



**En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)
(Ju2020/03215)**

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet är inte remissinstans men önskar ändå lämna följande synpunkter på ovan rubricerade betänkande.

Föreliggande kommentarer rör främst förslagen gällande uppehållstillståndens längd för skyddsbehövande samt uppehållstillstånd på humanitär grund. Vidare framförs vissa övergripande synpunkter på betänkandets konsekvensanalys och dess slutsatser.

Sammanfattning

Juridiska fakultetsnämnden noterar att förslagen som presenteras i betänkandet inte tar avstamp i en självständig utvärdering av den tillfälliga lagens effekt och genomslag. Juridiska fakultetsnämnden ser positivt på betänkandets gedigna konsekvensanalys men konstaterar att konsekvensanalysen när det gäller barn icke desto mindre har brister, särskilt när det gäller förhållandet till barnkonventionen. Förslaget om tidsbegränsade uppehållstillstånd avstyrks i första hand och i andra hand förordas att giltighetstiden av ett uppehållstillstånd inte ska knytas till den skyddsgrund på vilket individen beviljats uppehållstillstånd. Rörande frågan om humanitära skäl som grund för uppehållstillstånd menar juridiska fakultetsnämnden att man i betänkandet inte tagit tillräcklig hänsyn till all relevant europeisk rättspraxis rörande medicinska skäl och non-refoulement. Vidare förordar nämnden att det även i fortsättningen ska framgå av författningstexten att lägre krav ska ställas på vad som utgör ömmande omständigheter för barn.

Övergripande synpunkter

Det framhålls genomgående i betänkandet att de förslag som läggs fram i stor utsträckning innebär att de regleringar som infördes i och med lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (hädanefter den tillfälliga lagen) permanentas. Vidare understryks signalvärdet av en restriktiv hållning, och att en sådan hållning kommuniceras. Det kan inledningsvis konstateras att någon självständig genomlysning av effekterna av den tillfälliga lagen hittills inte har genomförts. Att en sådan bedömning skulle ske angav regeringen i 2016 års proposition om införande av den tillfälliga lagen (prop. 2015/16:174 s. 66). En sådan genomlysning hade utgjort ett värdefullt underlag för de



förslag som läggs fram i betänkandet och dess konsekvensanalys (avsnitt 15), särskilt när det gäller effekt och konsekvenser. Vikten av en sådan genomlysning framhölls också 2018 av Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter efter ett besök i Sverige (Europarådet, Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, Rapport efter besök i Sverige 2-6 oktober 2017 (CommDH(2018)4). Även den statliga utredning som analyserade mottagandet av asylsökande och andra migranter under 2015, Utredningen om migrationsmottagandet 2015, underströk i sitt betänkande vikten av ett gediget beslutsunderlag (jfr SOU 2017:12 s. 22).

Oaktat ovanstående påpekanden noteras som positivt att konsekvensanalysen i föreliggande betänkande är betydligt mer utförlig än vad som varit fallet gällande den tillfälliga lagen (jfr. Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (utkast till lagrådsremiss) 2016, prop. 2015/16:174 och Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (utkast till lagrådsremiss) 2019, prop. 2018/19:128) samt att de förslag som utredningen lägger fram jämförs både med den tillfälliga lagen och med utlänningslagens (2005:716) regler. Det är också positivt att det i analysen lyfts fram att de åtskilliga och varierande faktorer som samspelar när det gäller antalet asylsökande och anhöriginvandrare till Sverige gör det svårt att med någon större säkerhet uttala sig närmare om vilka effekter förändringar i lagstiftningen egentligen kan få (jfr. t.ex. kap. 15.2).

