inträffat. Däremot avses inte fall där till exempel en fortgående försämring av förutsättningarna för livsmedelsproduktionen i ett land medför svåra försörjningsproblem där”.⁵⁹

⁵⁷ Svenska Röda Korsets yttrande över utkast till lagrådsremissen *Ny möjlighet till uppehållstillstånd*

<https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/remissvar/ny-mojlighet-till-uppehallsstillstand/>

⁵⁸ UN 344–97; proposition 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden

<http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2005/05/prop.-200405170/>

⁵⁹ Proposition 1996/97:25 svensk migrationspolitik i globalt perspektiv

Kommittén har inte analyserat hanteringen av så kallad *klimatdriven migration* och hur ett adekvat skydd bör utformas för personer som drivits på flykt på grund av naturkatastrofer eller långsamma klimatförändringar.⁶⁰

12. Övriga ändringar i utlänningslagen m. m.

12.2 Uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet efter laga kraft

12.2.2 Överväganden

Svenska Röda Korset avstyrker kommitténs förslag att ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen ska vara tidsbegränsat och gälla i maximalt 13 månader.

Om tidsbegränsade uppehållstillstånd införs som huvudregel måste tillståndens längd vara betydligt längre än 13 månader. Permanent uppehållstillstånd bör beviljas efter tre års vistelse med tidsbegränsade uppehållstillstånd.

12.3 Varaktigt bosatta

12.3.2 Överväganden

Kommittén föreslår att för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige, och därmed få ett permanent uppehållstillstånd, ska krävas att sökanden uppfyller de krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap samt vandel som krävs för att beviljas ett sådant uppehållstillstånd. Svenska Röda Korset förstår kommitténs argument att det inte bör föreligga parallella vägar till ett permanent uppehållstillstånd. Dock vidhåller Svenska Röda Korset att det ej bör införas krav för permanenta uppehållstillstånd (se avsnitt 7). Om det, trots detta, ska införas krav för beviljande av permanent uppehållstillstånd i Sverige bör kraven enbart avse försörjning och vandel samt införas undantag om *särskilda skäl* finns. Samma förutsättningar bör gälla för möjligheten till permanent tillstånd för varaktigt bosatta.

12.4 Medborgarskap för vissa statslösa utlänningar

⁶⁰ Se t.ex. Elin Jakobsson and Research Institutes of Sweden, *Climate Change and Migration: Policy approaches for a sustainable future* (2019)
<https://fores.se/climate-change-and-migration-policy-approaches-for-a-sustainable-future/>

Kommittén föreslår att det ska införas en möjlighet att bevilja svenskt medborgarskap till en person som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd för statslösa personer som fötts i Sverige, enligt födseln är statslös, har haft hemvist i Sverige under fem år och inte fyllt 21 år. Detta är således en nödvändig förändring om huvudregeln framgent blir tidsbegränsade tillstånd. Svenska Röda Korset välkomnar således förslaget men vill särskilt lyfta principen om familjens enhet och visa på eventuella konsekvenser detta kan medföra om barn blir svenska medborgare och inte dess vårdnadshavare/föräldrar (se vidare avsnitt 8).

13. Säkra och lagliga vägar

13.4 Överväganden

Svenska Röda Korset instämmer i kommitténs bedömning att det finns ett behov av säkra och lagliga vägar. För närvarande befinner sig närmare 80 miljoner människor på flykt runtom i världen och frågan om säkerhet och skydd för denna grupp måste angripas på flera plan; globalt, regionalt såväl som nationellt. Globalt ser rödakorsrörelsen dagligen effekterna och de humanitära konsekvenserna av bristen på lagliga vägar. Dessa akuta brister när det gäller staters faktiska förmåga att skydda liv, hälsa och värdighet för människor som tvingas fly eller andra migranter som riskerar extrem utsatthet kräver innovativa åtgärder och mod av såväl det internationella samfundet som enskilda stater. Sverige har tagit ett stort ansvar och har varit en förebild både på europeisk nivå likväl som internationellt och det goda exemplets kraft ska inte underskattas.