När det gäller konsekvensanalysen avseende förslagets inverkan särskilt på barn (kap. 15.7.5) finns det emellertid en del frågetecken, både på ett övergripande plan och specifikt rörande hur förslagen förhåller sig till FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), svensk lag sedan 1 januari 2020 (lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). I avsnittet om barn konstateras att de förslag som presenteras medför vissa försämringar ur ett barnrättsperspektiv jämfört med utlänningslagen. Det noteras att förslagen om tidsbegränsade uppehållstillstånd och villkor för anhöriginvandring kan ha negativa konsekvenser för barn, både för barn som befinner sig i Sverige och för barn som söker eller kan söka uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en förälder. I analysen berörs emellertid inte närmare hur konsekvenserna av dessa förslag förhåller sig till de förpliktelser Sverige har enligt barnkonventionen, exempelvis artiklarna 9 och 10 som behandlar barns rätt att inte skiljas från sina föräldrar och rätten till familjeåterförening, eller artikel 3.1 om barnets bästa (detta berörs inte heller närmare i kapitlet om anhöriginvandring och försörjningskrav, kap. 8 respektive kap. 9). En djupare analys av dessa frågor hade varit värdefull. Detta inte minst med tanke på att barnkonventionens nuvarande ställning som svensk lag, i kombination med barnkonventionens status i svensk normhierarki som likställd "vanlig" lag, kan komma att leda till frågor rörande hur exempelvis utlänningslagen ska tolkas i ljuset av barnkonventionen. Utredningens



slutsats – att dess förslag bedöms respektera barnkonventionen – framstår mot denna bakgrund inte som tillräckligt underbyggd.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande

Utredningen föreslår att tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället hädanefter ska vara huvudregeln (kap. 6). Endast personer som är s.k. kvotflyktingar ska kunna beviljas permanenta uppehållstillstånd från början. Ett viktigt skäl är att man vill undvika den ”pull-faktor” som den tidigare huvudregeln om permanenta tillstånd vid första ansökningstillfället anses kunna utgöra (s. 193-194). Det framhålls som viktigt att svensk lagstiftning överensstämmer bättre med förhållandena i andra nordiska länder och inom EU för att undvika att asylsökande ser Sverige som ett mer attraktivt destinationsland än andra länder. Personer som beviljas uppehållstillstånd som flyktingar ska som huvudregel beviljas tre år vid första tillfället och personer som beviljas uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande ska som huvudregel beviljas 13 månader. Även vid förlängning ska uppehållstillstånden som huvudregel vara tidsbegränsade.

De förslag som utredningen lägger fram innebär att den ordning som infördes i och med den tillfälliga lagen permanentas. Juridiska fakultetsnämnden vidhåller därför de invändningar som framförts i tidigare remissvar (JURFAK 2016/9, JURFAK 2019/11). Slutsatsen som dras i betänkandet tycks vara att de negativa effekterna av tidsbegränsade uppehållstillstånd för integration i samhällslivet överväger. Trots det tillmäts dessa övervägande negativa konsekvenser inte något större betydelse i analysen vilket är anmärkningsvärt med tanke på den diskussion gällande problem och brister i integrationen som förts i Sverige på senare år. Det ska framhållas att FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) poängterat att tidsbegränsade uppehållstillstånd, särskilt så korta som tretton månader och liknande, inte bidrar till att finna långsiktiga och hållbara lösningar för människor på flykt (jfr. UNHCR-s Exekutivkommittés Conclusion No. 104, punkt (j)). UNHCR har även betonat vikten av att inte ompröva en persons status med korta mellanrum då det inverkar negativt på förutsättningarna för integration och på individens känsla av säkerhet (jfr UNHCR, Note on the Integration of Refugees in the European Union, May 2007, punkt. 18, 20-21), något som också lyfts fram och diskuteras i betänkandet (se t.ex. avsnitt 15.7.1.-15.7.3.). De tidsbegränsade uppehållstillstånden riskerar därtill att skapa oklarhet i tillämpningen gällande när skyddsstatus kan återkallas till följd av en förändrad situation i hemlandet eller att en person som beviljats skyddsstatus som barn fyllt 18 år.