Konsekvenserna av bristen på lagliga asyl- och migrationsvägar har uppmärksamats även på global nivå och det pågår ett intensivt arbete med att identifiera de problem som uppstår och komma med konkreta lösningar. Men arbetet går för långsamt och människor fortsätter att förolyckas, exploateras och utnyttjas då bristen på lagliga vägar saknas.

Kommittén anför bland annat att lagliga vägar som alternativt till irreguljära vägar har en europeisk och global dimension då det är svårt att som enskilt land styra internationella migrationsrörelser. Svenska Röda Korset instämmer i denna analys men vill särskilt understryka att detta inte bör hindra lagstiftaren att även verka för nationella lösningar utöver vidarebosättning.

Svenska Röda Korset, genom Alexandra Segenstedt, var förordnad som expert i utredningen från 2017 om lagliga vägar⁶¹. Utredningen föreslog bland

⁶¹ Lagliga vägar att söka asyl i EU (SOU 2017:103)

annat att Sverige skulle initiera EU-gemensamma regler om inresetillstånd om asylansökningar. Genom en dom från EU-domstolen⁶² klargjordes rättsläget gällande visering på grund av humanitära skäl i enlighet med viseringskodexen, i syfte att vid ankomst till medlemsstat med hjälp av sådant visum lämna in ansökan om internationellt skydd. Domstolen fastslog att ett sådant förfarande inte regleras av nämnda kodex utan, på unionsrättens nuvarande stadium, endast av nationell rätt. Slutsatsen blev således att eventuell utveckling på området i dagsläget måste regleras nationellt innan EU-rätten har förändrats. Med anledning härav skrev Alexandra Segenstedt ett särskilt yttrande i denna del och förespråkade att det av utredningen utarbetade förslaget skulle vara en del av utredningens förslag (istället för som en bilaga) i syfte att möjliggöra att förslaget på nationell nivå skulle kunna realiseras och prövas. Svenska Röda Korset vill fortsätta understryka betydelsen av att nationellt pröva en modell som efter en tid kan utvärderas och därigenom bidra till konkreta lösningar på global såväl som europeisk nivå. Förslag som möjliggör inrättandet av en laglig väg att söka asyl som värnar rätten att söka asyl, upprätthåller en kontrollerad invandring och bidrar till att rädda liv för de mest utsatta.

14. Rättssäkerhet

14.3 Överväganden

14.3.1 En rättssäker asylprocess

Kommittén bedömer att rättssäkerheten i asylprocessen är god. Kommittén bedömer att de förslag om förändringar i utlänningslagen som kommittén presenterat kommer att ytterligare stärka rättssäkerheten i asylprocessen genom att lagstiftningen blir tydligare. Svenska Röda Korset har följt svensk och europeisk migrationslagstiftning under decennier. Vi har suttit med i oräkneliga utredningar, kommittéer och översyner och vet att området är komplext och ständigt föränderligt. Vi företräder även enskilda i både asyl- och familjeåterföreningsprocesser och behandlar asylsökande som överlevt tortyr och trauman på våra behandlingscenter. Vi besöker samtliga förvar i Sverige och arbetar med återvändanderådgivning. Globalt finns vi i de länder som asylsökande söker skydd ifrån och möter personer som tvingats fly och sedermera återvända. Vi har genomfört åtskilliga kartläggningar och forskningsorienterade studier om personer i asylprocessen eller i nära anslutning till den och vet att det förekommer brister i processen och prövningen och för ständigt en konstruktiv dialog med myndigheter och lagstiftare i denna så relevanta fråga. Det är således väldigt svårt att bemöta

⁶² Europeiska unionens domstol, Dom i mål C-638/16 PPU, X och X/ Belgiska staten, 7 mars 2017

ett konstaterande av kommittén om att asylprocessen är rättssäker utan att en bakomliggande analys och underlag därtill finns.