När det gäller skillnader i tillståndens giltighetstid så kan vidare påpekas, som också görs i betänkandet (s. 448), att såväl EU-kommissionen som UNHCR förordat att olika grupper av skyddsbehövande ska behandlas lika vad gäller längd på uppehållstillstånd. Internationell rätt och EU-rätt kräver förvisso inte uttryckligen likabehandling på denna punkt, men som UNHCR framhåller är det endast möjligt att behandla människor olika utifrån deras



legala status som migranter ("immigration status") om det finns en objektivt godtagbar grund för detta (UNHCR recommendations to Sweden on strengthening refugee protection in Sweden, Europe and globally, May 2020, s. 4). I sammanhanget kan vidare erinras om att regeringen senast i augusti 2014 framhöll att det inte är rimligt att göra skillnad mellan de olika skyddskategorierna i fråga om uppehållstillståndens giltighetstid (prop. 2013/14:248). Skäl att frånga en sådan bedömning har inte framkommit. Det kan i sammanhanget också noteras – vilket även det nämns i betänkandet – att Sverige på EU-nivå arbetar för likabehandling av flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande gällande tillståndstidens längd (s. 448). Hur denna linje korrelerar med de förslag som presenteras i betänkandet framgår inte.

Juridiska fakultetsnämnden avstyrker mot bakgrund av ovanstående förslaget om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första ansökningstillfället som huvudregel. I andra hand, om tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregel, förordas att giltighetstiden för tillstånd vid första ansökningstillfället bör vara minst tre år både för personer med flyktingstatus och för personer med alternativ skyddsstatus.

Upphållstillstånd på humanitär grund

Enligt betänkandets avsnitt 10.1 har direktiven till kommittén innefattat att ta ställning till om asylsökande ska kunna beviljas uppehållstillstånd på någon ytterligare grund utöver vad EU-rätten och konventionsåtaganden kan kräva och i så fall på vilken grund. Särskilt skulle kommittén ta ställning i frågan om en ny humanitär grund för uppehållstillstånd skulle införas. Kommittén slår fast att en sådan grund bör formuleras och att den bör utformas så att den åtminstone ger det skydd som Sveriges internationella åtaganden kräver (s. 313). Vidare uttrycker kommittén att grundprinciperna i 5 kap. 6 § utlänningslagen bör behållas (s. 313).

Juridiska fakultetsnämnden ser positivt på återinförandet av en humanitär grund i den svenska utlänningslagstiftningen, dels som ett sätt att säkerställa att Sverige uppfyller sina internationella förpliktelser (jfr. s. 312-313), dels för att det ska finnas en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd i fall där rekvisiten för andra grunder för uppehållstillstånd inte är uppfyllda men där det skulle framstå som inhumant och stötande för det allmänna rättsmedvetandet att inte kunna göra det. Nämnden har emellertid vissa synpunkter på delar av kommitténs resonemang i frågan vilka följer nedan.

Särskilt om barn

Som framgår av redogörelsen i betänkandets avsnitt 10.2.2 om hälsotillstånd (s. 301-302), anpassning till Sverige (s. 302-303) och situationen i hemlandet (s. 304) är bedömningen av synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § utlänningslagen) i praxis restriktiv i förhållande till samtliga rekvisit. Sedan 2014 har det krävts *särskilt* ömmande omständigheter i stället för *synnerligen*



ömmande omständigheter för att barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen (se andra stycket). Det är ofta barn som kommit ifråga för humanitära överväganden enligt 5 kap. 6 § (jfr. även 18 § tillfälliga lagen). Det kan vidare noteras att antalet papperslösa barn i Sverige, en grupp för vilka en humanitär grund skulle kunna vara relevant, ökar. Detta berörs dock inte närmare i betänkandet (se s. 304-307 om barnperspektivet).

Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att kommittén inte föreslår att skrivningen om *särskilt* ömmande omständigheter för barn åter ska tas i bruk. I stället föreslås en återgång till den tolkning som gällde för barn före 2014, det vill säga att bestämmelsen i 5 kap. 6 § ska tolkas som att barn kan beviljas uppehållstillstånd på denna grund ”även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer” (s. 315). En sådan hållning indikerar inte en barncentrerad syn på barns mänskliga rättigheter i migration. Tvärtom görs vuxnas omständigheter och förutsättningar även i fortsättningen till norm i asylprövningen vilket är anmärkningsvärt inte minst i ljuset av barnkonventionens stärkta ställning i svensk rätt från och med 2020. Det kan vidare påpekas att betänkandets sammanfattning av MIG 2015:4 (s. 306-307) visar att även särregleringen i 5:6 andra stycket tillämpats restriktivt i förhållande till barns anpassning till Sverige.