Svenska Röda Korset anser att förslagen i betänkandet *Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription* bör genomföras och att det i detta sammanhang bör införas en möjlighet till överprövning av Migrationsverkets beslut om praktiska verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.

Att det inte är möjligt att överklaga Migrationsverkets beslut är problematiskt ur rättssäkerhetssynpunkt. Svenska Röda Korset anser det inte rimligt att den myndighet som fattar beslut i grundärenden och som ansvarar för verkställigheten av avvisnings- eller utvisningsbeslut har ensam tolkningsföreträde när det gäller om de skäl som faller in under den aktuella bestämmelsen och som åberopas i ett visst ärende kan anses tillräckliga eller inte.⁶³

Den 1 juni 2016 ändrades lagen om mottagande av asylsökande med flera (LMA). Ändringarna innebar begränsningar av möjligheterna att erhålla bistånd med stöd av lagen. Lagändringarna infördes i syfte att fler människor skulle återvända till sina ursprungsländer samt att möjliggöra platser i mottagandet. Svenska Röda Korsets erfarenhet visar att syftet inte uppnåtts utan istället har reglerna endast medfört en ökad utsatthet för de människor som omfattats. Vi anser därför att en utvärdering och översyn av ändringarna i LMA-lagen bör genomföras i syfte att utvärdera de humanitära konsekvenserna av lagändringen samt utvärdera dess syfte.

14.3.2 Offentliga biträden

Svenska Röda Korset tillstyrker kommitténs förslag att det ska tillsättas en utredning som ser över hanteringen av offentliga biträden inom det förvaltningsrättsliga systemet, med särskild fokus på offentliga biträden i asylärenden.

15. Konsekvensanalys

⁶³ Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet *Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription* (SOU 2017:84) <https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/remissvar/uppehallstillstand-pa-grund-av-praktiska-verkstallighetshinder-och-preskription/>

I konsekvensanalysen konstaterar migrationskommittén att regler kring uppehållstillståndens längd, krav för permanent uppehållstillstånd och möjligheter till anhöriginvandring bland annat kan påverka nyanländas etablering på arbetsmarknaden eller integration i samhällslivet, eller få konsekvenser för individernas hälsa och välbefinnande.

Kommittén beskriver hur flera av dess förslag kan få negativa konsekvenser för asylsökandes och nyanländas hälsa, arbetsmarknadsintegration och etablering, integrationen i samhällslivet, jämställdheten mellan könen samt för barn, där kommittén bedömer att vissa försämringar kan uppstå utifrån ett barnrättsperspektiv. Svenska Röda Korset instämmer i migrationskommitténs analys att vi kan förvänta oss negativa konsekvenser för asylsökande och nyanländas hälsa om dessa förslag införs, något som i sin tur kommer att få konsekvenser för svensk hälso- och sjukvård, inklusive psykiatri, som redan nu befinner sig i en ytterst ansträngd situation. Här hade det varit önskvärt med en konsekvensanalys som ytterligare fördjupade konsekvenserna för hälso- och sjukvården på sikt.

När det gäller till exempel förslaget att införa försörjningskrav för familjeåterförening skriver kommittén att detta kan medföra att anhöriga, inklusive barn, i vissa fall blir kvar i konfliktdrabbade områden eller att det tvingas ta de risker och kostnader som en resa till Sverige utan uppehållstillstånd eller visum i praktiken medför, för att återförenas med en person i Sverige. Kommittén konstaterar vidare att det till följd av förslaget också kan hända att en skyddsbehövande persons egen försörjning endast räcker för att uppfylla försörjningskravet för att kunna återförenas med vissa, men inte alla, anhöriga i kärnfamiljen. I praktiken kan anknytningspersoner som har en större kärnfamilj känna sig tvungna att prioritera bland flera barn eller välja mellan en återförening med en maka, make eller partner eller en återförening med ett eller flera barn. Denna bild kan Svenska Röda Korset befästa genom vår erfarenhet.

Svenska Röda Korset anser att regeringen borde ha utvärderat den tillfälliga lagens ändamålsenlighet och konsekvenser, både inför beslutet om förlängningen av den tillfälliga lagen och som underlag för utformningen av en långsiktig, human och rättssäker migrationslagstiftning.

Kommittén hänvisar i flera delar till Svenska Röda Korsets utvärdering av den tillfälliga lagens humanitära konsekvenser.⁶⁴ Sammanfattningsvis visar

⁶⁴ Svenska Röda Korset, *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen* (2018)

<https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/konsekvenser-av-den-nya-lagen-181206.pdf>

utvärderingen bland annat att tidsbegränsade uppehållstillstånd leder till en ökad psykisk ohälsa och försvårar möjligheterna att tillgodogöra sig vård och behandling av tidigare trauman. Personer som beviljats tidsbegränsade 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 separeras under lång tid. Försörjningskravet är många gånger omöjligt att uppfylla och riskerar att drabba kvinnor i högre utsträckning än män, då kvinnor statistiskt sätt har en lägre sysselsättningsgrad och en längre etableringstid på arbetsmarknaden. Kvinnor och barn lever dessutom ofta kvar under svåra förhållanden i hemländer eller i tredje land.

Vi har sett barn som under långa perioder separerats från sina föräldrar, sekundärtraumatisering hos barn på grund av föräldrarnas dåliga mående, ytterst begränsade möjligheter att erhålla uppehållstillstånd för svårt sjuka barn och barn med uppgivenhetssyndrom, samt minskade möjligheter till vård på grund av tidsbegränsade uppehållstillstånd. I Barnkonventionsutredningens betänkande *Barnkonventionen och svensk rätt* betonas att i ”det fortsatta arbetet med en utformning av bestämmelserna om uppehållstillstånd och familjeåterförening är det nödvändigt att det görs grundliga barnrättsliga analyser och att principen om barnets bästa beaktas”.⁶⁵

Tidsbegränsade uppehållstillstånd leder till osäkerhet och reducerar personens känsla av egenkontroll, vilket i sin tur negativt inverkar på personens förutsättningar för etablering och självförsörjning. 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, en person kommer ha rätt att stanna i Sverige.

Svenska Röda Korset delar kommitténs bedömning att förslaget om krav för permanent uppehållstillstånd kan leda till en *ökad efterfrågan av stödinsatser från civilsamhället* för nyanlända som har tidsbegränsade uppehållstillstånd och som vill uppnå kraven för permanent uppehållstillstånd. Här hade det dock varit önskvärt med en mer omfattande konsekvensanalys, där man inkluderade civilsamhällets organisationer.

Vi befarar dock även att bland annat kommitténs förslag om att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel och försörjningskrav för familjeåterförening kommer att medföra ökad efterfrågan på juridiskt och

⁶⁵ *Barnkonventionen och svensk rätt* (SOU 2020:63)

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/11/sou-202063/>

psykosocialt stöd jämfört med en återgång till utlänningslagens regler. Tidsbegränsade uppehållstillstånd kan även riskera att omöjliggöra effektiv och nödvändig vård och rehabilitering för personer som lider av trauma eller tortyrskador, vilket påverkar civilsamhällets stödinsatser, till exempel Röda Korsets behandlingscenter för krigsskadade och torterade.

16. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Som nämnts ovan anser Svenska Röda Korset att personer som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen inte ska omfattas av de föreslagna kraven när de ansöker om permanent uppehållstillstånd. Dessa personer bör därför omfattas av en övergångsbestämmelse som innebär att de får beviljas permanent uppehållstillstånd utan att behöva uppfylla de föreslagna kraven för permanent uppehållstillstånd.

SVENSKA RÖDA KORSET



Martin Ärlöv
Generalsekreterare