Empirisk forskning utförd på villkoren i svensk asylprövning ger en viktig indikation på att barnrättsperspektivet behöver förstärkas. En vetenskaplig studie av beslut från Migrationsverket i ensamkommande barns asylärenden undersökte samtliga avslag och samtliga beviljanden av uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen (totalt 916 beslut) avgjorda år 2011 visar att kraven på trovärdighetsbedömningarna var synnerligen höga både i avslagsbeslut och i de ärenden där uppehållstillstånd beviljades (D. Hedlund. *Constructions of credibility in decisions concerning unaccompanied minors*, International Journal of Migration, Health and Social Care, Vol. 13, Nr. 2, 2017 s. 157-172). Vidare pekar omfattande psykiatrisk och psykologisk forskning i såväl Sverige som Belgien, Nederländerna och Storbritannien på att barn som sökt asyl, precis som asylsökande i övrigt, riskerar att drabbas av mental ohälsa i högre grad än andra i populationen, till exempel posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) (jfr. Bronstein, I., P. Montgomery & St. Dobrowolski. *PTSD in asylum-seeking male adolescents from Afghanistan*. Journal of Traumatic Stress, Vol. 25 Nr. 5, 2012, s. 551-557; Heptinstall, E., Vaheshta S. & E. Taylor. *PTSD and depression in refugee children*. European Child & Adolescent Psychiatry, Vol. 13 Nr. 6, 2004, s. 373-380; Ramel, B., J. Täljemark, A. Lindgren & B. A. Johansson. *Overrepresentation of unaccompanied refugee minors in inpatient psychiatric care*. SpringerPlus, Vol. 4, Nr 131, 2015, Published online PMID: 25825687). Det förefaller därför sannolikt att den ovisshet som följer av tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle kunna ha negativ påverkan på barn och ungas hälsa och motivation att studera eller förvärvsarbete. Den ovisshet



som asylprocessen i sin helhet genererar bör därför i högre grad beaktas vid bedömningen av humanitära skäl.

Medicinska skäl

I betänkandets avsnitt 10.2.1 diskuteras Europadomstolens praxis rörande medicinska skäl vid tolkning av non-refoulement-principen som den förstås utifrån Europakonventionens artikel 3. Det betonas att Europadomstolens praxis på denna punkt varit mycket restriktiv och krävt exceptionella omständigheter för att uppfylla det s.k. tröskelkriteriet ("minimum level of severity") för att artikel 3 ska bli tillämplig. I sin redogörelse för Europadomstolens praxis på denna punkt tycks emellertid inte kommittén ha tagit närmare hänsyn till den rättsutveckling som skett på området i och med avgörandet i Paposhvili mot Belgien (nr. 41738/10, 2016, GC), trots att avgörandet nämns i avsnittet. I detta avgörande reviderar domstolen sin tidigare mycket strikta hållning något och framhåller bl.a. att artikel 3 inte kan tolkas på ett sådant sätt att de rättigheter den slår fast enbart blir tillgängliga i teorin "[...] it is essential that the Convention is interpreted and applied in a manner which renders its rights practical and effective and not theoretical and illusory", Paposhvili mot Belgien punkt 182). Detta innebär att det inte bara är fall där döden är nära förestående som kan anses falla inom tillämpningsområdet för artikel 3 (se punkt 181). Avgörandet innebär också att den sändande staten har ett ansvar för att säkerställa att migranten ifråga i praktiken har tillgång till adekvat vård (punkt 185-193). Denna utveckling av Europadomstolens praxis bör beaktas i avvägningarna av vad som kan utgöra sådana medicinska skäl som faller inom ramen för en humanitär grund för uppehållstillstånd och bör avspeglas i resonemang i förarbeten m.m. om hur en sådan grund ska tolkas.

Mot bakgrund av ovanstående tillstyrker Juridiska fakultetsnämnden att grunden synnerligen ömmande omständigheter återinförs, men förordar att rekvisitet för barn även fortsatt ska vara "särskilt ömmande".

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Rebecca Thorburn Stern och postdoktor Daniel Hedlund. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer