

Utkast till lagrådsremiss: Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Yttrande från Flyktinggruppernas Riksråd, FARR

Sammanfattande synpunkter

- **Förslaget om att förlänga den tillfälliga begränsningslagen är inte acceptabelt.** Det är stötande att förlängning föreslås utan analys av sådant som lagens allvarliga konsekvenser för barn, diskriminering av utsatta grupper samt det oklara förhållandet till Sveriges internationella åtaganden.

- **Förslaget att alternativt skyddsbehövande ska få återförenas med familj på samma villkor som personer med flyktingstatus välkomnas, för den händelse att lagen förlängs.** Men lagen innehåller fortfarande inskränkningar av rätten till familjeåterförening som får till konsekvens att vissa familjer ställs inför alternativen att splittras för oöverskådlig tid, att barn lämnas i krig och misär, eller att alla familjemedlemmar inklusive barnen måste ge sig ut på livsfarliga resor för att få skydd. Villkoren är utformade så att kvinnor, äldre, funktionshindrade, hbtq-personer och andra utsatta grupper diskrimineras.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd har fått allvarliga konsekvenser exempelvis för svårt sjuka barn som med tidigare regelverk skulle ha fått permanenta uppehållstillstånd. Konsekvenserna för ensamkommande barn har efter en lång rad lag- och praxisändringar och tillfälliga lösningar blivit att tusentals unga som sökt asyl för flera år sedan fortfarande lever i otrygghet och ofta även i hemlöshet, med eller utan uppehållstillstånd. Även för vuxna innebär tidsbegränsade tillstånd en otrygghet som motverkar integration.

Nyanländas anknytning till arbetsmarknaden har inte förbättrats av tidsbegränsade tillstånd. Inskränkningarna av möjligheten till permanent uppehållstillstånd innebär att anställningsbarhet - inte skyddsbehov - avgör vem som får permanent skydd. Detta är ett brott mot asylrättsliga principer. Försvinnande få av dem som lyckats etablera sig på arbetsmarknaden har ändå möjlighet att få en så långvarig anställning som krävs i praxis för permanenta uppehållstillstånd. Vi ser nu

även framför oss att en mängd ungdomar som fått tidsbegränsade tillstånd under gymnasiestudier kommer att stötas ut igen när de ställs inför kravet att hitta fast arbete direkt efter gymnasiet.

Motiveringen för den tillfälliga lagen höll inte. Begränsningarna i den tillfälliga lagen saknade från början annan motivering än att antalet asylsökande skulle minska. Sveriges asylmottagande skulle bli avskräckande. Därför avfärdades alla påpekanden från remissinstanserna om att lagen skulle drabba enskilda och göra situationen outhärdlig eller hopplös för många asylsökande. Detta kunde enligt regeringen accepteras eftersom det var nödvändigt för att minska Sveriges börda och få andra länder att ta emot fler asylsökande. Flera rapporter har redan visat att antalet asylsökande tycks ha minskat genom helt andra åtgärder. Ingen har kunnat visa att inskränkningarna i den tillfälliga lagen skulle ha haft någon avgörande betydelse. Däremot vet vi att inskränkningarna fått tragiska konsekvenser för dem som drabbats. Vi vet också att förhoppningarna om att andra EU-länder skulle bli mer välkomnande har kommit på skam.

Ventilerna i den tillfälliga lagen har inte gett tillräckligt skydd. De undantagsparagrafer som innebär att uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter ska kunna ges och familjeåterförening beviljas om avslag skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden har havererat i tolkningsproblem eller definierats bort genom att lagen ändå är tillfällig. Regeringen tycks dessutom anse att det enda internationella åtagande som behöver beaktas är Europakonventionen - vilken redan är svensk lag och alltså rimligen alltid skall följas.

Yrkanden

- **Den tillfälliga lagen bör inte förlängas.**
- Om lagen förlängs bör permanenta uppehållstillstånd snarast återinföras som huvudregel för flyktingar och alternativt skyddsbehövande samt för barn.
- Om lagen förlängs bör reglerna för förlängning i den tillfälliga lagen ändras så att permanent uppehållstillstånd kan ges vid förlängning efter tre år.
- Om lagen förlängs bör paragrafen i den tillfälliga lagen som inskränker möjligheten till uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter tas bort.
- **Om lagen förlängs välkomnas regeringens förslag att ta bort den paragraf ur den tillfälliga lagen som förbjuder familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande.**
- Om lagen förlängs bör även inskränkningar rörande anknytning till nära anhörig med ett särskilt beroendeförhållande och 21-årskravet tas bort för att skydda rätten till familjens enhet.
- Om lagen förlängs bör försörjningskravet för familjeåterförening tas bort eller justeras genom förordning så att dagens diskriminerande effekter och orimliga nivåer elimineras. Villkoren för permanent uppehållstillstånd pga arbete bör justeras genom förordning till en nivå anpassad för nyanlända.
- Om lagen förlängs bör ansökningar om familjeåterförening som redan avslagits på grunder som avskaffas genom den aktuella lagändringen ges möjlighet att behandlas på nytt i en förenklad procedur.
- Om lagen förlängs bör en tremånadersperiod för förnyad ansökan om familjeåterförening utan försörjningskrav införas i samband med att lagändringarna träder i kraft, för skyddsbehövande vars anhöriga nekats uppehållstillstånd på grund av försörjningskravet.

- Om lagen förlängs bör en undantagsregel med en möjlighet till längre uppehållstillstånd oberoende av anknytningspersonen införas i fall där en anhörig tvingats bryta upp på grund av våld i hemmet.
- Om lagen förlängs bör datumgränsen 24 november 2015 tas bort ut paragraferna 16e och 16f. Kraven för försörjning enligt § 17 bör genom förordning anpassas till vad som är rimligt för ett första arbete efter skolan.
- **Förslaget att statslösa barn födda i Sverige ska ges permanent uppehållstillstånd välkomnas.**
- Oavsett utgången rörande den tillfälliga lagen bör en stupstock införas som leder till permanent uppehållstillstånd för barn om asylproceduren drar ut på tiden mer än ett år.
- Oavsett utgången rörande den tillfälliga lagen bör en motsvarighet till UtlL paragraf 12:3a, det vill säga förbudet mot utvisning av ensamkommande utan ordnat mottagande, införas i UtlL kapitel 5 i form av en uttrycklig rätt till uppehållstillstånd om ett ordnat mottagande inte kan visas.
- Oavsett utgången rörande den tillfälliga lagen bör en möjlighet att slutföra ansökan om familjeåterförening elektroniskt införas, andra vägar än ambassadbesök öppnas för att förmedla foto och fingeravtryck och möjligheterna utvidgas att utfärda främlingspass för familjemedlemmar.

3 Ärendet och dess beredning

Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) infördes uttryckligen med ett enda syfte, nämligen att minska antalet asylsökande till Sverige. Flera rapporter har redan visat att antalet asylsökande har uppfyllts genom helt andra åtgärder, framförallt hinder för gränspassager mellan Turkiet och EU samt mellan EU-länder, men av allt att döma inte av dessa restriktioner¹. Migrationsverkets prognos från april 2016, dvs innan den tillfälliga lagen trätt i kraft, konstaterade dessutom att antalet asylsökande till Sverige redan minskat kraftigt och anförde de ökade svårigheterna för flyktingar att överhuvudtaget ta sig till norra Europa och Sverige som skäl. Den sammantagna bilden talar därför emot att lagen fram tills nu fyllt sitt initiala avsedda syfte och man kan fråga sig varför den skulle börja göra så genom en förlängning.

I den aktuella lagrådsremissen beskrivs det ursprungliga syftet med den tillfälliga lagen som en nödvändighet för att det stora antalet asylsökande 2015 innebar en utmaning för asylsystemet och alltför stora belastningar för andra centrala samhällsfunktioner. Motiveringen är dock nedtonad i jämförelse med lagförslaget 2016, då det talades om hot mot ordning och säkerhet.

Som motivering för förlängningen anges att Sveriges regelverk annars återigen skulle avvika från den ordning för uppehållstillståndens längd som gäller i övriga medlemsstater inom EU. Detta kan ifrågasättas eftersom det är normalt att uppehållstillstånd av skyddsbehov åtminstone kan permanentas vid förlängning.

Vidare framförs att det är olämpligt med många lagändringar - ett anmärkningsvärt ställningstagande från en regering som levererat en närmast ousinlig rad lagändringar rörande gränskontroll, uppehållstillstånd och asylmottagande de senaste åren. Regeringen hänvisar även till arbetet inom EU med nya och förändrade förordningar på området. Det är svaga motiveringar för att förlänga en lag som från början utlovats och försvarats som tillfällig och som haft så påtagliga skadliga effekter.

Det var självfallet en stor utmaning att så många flyktingar kom på en gång. Många av FARR:s medlemmar deltog och deltar på olika sätt i mottagandet, både i sina yrken och som frivilliga. Det hade varit önskvärt att den energi som under dessa år har lagts på att minska antalet asylsökande

¹ "Migrationsrättens framtid. En redogörelse för de juridiska riskerna med att förlänga lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige"; Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, september 2018. "Humanitära konsekvenser av den tillfälliga Utlänningslagen"; Linda Beskow, Röda Korset september 2018. "Vilse i Andrummet, en utvärdering av den tillfälliga asyllagen"; Migrationspolitiska s-föreningen, april 2018. Se även Zetter, R., D. Griffiths, S. Ferretti och M. Peral (2003) "As assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990–2000". Home Office Research Study 259, London, 117-120: "Svårigheten att avgöra vilken effekt en viss policy har är föremål för diskussion i olika akademiska studier. Eftersom policyer ser ut att påverka asylsökandes beslut på helt olika sätt i olika sammanhang, bör man enligt Zetter et al. vara försiktig med att hävda några direkta samband mellan policy och antalet asylsökande"

DELMÍ, rapport 2015:8 "Valet och vägen: En intervjustudie med nyanlända syrier i Sverige", Lundgren Jörum, s. 57: "Studien [om syriska asylsökandes väg till och val av Sverige] har visat på förhållanden som gör det svårt att ha en uppfattning om storleken på den effekt som den "negativa signalpolitik" i form av tillfälliga uppehållstillstånd som nu diskuteras i Sverige kan komma att få. Detta eftersom effekterna av en destinationsstats asylpolicy också beror såväl på de push-faktorer som tvingar människor att lämna sin ursprungsstat som på destinationsstatens övriga pull-faktorer och på förändringar av andra tänkbara destinationsstaters pull-faktorer."

istället skulle ha lagts på att finna kreativa lösningar för bostadsbyggande, att avskaffa onödig byråkrati inom Migrationsverket och andra statliga myndigheter och välkomna frivilliga krafter.

Trots alla hinder har vi sett många positiva integrationsinitiativ sedan 2015. Många kommuner har även välkomnat flyktingarna och protesterat när förläggningar lagts ner. Befolkningsökningen har stimulerat tillväxten, inte minst i kommunerna. Det är desto mer tragiskt att regeringen fortfarande ensidigt utmålar asylsökande som en börda.

Att ta emot människor som behöver skydd och låta människor som anpassat sig stanna här är i grunden bra även för Sverige. Men för att minska grogrunden för främlingsfientlighet och låta alla människor komma till sin rätt är det viktigt att avskaffa alla ovidkommande krav som hindrar nyanlända att få använda sin potential som lärare, vårdpersonal, bygg- och anläggningspersonal, fastighets- och restaurangpersonal, barnskötare och alla andra funktioner som kan behövas.

4. Nuvarande regler

Kategorisering av skyddsbehövande

Den svenska asylrätten har en mångårig tradition av att bejaka rätten till skydd för människor som tvingas på flykt, oavsett om de flyr undan personlig förföljelse, krig, förtryckande regeringar, samhällsstrukturer, eller ohållbara humanitära situationer för utsatta grupper. Det är en god tradition. Människor som definieras som skyddsbehövande kan inte återvända till sina hemländer och får inte heller skickas dit varken enligt svensk lag eller EU-rätt. Det som skiljer dem åt är orsaken till flykten.

Principen om ickediskriminering mellan skyddssökande grupper har frångåtts genom den tillfälliga lagen, som innebär att flyktingstatus ger tre års uppehållstillstånd, medan alternativt skyddsbehövande får ett års tillstånd, två år vid förlängning. Alternativt skyddsbehövande som sökt asyl senare än 24 november 2015 har inte haft rätt till familjeåterförening så länge de har tidsbegränsade tillstånd.

Kvotflyktingar som valts ut utanför Sveriges gränser har fortfarande beviljats permanenta uppehållstillstånd. För asylsökande har enda möjligheten till permanent uppehållstillstånd under dessa år varit fast arbete, eller en anställning tidsbegränsad till minst två år.

Alternativt skyddsbehövande har samtidigt getts en möjlighet att snabbare få permanent uppehållstillstånd genom arbete efter ett års tillfälligt tillstånd. Regeringen har aldrig motiverat dessa stora och inbördes motstridiga åtskillnader mellan skyddsbehövande med något annat än att EU-regler tillåter dessa skillnader. Samtidigt förordar EU-kommissionen att skillnaderna ska byggas bort.

I Sverige krävs starka bevis för personlig förföljelse för att flyktingstatus ska erkännas. I många andra jämförbara länder erkänns en större andel av de asylsökande som flyktingar, även bland dem som kommer från krigsområden. I en stat som ger alla skyddsbehövande samma rättigheter har status som flykting eller annan skyddsbehövande en begränsad betydelse. FARR påpekade i sitt remissvar om den tillfälliga lagen 2016 att det är stötande att skillnaden mellan de olika statusbegreppen skulle utnyttjas till att allvarligt missgynna personer som i andra länder kunde ha fått flyktingstatus. Att detta missgynnande sker med hänvisning till EU-rätten och dess miniminivåer, trots att motsvarande regler i de flesta EU-länder inte skulle ha fått samma effekt, var vilseledande.

Under tiden den tillfälliga lagen har gällt har diskrepansen i beviljandegrad gentemot andra EU-länder minskat, men finns fortfarande kvar. Möjligheten att få längre uppehållstillstånd och kunna återförenas med familj har lett till att många som fått status som alternativt skyddsbehövande har överklagat sin status. Behovet av omprövning har skapat merarbete hos Migrationsverket och i domstolarna.

Permanent uppehållstillstånd enbart vid egen försörjning

Permanent uppehållstillstånd för tidigare asylsökande ska enligt den tillfälliga lagen ges om personen i samband med förlängning av tillståndet kan försörja sig. Men det räcker inte att ha hittat ett jobb. Enligt den praxis som utvecklats krävs fast arbete eller ett tidsbegränsat arbete om minst

två år. I praktiken är det ytterst få nyanlända som erbjuds fast arbete eller minst två års arbete på sitt första jobb². Lönen får inte heller vara subventionerad. Instegsjobb eller extratjänster begränsade till 1 år godkänns till exempel inte. Det är problematiskt om nyanlända inte kan uppmanas att ta de arbeten som erbjuds, utan att möjligheten till familjeåterförening försämras.

För ungdomar under 25 krävs att personen har gått ut gymnasiet eller motsvarande för att få permanent uppehållstillstånd på grund av en anställning. Genom de regler om uppehållstillstånd på grund av gymnasiestudier som har tillkommit kan ett sådant tillstånd övergå i permanent tillstånd om ungdomen efter gymnasiet inom sex månader hittar ett arbete. Men att en invandrare som just gått ut skolan erbjuds fast jobb torde vara ännu ovanligare än för vuxna nyanlända.

Det är i sig rättsvidrigt i förhållande till den svenska och internationella flyktingrätten att anställningsbarhet får gå före skyddsbehov när det gäller att bevilja bestående skydd och i förlängningen familjeåterförening. Det vi sett under tiden för den tillfälliga lagen är att lagen diskriminerar barn, gamla, sjuka och traumatiserade skyddsbehövande som inte kan arbeta.

Reglerna syftar till att uppmuntra skyddsbehövande som beviljats tillfälliga uppehållstillstånd att söka arbete. En nackdel uppstår om välutbildade asylsökande som kunde kommit in i snabbspår och fått möjlighet att validera sin utbildning väljer att söka sig till snabbast möjliga jobb och därigenom tränger ut lågutbildade. Även vanliga etableringsprogram kan motverkas genom kravet på fast osubventionerat arbete.

Ömmande omständigheter

Barn i familj och vuxna som fick stanna på grund av Utlänningslagens regler om synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter var inte många till antalet. Det kunde röra sig om svårt sjuka/apatiska barn eller barn uppvuxna i familjehem som annars skulle utvisas med föräldrar som inte klarar att ta hand om dem. För vuxna krävdes i princip livshotande sjukdom, att det inte fanns någon som helst vård för sjukdomen i hemlandet och dessutom att det fanns en pågående vård som ger resultat i Sverige.

Fram till 1 juli 2014 innehöll Utlänningslagen inga bestämmelser om uppehållstillstånd som bejakade de omständigheter som har särskild betydelse för barn. Att en barnorienterad tillståndsgrund behövdes motiverade införandet av "särskilt ömmande omständigheter". Lagändringen motiverades utförligt med exempel på situationer där barn borde ges uppehållstillstånd. Lagändringen fick dock effekt endast för ett litet antal barn med många års vistelse i Sverige, ofta förenat med svåra sjukdomar eller handikapp.

Det som skulle utgöra en humanitär ventil i utlänningslagen var i själva verket ett mycket litet lufthål som stängde ute familjer, barn och vuxna i de mest utsatta och livshotande situationer, eftersom möjligheten till uppehållstillstånd på denna grund var så snävt tolkad av myndigheter och domstolar. Det var svårt att förstå hur denna möjlighet skulle kunna inskränkas ytterligare. Det var också svårt att förstå att den minimala lättnad som infördes för barn för några år sedan skulle behöva tas bort för att avskräcka människor från att ta sig till Sverige.

² Enligt Migrationsverkets månadsrapporter beviljades 48 permanenta tillstånd på grund av försörjning under år 2017, av ca 11.000 förlängningsärenden. Under 2018 beviljades 112 sådana tillstånd, av ca 10.000 förlängningsärenden.

Den tillfälliga lagen innebär att paragrafen om ömmande omständigheter över huvud taget inte får användas om den sökande inte kan visa att en utvisning skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden. Konsekvenserna har blivit brutala.

Den tillfälliga lagen riskerade enligt FARR att ta oss tillbaka till en tid då barn bars ut på bår. Mycket riktigt ser vi nu att "apatiska" barn liksom andra svårt traumatiserade, sjuka eller handikappade barn får utvisningsbeslut. Migrationsverket har tagit fram ett rättsligt ställningstagande om ömmande omständigheter som fokuserar just på barn med uppgivenhetssyndrom och slår fast att de kan utvisas i enlighet med den tillfälliga lagen. Enligt Migrationsverket är det under den tillfälliga lagen ingen skillnad mellan barn och vuxna när det gäller hur starka humanitära skäl som krävs.

De som förr fått stanna på grund av ömmande omständigheter utgjorde bara några få procent av antalet asylsökande. De flesta var barn. "Att vägra dessa barn skydd för att sända en politisk signal är så kallsinnigt inhumant att FARR svårligen kan finna ord för att bemöta förslaget" konstaterade FARR i sitt remissvar 2016.

FARR framhöll att europarättslig praxis visserligen erkänner sjukdom som ett skyddsbehov endast om vård vägras i hemlandet men att traumatiserade barn har en annan problematik eftersom de inte kan rehabiliteras i hemlandet.

En konsekvens är att familjer och barn som redan har starka humanitära skäl för att få stanna i Sverige lever under hot om utvisning som i praktiken inte går att verkställa på grund av barnets tillstånd, och därför utsätts för upprepade prövningar av verkställighetshinder som varje gång kräver nya omständigheter, till den gräns att risk för livsfarliga tillstånd uppstår. Detta är inte humant, värdigt eller i linje med de rekommendationer som ges från behandlande och vårdande experter.

Ensamkommande barn

Den största gruppen som tidigare fått uppehållstillstånd enligt paragrafen om ömmande omständigheter var de ensamkommande barn som inte kunnat bevisa ett personligt skyddsbehov, men som saknade ordnat mottagande i hemlandet.

Utvisningsbeslut för ensamkommande barn om den verkställande myndigheten inte förvissat sig om att barnet har ett ordnat mottagande i hemlandet. Detta står i Utlänningslagens kapitel om verkställighet och har inte ändrats av den tillfälliga lagen. Samtidigt har grunden för att ge uppehållstillstånd för barn utan ordnat mottagande tagits bort, nämligen ömmande omständigheter. I praxis har Migrationsverket tolkat det som att barn under ca 15 år som saknar ordnat mottagande fortfarande kan få uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter, med hänvisning till barnkonventionen. Men för de flesta ensamkommande barn har deras rätt till omsorg blivit en fråga om hinder mot verkställighet. De ensamkommande barn som sökt asyl senast den 24 november 2015 skulle dock enligt lagens övergångsparagraf inte drabbas.

Flera ändringar i förordningar och kommunernas regler har drabbat ensamkommande barn under denna period. Kommunerna blev till exempel av med sitt ansvar för mottagande av ensamkommande som fyllt 18.

Eftersom skolorna inte hade skyldighet att låta asylsökande ungdomar som fyllt 18 komma in i en ny skola blev konsekvensen att många bodde mer eller mindre på gatan hellre än att lämna skolan,

medan andra hoppade av. Senare har rätten att gå färdigt ett program förtydligats, men i praktiken är det fortfarande svårt.

Även oskrivna regler har försvunnit och nya har tillkommit, oftast mer restriktivt. I vissa fall har myndigheterna gått längre än vad regeringen eller riksdag har föreskrivit.

Ett tydligt exempel är Migrationsverkets praxis från sommaren 2016 för ensamkommande barn som saknar ordnat mottagande. Ställningstagandet innebar att barn utan ordnat mottagande skulle få tidsbegränsade tillstånd fram till att de fyller 18, framför allt de som var 16 eller äldre men också en del yngre barn. Den tillfälliga lagens undantag för barn sattes därmed ur spel.

Regeringen hade redan lovat att återkomma med ett tillägg i lagen som skulle ge ungdomar längre uppehållstillstånd än de annars kunde fått enligt den tillfälliga lagen, för att kunna gå ut gymnasiet och sen i förlängningen eventuellt få permanent uppehållstillstånd på grund av arbete. Denna möjlighet kompletterades med fyraårigt uppehållstillstånd för barn som annars bara skulle få stanna till 18-årsdagen på grund av brist på ordnat mottagande i hemlandet. Genom paragraf 16e i den tillfälliga lagen skulle även barn som annars skulle få utvisningsbeslut omfattas, under förutsättning att beslutet fattats med en verkställighetsföreskrift med innebörd att utvisning inte fick ske före 18-årsdagen. Denna regel gällde dock bara barn som sökt asyl senast den 24 november 2015.

"Gymnasielagen" utmålades nästan som en amnesti. Men redan innan den trädde i kraft 1 juni 2017 ändrades förutsättningarna. Allt fler ungdomar från ca 15-16 års ålder skrevs från hösten 2016 upp i ålder, i de flesta fall utan någon medicinsk bedömning alls.

Det finns ungdomar som uppgett fel ålder - det är fullt begripligt. Det märkliga var att uppskrivningarna av Migrationsverket skedde i massomfattning och utan urskillning. Av de afghanska ensamkommande barn som fick beslut hösten 2016 fick de flesta samtidigt ett beslut om att de samma dag blivit 18, vanligen utan motivering över huvud taget och ibland trots rader av intyg som bekräftade att det rörde sig om ett barn. Gruppen 16-17-åringar som förväntade få utvisningen uppskjuten på grund av brist på ordnat mottagande försvann nästan ur statistiken. Färre än 200 barn kom att omfattas av den nya regeln i den tillfälliga lagen som tagits fram för deras skull.

De som skrevs upp i ålder behövde inget ordnat mottagande och kunde få ett vanligt utvisningsbeslut samma dag. Samma dag fick de också besked om att de måste lämna boendet eller familjehemmet och flytta någon annanstans i Sverige och att de inte längre hade god man.

I början av 2017 stoppades åldersbedömningar utan medicinsk utredning. Istället infördes undersökningar med magnetröntgen. Hur tveksamma dessa åldersbedömningar är har blivit mycket omtalat och har lett till att experter på Rättsmedicinalverket sagt upp sig för att slippa medverka i en hantering de ser som omoralisk och ovetenskaplig. Den juridiska aspekten borde vara lika viktig. Medicinsk utredning i form av röntgen är egentligen ett underlag, inte ett beslut. Det är Migrationsverket som ska utföra åldersbedömning. Men i och med att Migrationsverket i dessa ärenden inte gör en samlad bedömning utan låter Rättsmedicinalverkets bedömning bli helt avgörande i åldersfrågan så accepteras även undersökningens felmarginal som slutresultat.

Precis som innan de nya röntgenundersökningarna infördes så fattas besluten med en "vuxenpresumtion". Det är den asylsökande - barnet - som måste bevisa att hen *inte* är vuxen även i fall där röntgenundersökningens felmarginal inte utesluter att det rör sig om ett barn. Intyg från omgivningen i Sverige och handlingar från hemlandet anses vanligen inte bevisa något och lämnas utan avseende.

Även de ensamkommande barn som trots allt bekräftats vara minderåriga har drabbats av en liknande orimlig bevisbörda, nämligen att bevisa att deras föräldrar *inte* finns i hemlandet och kommer att ta emot dem. Paragrafen som förbjuder verkställighet av utvisning utan ordnat mottagande lägger ansvaret på myndigheten, som ska "förvissa sig om" att det finns ett ordnat mottagande. Men under de senaste två åren har barn i denna situation i allt större omfattning varken fått tidsbegränsat tillstånd på grund av verkställighetshinder eller utvisning med en verkställighetsföreskrift till 18-årsdagen. Istället har de fått utvisningsbeslut med en förlängd tidsfrist för frivilligt återvändande - och ålagts att själva hitta sina föräldrar under den tiden. Detta innebär att de inte omfattas av möjligheten till uppehållstillstånd på grund av gymnasiestudier. Migrationsverket har i dessa ärenden uttryckligen frånsagt sig allt ansvar för att undersöka mottagandet, tvärtemot vad som varit praxis enligt tidigare rättsliga ställningstaganden.

Många har vittnat om att åldersbedömningarna inte är rättssäkra. Även mycket annat i utredningarna har gått snett. När utredningar som fått vänta lång tid väl har gjorts så har det varit bråttom. Många nyanställda handläggare och ovana offentliga biträden har varit inblandade. Andelen beslut som ändrats i domstol blev högre än vanligt - men domstolspraxis spretar också kraftigt.

Rättssäkra beslut eller ej får framtida granskningar utvisa. Den tragiska effekten av den sammanlagda hanteringen av de ensamkommande har hur som helst lett till att tonårigar som kom hit med ambitioner två-tre år senare hamnade utstötta på gatan och på vårdmottagningar, deprimerade, självmordsbenägna, i vissa fall drogberoende.

Bland de ensamkommande finns även barn och ungdomar som har varit utsatta för svåra traumatiserande övergrepp före och under flykten. Det har i många fall visat sig svårt att få dessa upplevelser inkluderade i asylbedömningen och i vissa fall även att få tillgång till adekvat behandling. De unga har ofta stora svårigheter att kommunicera i intervjusituationen. Berättelser om övergrepp tenderar att tolkas som symtom på psykisk ohälsa snarare än skyddsskäl. Eftersom samtidigt möjligheterna till uppehållstillstånd av ömmande omständigheter är inskränkt, har utvisningsbeslut fattats för unga som svårligen kan ta hand om sig själva. FARR har nåtts av ett flertal fallbeskrivningar av detta slag.

Ett tecken på att asylsystemet inte förmått svårt traumatiserade barn och unga på ett tillräckligt professionellt sätt är att flera utvisningar av unga i denna situation har stoppats av FN-kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning för närmare utredning. Kommittén har dock inte avslutat sin granskning av dessa ärenden.

När de ensamkommande plötsligt började få utvisningsbeslut och kastas ut från hela sitt sammanhang på en och samma dag så var det något som brast. Behandlingen av de ensamkommande barnen passerade en gräns som människorna i deras nätverk inte var beredda att acceptera. Därför finns det nu en stark rörelse för just den här gruppen.

Det finns en gräns även för politiker och myndighetspersoner. En del beslutsfattare och domare följer den bakvända bevisföringen för ålder - andra faller tillbaka på generella bevisregler och EU-direktiv och fattar försiktigare beslut. Beslutsfattare i kommunerna gick ibland också mot strömmen och gav ungdomarna en chans att få gå kvar i skolan eller hittade boende åt dem. Detta har varit till stöd för de utsatta unga, men skillnaderna i hanteringen från skola till skola och från kommun till kommun är inte acceptabel.

Att den dåvarande regeringen också slets mellan kraven märks på besluten om gymnasier regler.

Den tillfälliga lagen ligger som ett svårgenomträngligt raster ovanpå Utlänningslagen med besynnerliga juridiska konsekvenser. Gymnasireglerna placerades som ett ytterligare osannolikt komplicerat pålägg. Det har uppenbarligen varit svårt att fatta beslut enligt lagen. Jurister, frivilligorganisationer och myndigheter har fått kämpa mer eller mindre sida vid sida för att förstå och förklara vad som gäller - och många gånger tvistat om tolkningen.

Ändå ändrades lagen en gång till. Genom de nya gymnasiregler som regeringen föreslog i slutet av 2017 skulle gruppen ensamkommande som sökt asyl senast 24 november 2015 räddas än en gång.

De som betraktades som ensamkommande barn när de sökte asyl senast den 24 november 2015 ska nu få uppehållstillstånd för att gå i gymnasiet om de fått avslag men fått vänta mer än 15 månader på första beslut *och* räknades som fyllda 18 vid första beslutet *och* beslutet fattats enligt den tillfälliga lagen. Motiveringen till denna lagändring var att den långa handläggningstiden gjort att barnen fått beslut som vuxna och därmed drabbats av den tillfälliga lagen.

Sedan den "nya gymnasielagen" nu införts vet vi att den gett respit åt en del tonåringar men också medfört ytterligare juridiska knutar, godtyckliga datumgränser, motstridiga lagtolkningar och - i brist på följdregeringar - stor förvirring om samhällets ansvar för de nya "tillståndssökande" och de som har uppehållstillstånd på grund av gymnasiestudier. Många av dem lever i skrivande stund fortfarande på gatan, sida vid sida med dem som snubblat på målsnöret och anlänt fel datum eller fyllt 18 fel dag. Det förekommer att ungdomar som enligt lagen har rätt att vistas i Sverige inte beviljas vård ens på samma nivå som papperslösa.

Familjeåterförening

De som har rätt att återförenas i Sverige enligt den ordinarie Utlänningslagen är kärnfamiljen, det vill säga vuxna par och deras minderåriga barn. Barn har nästan alltid rätt att komma till föräldrar, men föräldrar får bara komma till barn om barnet har skyddsstatus eller om det annars är orimligt att barnet skickas till föräldern. Om barnet har hunnit fylla 18 vid beslutet har det inte gått med tidigare praxis³. Andra nära anhöriga kan undantagsvis få komma om de har delat hushåll strax före flykten och det finns ett särskilt beroendeförhållande, till exempel för ett barn med funktionsnedsättning som har fyllt 18 år. Det bör inte heller ha gått för lång tid. Om personen i Sverige har varit asylsökande måste den ha rätt att bo här permanent, eller ha god chans att få permanent uppehållstillstånd.

Under 2000-talet påverkades allt fler av asylutredningarna av vilka id-handlingar den sökande kunde lägga fram. Samtidigt kom allt fler asylsökande från havererade stater eller stater i inbördeskrig där giltiga pass inte gick att få. Även för att få uppehållstillstånd på grund av anknytning krävs styrkt identitet, helst genom hemlandspass. Det behövs alltid pass för själva inresan och för att kunna få tidsbegränsat uppehållstillstånd. En annan regel är att ett föräldralöst barn endast får ansöka genom en ställföreträdare som utsetts med handlingar som Sverige godkänner. För att barn ska få resa ensamt eller följa med en förälder till Sverige måste det finnas medgivande från den andra föräldern eller bevis för att den andra föräldern har försvunnit eller är avliden. Ytterligare handlingar som krävs kan vara äktenskapsbevis, födelsebevis, adoptionspapper, handlingar som visar att ett par har bott på samma ställe etc.

³ Enligt ett beslut av EU-domstolen 2018 ska ett ensamkommande barn som har flyktingstatus få återförenas med föräldrar även om barnet hunnit fylla 18 redan då uppehållstillståndet beviljas. Det är i skrivande stund oklart hur detta kommer att tillämpas i Sverige.

Vikten av att ha hemlandspass ställdes på sin spets 2010-2011 då många tusen somalier nekades familjeåterförening på grund av att många inte hade pass och de somaliska hemlandspassen godkändes över huvud taget inte i Sverige. Därmed kunde till exempel barn som blivit kvar i hemlandet eller levde en kaotisk tillvaro i flyktingläger i ett grannland nekades återförening med sin förälder i Sverige. Situationen löstes efter ett par år delvis genom att Migrationsöverdomstolen slog fast att det höga beviskravet på identiteten kan sänkas när det är omöjligt att få pass, om föräldrar och barn gör DNA-test som visar släktskapet. Men många familjer hade inte resurser att gå igenom processen och söka igen. Dessutom har alla familjer inte minderåriga barn och alla barn är inte födda av de vuxna som tar hand om dem - speciellt inte i krigsområden. DNA-regeln har ändå fått betydelse, i vissa fall även för andra än somalier.

Det finns även praktiska hinder för familjeåterförening. Ansökan kan i de flesta fall göras via internet och med fullmakt från personen i Sverige. De sökande måste ändå ta sig till en svensk ambassad för fotografering, fingeravtryck och intervju och senare för att hämta ut tillstånd. Sverige har inga ambassader som hanterar uppehållstillstånd i de stora flyktländerna som Syrien, Afghanistan, Eritrea eller Somalia. Ambassaderna finns i andra länder som kräver visum. Det fungerar för afghaner som ska ta sig till Iran, Pakistan eller Indien, men det är kostsamt med visum, resa och uppehälle.

Syrier och eritreaner har svårt att få visum till de grannländer där ambassaderna finns - och svårt att få en besökstid inom den tid som deras visum är giltigt. Syrier som redan befinner sig i Turkiet eller Jordanien kan söka därifrån men inte de som befinner sig i Libanon.

Att få hemlandspass på utländsk ambassad kan vara mycket kostsamt. För eritreaner kan det vara farligt att ansöka om pass på eritreansk ambassad. Under de senaste åren har både eritreaner och syrier hänvisats till ambassaden i Khartoum, Sudan. Eritreaner har riskerat att fängslas eller utsättas för övergrepp när de passerar gränsen, särskilt via Etiopien.

När den tillfälliga lagen trädde i kraft tillkom fler hinder. Personer som har tidsbegränsat uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande enligt den tillfälliga lagen har över huvud taget inte rätt till familjeåterförening om de sökt asyl senare än 24 november 2015.

De alternativt skyddsbehövande som sökt asyl senast detta datum och de som fått flyktingstatus enligt den tillfälliga lagen har fått återförenas med familj, men inga kategorier utöver kärnfamiljen tillåts, alltså inte till exempel det handikappade barnet som fyllt 18. Båda de vuxna måste ha fyllt 21 och familjen måste ha bildats tidigare, dvs det räcker inte med avsikt att flytta ihop. Undantag från detta och från ålderskravet kan göras om paret har gemensamt barn.

Om anknytningspersonen lyckas få permanent tillstånd på grund av försörjning medföljer även rätt till familjeåterförening men också i det fallet bara för den begränsade kärnfamilj, som ska ha bildats tidigare.

Den tillfälliga lagen innehåller också ett skärpt försörjningskrav. Inkomstkravet ligger på 7952 kronor för ett par och 2554-2940 kronor per barn *efter att skatt och hyra har betalats*.⁴ Även bostaden ska vara av en viss storlek, beroende på antalet familjemedlemmar. Ensamkommande barn som vill ta hit familj är undantagna från försörjningskravet, liksom familjer som har minderåriga barn på den svenska sidan. För arbetskraftsinvandrare är lönekravet betydligt lägre och anhöriga tillåts ansluta sig utan extra krav. Det är svårt att förstå varför rätten till familjeliv ska vara svagare för flyktingar och skyddsbehövande än för denna grupp.

⁴ Summorna ska enligt Utlänningsförordning (2006:97) härledas från förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Föreskrifterna om vilken bostad som krävs ska meddelas av Migrationsverket.

Om personen i Sverige är flykting eller alternativt skyddsbehövande *och* det är en etablerad relation - som att paret gift sig eller bott ihop utanför EU eller under laglig vistelse i Sverige - *och* de inte kan återförenas i ett land utanför EU som de har en anknytning till *och* ansökan lämnas inom tre månader efter att personen i Sverige fått uppehållstillstånd, så slipper de försörjningskravet. Att ansöka inom tre månader kan förefalla rimligt. Men de praktiska hindren för att samla de handlingar som krävs och göra ansökan är stora i många fall, bortsett från att det kan ta tid att över huvud taget få tag på familjemedlemmarna. Till detta kommer att många handläggare tycks ha missat att ge just denna information.

Inskränkningen av rätten till familjeåterförening till etablerade relationer har särskilt drabbat personer i samkönade relationer. Formellt samboskap är visserligen inte ett krav för att få räknas som kärnfamilj i lagförslaget mening. Men i praktiken innebär detta ett beviskrav som är svårt att uppfylla. Personer som förföljs just på grund av sin sexuella läggning har inte kunnat gifta sig eller bo tillsammans i hemlandet. Liknande problem drabbar par som av andra skäl inte kunnat gifta sig i hemlandet. Detta gäller personer som drabbas av andra former av köns- och könsidentitetsrelaterade förtryck; så kallat hedersförtryck är ett exempel.

Par som på grund av förhållanden som har samband med heder inte fått lov att gifta bör ges flyktingstatus på grund av det könsrelaterade förtryck de riskerar i hemlandet på grund av sin relation, men kravet på att förhållandet ska vara etablerat gör det omöjligt för dem att återförenas om de inte lyckats fly tillsammans. Samma sak gäller par som konverterat eller önskat gifta sig över religionsgränser. Flyktingrätten syftar till att värna dessa mänskliga rättigheter och möjliggöra för människor att fly dylikt förtryck på grund av heder, religion, könsmaktsordningar osv. Att familjeåterförening tillåts utan diskriminerande regler är en del i ett asylsystem som syftar till att förverkliga flyktingkonventionens ambitioner och värdegrund.

Enligt den tillfälliga lagen ska den som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning få tillstånd av samma längd som anknytningspersonens. Det kan få oväntade effekter med mycket korta tillstånd trots grundprincipen i EU-rätten att tillståndet ska ges för minst ett år.

En värre effekt, som lagstiftaren sannolikt inte förutsåg, är den som gäller den så kallade tvåårsregeln. En person som får uppehållstillstånd på grund av anknytning men bryter upp från förhållandet innan två år gått, beviljas normalt inte fortsatt tillstånd. Men om separationen sker på grund av att personen (vanligen en kvinna) utsatts för våld inom förhållandet så ska hon kunna få permanent uppehållstillstånd ändå. Denna regel har satts ur spel genom den tillfälliga lagen.

Den tillfälliga lagen förbjuder även familjeåterförening för par där endera parten är under 21. Åldersgränsen för att betraktas som barn i detta sammanhang är fortfarande 18 år. Konsekvensen har blivit att yngre par inte kunnat återförenas samtidigt som den unga personen inte heller har kunnat återförenas med den unga personens ursprungsfamilj.

EU-kommissionen påpekar i sin handledning för tillämpning av familjeåterföreningsdirektivet att en minimiålder enbart får införas för att förbättra integrationsmöjligheter och hindra tvångsäktenskap, inte för att hindra familjeåterföreningens syfte. Det är uppenbart att Sverige har gjort just det som inte är tillåtet, dvs infört en åldersgräns enbart i syfte att minimera möjligheterna till återförening.

Enligt paragraf 13 i den tillfälliga lagen ska familjeåterförening från utlandet tillåtas om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande. De anhängiga som i överklagande har anfört att ett nekat tillstånd skulle strida mot Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (hädaneftre Europakonventionen)

eller barnkonventionen har dock regelmässigt fått avslag med hänvisning till att den tillfälliga lagen är just tillfällig och att det inte strider mot konventionerna att låta en återförening anstå under tre år.

Barnkonventionens roll har varit oklar, men bör få större betydelse sedan Migrationsöverdomstolen i avgörandet 2018:20 refererar även till den i ett familjeåterföreningsärende.

Effekterna av lagen har slagit igenom långsamt, beroende på övergångsregeln och på de långa handläggningstiderna. Den första av de nya restriktionerna som märktes var försörjningskravet. Försörjningskravet gäller anhöriga till alla kategorier, oavsett när de kom till Sverige eller om de är svenska medborgare. För flerbarnsfamiljer krävdes lägenheter av en storlek som knappt existerar på hyresmarknaden - och löner som möjligen existerar för personer som är väletablerade i sin profession, men definitivt inte för nyanlända invandrare. Bostadskravet har numera lindrats genom att kravet på ett rum utöver sovrummen har slopats.

Försörjningskravet ställer särskilt till med problem för personer som av olika skäl, som exempelvis funktionsnedsättning, inte kan arbeta heltid, eller generellt sett har svårare att få ett jobb.

En tragisk effekt är att föräldrar har tvingats välja bort ett eller flera av sina barn för att ha råd med den bostad som krävs och ha en tillräcklig summa över för att ansökan ska godkännas.

Hösten 2017 började FARR, liksom andra frivilligorganisationer, att nås av allt fler nödrop från föräldrar i den här situationen. Redan dessförinnan hade visumkraven för syrier och svårigheterna att ta sig till ambassader blivit kända. Efter ytterligare något år har allt fler nekats familjeåterförening på grund av att de faller utanför kriterierna enligt den tillfälliga lagen.

Redan när regeringen 2016 presenterade sitt förslag till en lag om att tillfälligt begränsa möjligheterna till uppehållstillstånd i Sverige, stod det klart att restriktionerna för familjeåterförening skulle komma att slå hårt mot människor på flykt, inte minst barnen.

FARR påpekade i sitt remissvar 2016 att konsekvenserna blir att familjer splittras för oöverskådlig tid och att barn lämnas i krig och misär. FARR konstaterade att en stor grupp barn i strid med barnkonventionen helt skulle uteslutas från familjeåterförening, utan möjlighet till individuella överväganden samt att reglerna skulle diskriminera HBTQ-personer och andra som drabbats av köns- och könsidentitetsrelaterat förtryck.

Beträffande försörjningskravet skrev FARR i remissyttrandet:

" FARR anser att försörjningskravet kommer att leda till stora utestängande konsekvenser, bidra till att vidhålla familjesplittring och missgynna integrationen. Liksom i fråga om de allmänna kraven för familjeåterförening innebär försörjningskravet ett cyniskt åsidosättande av flyktingars behov och den humanitära katastrof som de befinner sig i. Det går an att argumentera för att barn inte kan integreras på ett bra sätt i Sverige om de inte får tillräckligt stort utrymme i bostaden. Men barn som inte får återförenas på grund av kraven på tillräckligt stor lägenhet torde i mycket få fall ha det bättre i hemlandet eller det flyktingläger där de annars befinner sig."

FARR konstaterade också redan 2016 att de föreslagna reglerna skulle strida mot EU-rätten och familjens rättigheter enligt Europakonventionen. Sedan detta skrevs har farhågorna besannats och överträffats av verkligheten. Enligt Migrationsverket har mer än 15.000 ansökningar om återförening avslagits sedan lagen infördes.

Under 2018 genomförde FARR en enkät bland personer som vänt sig till FARR rörande familjesplittring och i en arabiskspråkig facebookgrupp som samlats kring sådana problem.

Resultatet publicerades i november 2018 i en specialutgåva av tidningen Artikel 14 med titeln "När lagen splittrar - en exempelsamling om striden för familjeåterförening".

Enkäten visar på liknande skäl till familjesplittring som andra rapporter om flykt och familjeåterförening. Många vittnar om att olika faktorer förutom begränsningar i lagstiftning omöjliggör en säker och legal flyktväg; gränshinder, svårigheter kopplade till visum och den geografiska placeringen av ambassader. Dessa svårigheter och hinder gör att familjer oftast inte flyr samtidigt och tillsammans. Istället flyr någon eller några från familjen först, i hopp om att resterande familjemedlemmar ska kunna följa efter via en av mycket få lagliga vägar: familjeåterförening.

De praktiska hinder som försvårar familjeåterförening är ofta relaterade till varandra och kan tillsammans skapa ytterligare ett hinder i form av höga kostnader för exempelvis nödvändiga resor och identitetsdokument och långa köer, inte minst vid ambassaderna. Ett par hade väntat i över två år på att få möjlighet till ett möte på en svensk ambassad som hanterar ärenden om familjeåterförening. Det kan också vara svårt att lyckas få ett giltigt visum som samstämmer med tidpunkten för mötet, om ambassaden och viseringsmyndigheten inte samarbetar. Detta har orsakat månader och år av extra väntetid.

Den långa väntetiden i asylprocessen har även den påverkat möjligheten till familjeåterförening på flera sätt. En aspekt är att många ensamkommande unga har hunnit fylla 18 år innan de får uppehållstillstånd. När anknytningspersonen väl har fått uppehållstillstånd i Sverige påbörjas oftast ytterligare en lång period av väntan. Informanterna vittnar om sammanlagda handläggningstider mellan 18 månader och tre år. Detta kan innebära exempelvis att en förälder blir beviljad återförening med delar av sin familj, förutom barnet som har fyllt 18 år på grund av den långa väntan och enligt beslutet kan lämnas kvar i krigsområdet eller flyktinglägret.

De extra villkor som ställs upp enligt den tillfälliga lagen har skapat behov av mer korrespondens kring intyg och andra handlingar. Väntetiden i sig skapar ny väntetid, som till exempel då pass måste förnyas.

De skarpaste hindren som inte läks över tid är den tillfälliga lagens förbud mot återförening för alternativt skyddsbehövande som sökt asyl efter ett visst datum, samt inskränkningarna av vilka familjebildningar som räknas.

Inskränkningarna som beslutades 2016 har visat sig få än starkare effekter när de byråkratiska hindren tas med i bilden. Familjerna hamnar i orimliga situationer då det inte går att ta sig till den anvisade ambassaden, då processen börjar om av en eller annan anledning eller då handläggningstiden gjort att en åldersgräns passerats. Frustrationen som informanterna ger uttryck för gäller ofta byråkrati, väntetid och en handläggning som uppfattas som kallsinnig.

Av de berättelser FARR samlat framgår plågsamt tydligt att de flesta familjemedlemmar är i lika stort behov av skydd som den som tagit sig till Sverige. Att de inte rest tillsammans beror på att flykten sker på livsfarliga och kostsamma sätt i brist på lagliga vägar. Därför har familjen valt att låta en vuxen resa medan familjen ska få komma efter på ett säkert sätt. Motsvarande förhoppning att rädda sin mamma och småsyskon har många tonåringar.

Hinder för familjeåterförening är ett dråpslag mot föräldrar som inte velat ta med barn på den livsfarliga resan. Men valet att låta dem komma efter innebär - om återförening inte tillåts - att föräldern lämnat barnen i sticket. Till detta kommer att integrationen försvåras eller omöjliggörs för den make/förälder som tagit sig hit.

5. Förlängning av den tillfälliga lagen

5.1 Fortsatt giltighet

FARR motsatte sig 2016 regeringens förslag att inte bevilja skyddsbehövande permanenta uppehållstillstånd i samband med statusförklaring. Detta eftersom det undergräver asylrätten och försvårar integrationen att människor som har behov av skydd tvingas fortsätta leva i otrygghet. De mest sårbara, de skadade och traumatiserade som behöver rehabilitering, både barn och vuxna, drabbas värst eftersom rehabilitering försvåras i otrygghet, särskilt om familjen inte kan återförenas. Tillfälliga tillstånd skapar dessutom en ytterligare arbetsbörda för Migrationsverket.

Permanent uppehållstillstånd har sedan 1984 varit normen inom svensk asylprövning och tillståndsgivning. Skälen för att bevilja skyddsbehövande människor permanenta uppehållstillstånd är många och har stöd i såväl samhällsekonomisk forskning som flyktingrättsliga internationella rön. De samhällsekonomiska skäl som motiverade permanenta uppehållstillstånd som norm är alltfjämt gällande. Flera andra aktörer har lyft fram relevansen av trygghet som fundamentalt för en fungerande integrationsprocess. Att inte vara säker på att få stanna skapar oro, vilket i sin tur förvärrar psykisk ohälsa och försvårar för integration och etablering. Denna effekt förstärks om personen hindras från att återförenas med sin familj.

Vidare kommer de flesta skyddsbehövande som nu söker asyl från länder där behovet av skydd inte är tillfälligt utan långvarigt, såsom Syrien, Afghanistan, Eritrea och Somalia. Det har visat sig att näst intill alla ansökningar om förlängning godtagits - tragiskt nog med undantag för barn vars skäl förändras vid 18-årsdagen. Även av denna anledning innebär tillfälliga uppehållstillstånd en större samhällsekonomisk kostnad än att bevilja permanenta uppehållstillstånd från början.

De viktigaste skälen för att bevilja permanenta uppehållstillstånd till skyddsbehövande är dock inte samhällsekonomiska, utan humanitära och människorättsliga. Det innebär ett oerhört mänskligt lidande att tvinga de som flytt krig eller förföljelse att fortsätta leva i ovisshet om rätten att leva här. Det är en beprövad erfarenhet i den internationella asylrätten att även tillfälliga uppehållstillstånd förr eller senare blir permanenta, eftersom den som flytt vill kunna etablera sig och skapa ett nytt liv i den stat som mottagit henne. Att erbjuda skyddsbehövande en fristad och en reell möjlighet till skydd och trygghet från förföljelse, våld eller krig, är grundbulten i hela asylrätten och så ska flyktingkonventionen tolkas.

I ett yttrande rörande en aktuell lagändring i Danmark nyligen upprepar UNHCR sin ståndpunkt om tidsbegränsat skydd: "UNHCR has long advocated that refugees are entitled to a secure and stable status, which should not be subject to regular review. Just as refugees, beneficiaries of subsidiary protection should also not have their status subject to regular review. Notably, in 2015, the UNHCR Executive Committee (ExCom)⁵, including Denmark, called on States to support refugees' ability to attain local integration through the timely grant of a secure legal status and residency rights, and to facilitate their naturalization. The ExCom has thus recognized that short-term residence permits and frequent reviews are counter-productive to integration."⁶

Att rätten till skydd ska vara hållbar och bestående innebär inte med nödvändighet att alla skyddsbehövande förblir permanent boende där de fått skydd. Erfarenheten visar att stora grupper

⁵ UNHCR, ExCom Conclusion No. 104, Conclusion on Local Integration No. 10f (LVI)- 2005, para. (j)

⁶ UNHCR Observations on the Proposed Amendments to the Danish Aliens Legislation (Sags Nr. 2018-20616, Akt Nr. 598518), 18 januari 2019

återvänder till ursprungslandet om och när det blir möjligt. Att ha bott med trygghet och lika rättigheter i fråga om utbildning och arbete i mottagarlandet ger även en bättre förutsättning för ett lyckat återvändande än att ha levt i limbo, med dåliga förutsättningar för rehabilitering och återuppbyggnad av mänskliga resurser.

Den tillfälliga lagen gör en otillbörlig skillnad mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Att alternativt skyddsbehövande inte ryms i flyktingkonventionen beror på att världen såg annorlunda ut när konventionen skapades efter Andra världskriget. När det visade sig att allt färre reellt skyddsbehövande fick skydd genom konventionen, bland annat genom konflikternas karaktär av inbördeskrig, så har den kompletterats på olika sätt. EU:s skyddsgrundsdirektiv syftar nu till att föra ihop kategorierna och behandla dem mer lika. Både flyktingar och alternativt skyddsbehövande får "asyl".

Enligt den tillfälliga lagen beviljas inte uppehållstillstånd till kategorin övriga skyddsbehövande. Övriga skyddsbehövande är en kategori i svensk lag som omfattar personer som flytt från länder där de av individuella skäl som hänger samman med en väpnad konflikt eller andra svåra motsättningar mellan regeringsmakt och/eller andra grupper känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp.

Att inte bevilja "övriga skyddsbehövande" skydd riskerar att utgöra ett brott mot Sveriges internationella åtaganden eftersom den som återsänds till ett land där den som riskerar skyddsgrundande behandling ska skyddas enligt flyktingkonventionen. Men i praktiken har just denna inskränkning troligen inte haft stor betydelse. Antalet asylsökande som beviljades skydd enligt paragrafen om övriga skyddsbehövande var liten redan 2015. Detta hängde samman med att Sverige redan tidigare, i enlighet med EU-domstolens praxis, gått över till att i de flesta fall bevilja uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande för den grupp flyktingar från konfliktområden som omfattades. Det finns ingen anledning att nu återinföra en extra kategori av skyddsbehövande som inte omfattas av EU-direktivens rättigheter.

Bestämmelsen om övriga skyddsbehövande är dock även avsedd att omfatta skydd för de personer som flytt sina hemländer till följd av naturkatastrofer. Denna typ av flyktingskap är ännu inte vanligt till Sverige, men utgör en ökande form av flyktingskap i världen i stort på grund av klimatförändringar och överexploatering av känsliga områden. Sverige är ett föregångsland i att erkänna människor rätt till skydd på denna grund. I dessa dagar då klimatkrisen blivit än mer akut är det olyckligt att Sverige uttryckligen förbjuder att ge skydd åt klimatflyktingar.

Erfarenheterna från tiden med den tillfälliga lagen har bekräftat det som många organisationer framförde i remissomgången 2016, nämligen att permanenta uppehållstillstånd är nödvändiga för att framgångsrikt kunna rehabiliteras från krigstrauma, tortyr och de psykiska och fysiska besvär en skyddsbehövande lider av.

Att fysiska och psykiska besvär finns som en följd av flykten eller flyktens orsak är mer regel än undantag. Det betyder inte att alla skyddsbehövande behöver aktiva sjukvårdsinsatser för att rehabiliteras. Men detta beror till del stor del just på Sveriges tradition av att bevilja permanenta uppehållstillstånd och erbjuda möjligheter till integration. Möjligheten att leva ett tryggt och meningsfullt liv rehabiliterar i sig. Denna effekt går till spillo för de många människor som fastnar i utdragna asylprocedurer eller drabbas av bestämmelserna om tillfälliga uppehållstillstånd.

Vad gäller de många människor som behöver aktiva vårdinsatser och specialiserad rehabiliteringshjälp, visar erfarenheten att tillfälliga uppehållstillstånd riskerar att omöjliggöra effektiv vård för de som lider av PTSD och tortyrskador. Detta gäller även barn med uppgivenhetssyndrom där tryggheten är en nödvändig faktor för rehabilitering, som påtalats bland

annat i rapporten "En stulen barndom" som tagits fram av Amanda Gulger och Josefin Sikström, (Södertörns Högskola 2018) i samarbete mellan Etikkommissionen.

Den forskning som finns till exempel om barn med uppgivenhetssyndrom visar att rehabilitering knappast är möjlig förrän barnet har en upplevelse av trygghet. Även barn som tycks fysiskt frånvarande påverkas starkt genom föräldrarnas uppfattning av situationen.

De mest utsatta barnen, de som är svårt traumatiserade genom att de upplevt övergrepp eller sett en förälder utsättas för övergrepp, drabbas extra hårt då de fortsätter att leva i otrygghet med tillfälliga tillstånd. Begreppet otrygghet syftar här inte bara på en upplevd otrygghet inför vilket ställe barnet ska bo på, om barnet måste skiljas från vänner eller liknande. Det handlar om barn som flytt från livsfarliga situationer och kan ha upplevt dödande eller dödshot, fysiskt raserande av hela sin omgivning, som kan ha skadats eller sett människor omkring sig skadas. Rent definitionsmässigt, om de beviljats skydd, riskerar de eller deras föräldrar förföljelse, att dödas, skadas eller utsättas för omänsklig behandling om de återsänds. Det otrygga barnet har inte bara en upplevd otrygghet utan en realångest som uppstått genom verkliga hot.

En ständigt närvarande rädsla för att tvingas återvända till det land barnet flytt från hindrar barnets rehabilitering och integration och är därmed ett brott mot barnkonventionens artikel 39. Därtill kommer att sjukvårdsinsatser som kräver en lång vårdtid kan komma att nekas om barnets status är oklar, vilket äventyrar barnets rätt till hälsa. Även i de fall all vård ges kan resultatet undergrävas genom den otrygga situationen.

Förhållandena i hemländerna talar för att de flesta tidsbegränsade uppehållstillstånd som beviljas under den tillfälliga lagen kommer att förnyas en eller flera gånger. Men om tidsbegränsade uppehållstillstånd blir bestående inslag kan mönstret ändras. Efter ett antal år återgår många krigshärdar till mer normala förhållanden. Detta är självklart positivt, men för individerna och samhället kan det också få förödande konsekvenser, om återvändande inte sker frivilligt och till säkra förhållanden. Utvisning av familjer som bott lång tid i Sverige är ett av de inslag i migrationspolitiken som har sämst stöd hos allmänheten.

I de fall integrationsprocessen misslyckats - bland annat just beroende på den utdragna otryggheten - har individerna inte genom tidsbegränsade tillstånd fått en bättre anknytning till sitt tidigare hemland. I den utsträckning individerna, inte minst barnen, ändå integrerats i samhället, men ska ryckas upp från arbete eller skola och kamrater mot sin vilja, så blir det i många fall en tragisk och dramatisk process.

Tillfälliga uppehållstillstånd utgör således inte bara ett humanitärt svek, de är även samhällsekonomiskt destruktiva, då människors utveckling hindras av att de kvarhålls i ständig oro för utvisning vid horisonten när de skulle kunna utvecklas och bidra med sina förmågor till att bygga vårt samhälle. Införandet av tillfälliga uppehållstillstånd för den lilla grupp personer som ges uppehållstillstånd av humanitära skäl var i bästa fall aningslöst, i värsta fall ignorant.

När de tidsbegränsade uppehållstillstånden avslutas med tvångsmässiga utvisningar kommer hela proceduren att innebära en samhällsekonomisk och humanitär kostnad - till skillnad från den "investering" som flyktinginvandring normalt innebär på längre sikt.

De som drabbas hårdast även genom risken för utvisning är barn. Fem år är lång tid i ett barns liv och uppbrotten kan bli traumatiska i sig. En del av de ensamkommande ungdomarna står redan inför att utvisas efter 18-årsdagen, då de särskilda hindren för att utvisa ensamma barn upphör, antingen det rör ordnat mottagande eller skyddsbehov av barnrelaterade skäl.

- **Av alla de orsaker som framförts ovan bör den tillfälliga lagen inte förlängas.**
- Om lagen förlängs bör permanenta uppehållstillstånd snarast återinföras som huvudregel för flyktingar och alternativt skyddsbehövande samt för barn.
- Om lagen förlängs bör reglerna för förlängning i den tillfälliga lagen ändras så att permanent uppehållstillstånd kan ges vid förlängning efter tre år.
- Oavsett utgången rörande den tillfälliga lagen bör en stupstock införas som leder till permanent uppehållstillstånd för barn om asylproceduren drar ut på tiden mer än ett år.

5.3 Uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter

Att endast ge tillfälliga uppehållstillstånd till sjuka, traumatiserade, särskilt utsatta människor och barn, står som nämnts ovan i strid med vad som är känt om sambandet mellan tillfrisknande och trygghet och stabilitet i tillvaron. Det rör sig om hälsomässiga och medicinska effekter för människor som söker skydd i Sverige och i flera fall redan vistas här. Inte minst påverkar det uppväxtförhållanden och utvecklingsmöjligheterna för ett antal barn som redan går i svensk skola. Att neka människor i denna situation uppehållstillstånd över huvud taget är naturligtvis än mer destruktivt.

Ett specifikt problem som uppmärksammas under perioden är att livsnödvändig behandling har vägrats patienter med motivering att vården kräver långvarig uppföljning, samtidigt som patienten inte har tillstånd att vistas här permanent. Detta förekom redan tidigare beträffande patienter som står inför utvisning men kan nu även drabba patienter med tidsbegränsat tillstånd och patienter med sjukdomstillstånd som tidigare hade inneburit "synnerligen ömmande omständigheter" men nu inte ansetts nå upp till nivån att en utvisning skulle strida mot ett internationellt åtagande.

När det gäller barn påpekade FARR redan i remissvaret 2016 att det inte är förenligt med barnkonventionen att utesluta en stor grupp barn från möjligheten till permanent uppehållstillstånd, eftersom det innebär att beslutsfattaren inte får någon möjlighet att överväga vad som är barnets bästa.

Det har en stark negativ inverkan på barn att växa upp under otrygghet och ovisshet om framtiden, inte minst under inflytande av föräldrarnas oro. Barn har inte möjlighet att överblicka framtida alternativ eller värdera vad det är som gör att familjen särbehandlas. Utdragen otrygghet innebär risk för dåligt mående som sömnproblem, magont, koncentrationssvårigheter, utagerande etc.

Många av de barn utan trygg status som frivilliga möter i rådgivningssituationer berättar om hur de upplever sig orättvist behandlade. De förstår inte varför de inte får ha det som andra barn och en del av dem letar skuld hos sig själva. Denna situation har accentuerats kraftigt inte minst bland ensamkommande barn som mötts av ständigt skiftande besked om sin framtid och även ställs inför påståenden om att det beror på dem själva om de ska få stanna eller inte ("bara du sköter skolan, bara du inte gör något otillåtet, bara du visar din identitet")

Barnrättskommittén har påpekat att det yttersta målet vid hanteringen av ensamkommande barn är att finna hållbara lösningar. Det som skett med de ensamkommande barnen - de som tidigare utgjorde den största grupp som fick uppehållstillstånd av ömmande omständigheter - är det omvända, permanent otrygghet. FARR och andra frivilligorganisationer möter nu allt fler barn och

unga vuxna som har tappat taget, ger upp skolan eller skadar sig. En stor andel lider av psykiska problem som är svåra att åtgärda i den otrygga situationen.

"Ventilen" i form av att uppehållstillstånd av ömmande omständigheter kan ges om en utvisning skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande är mycket oklart beskrivet i lagen. En bestämmelse som öppnar för så vid tolkning hade behövt tydligare förarbetsuttalanden med relevanta exempel som stöd för tillämpningen. Lagstiftaren gav domstolarna och Migrationsverket uppgiften att uttolka vad som menas. Vi har ännu efter tre år inte sett regelrätt vägledning varken från Migrationsöverdomstolen eller Europadomstolen.

Det bryter mot Sveriges folkrättsliga förpliktelser att låta domstolarna bedöma "internationella åtaganden" som domstolarna inte är bundna av. Det är statens, därmed regeringens, uppgift att säkerställa att Sveriges samtliga internationella åtaganden avspeglas i svensk lag. Staten bör inte i svepande ordalag instruera att beslut i enskilda ärenden inte får bryta mot internationella åtaganden och sedan låta domstolarna avgöra vad detta innebär. Detta sätt att förfara är särskilt olämpligt när lagen och dess förarbeten inte klargör vilka åtaganden det handlar om.

Lika fall löper stor risk att behandlas olika med diskriminerande effekter som följd. Den tillfälliga lagens behandling av internationella åtaganden visar på låg respekt för såväl rättsstatliga principer som för de internationella åtagandena och de organ vars uppgift det är att bevakande dem.

Det vi vet idag om "ventilen" är att praxis fortfarande är skiftande, men att det som i praktiken spelat roll är rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen samt förbudet mot omänsklig och förnedrande behandling i artikel 3 i Europakonventionen⁷. Barnkonventionens roll har varit oklar.

Om barnkonventionen fullt ut skulle beaktas - vilket om inte förr bör ske när den inkorporeras i svensk lag 2020 - kan inskränkningen av möjligheten till uppehållstillstånd av särskilt ömmande omständigheter knappast upprätthållas.

Begränsningen av möjligheten till skydd på grund av ömmande omständigheter är ett obefogat slag mot utsatta och skyddsbehövande människor. Den ventil som funnits är otillräcklig. Med hänsyn till de starka humanitära skäl som motiverar bestämmelsen om ömmande omständigheter och det låga antal som beviljas skydd genom denna i dagsläget har inskränkningen varit omotiverad.

- **Av alla de orsaker som framförts ovan bör den tillfälliga lagen inte förlängas.**
- Om lagen förlängs bör paragrafen i den tillfälliga lagen som inskränker möjligheten till uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter tas bort.

5.4 Familjeåterförening

Rätten till familjeåterförening enligt internationella åtaganden

Anledningen till att flyktingar och andra skyddsbehövande erkänns en starkare rätt till familjeåterförening än andra är att de - just för att de behöver skydd - inte kan återförenas i något annat land. Familjeåterföreningsdirektivet antogs innan EU inlett arbetet med att i flera direktiv

⁷ Se Rådgivningsbyråns rapporter "I strid mot ett svenskt konventionsåtagande", mars 2018 samt "Migrationsrättens framtid – en redogörelse för de juridiska riskerna med att förlänga den tillfälliga lagen", september 2018.

likställa flyktingar med alternativt skyddsbehövande. Detta har senaste genomförts i till exempel skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet. Att EU inte ännu har reglerat alternativt skyddsbehövandes rätt till återförening i familjeåterföreningsdirektivet betyder inte att det kan betraktas som konformt med EU-rätten att behandla denna grupp skyddsbehövande på annat sätt.

Även barn som tilldelas status som alternativt skyddsbehövande förlorar rätten till familjeåterförening. Detta strider även mot Barnkonventionen, både då barnets bästa inte utreds och tas i beaktande och då barnets rätt till sina föräldrar bortses ifrån.

Enligt EU-domstolens praxis får medlemsländer inte utforma regler som strider mot familjeåterföreningsdirektivets syfte, som är att underlätta familjeåterförening⁸. Den tillfälliga lagens inskränkningar av vilka kategorier som kan komma ifråga för återförening motiveras just med att minska antalet uppehållstillstånd, vilket står i strid med detta syfte. Även EU-kommissionen har i sina riktlinjer poängterat att restriktioner kan införas t.ex. för att stärka integrationen men inte för att hindra familjeåterförening. Inskränkningarna står också i strid med rekommendationerna från FN:s flyktingorgan UNHCR såväl rörande rättigheterna för alternativt skyddsbehövande, som rörande vilka som ska omfattas av familjebegreppet.⁹

Att regeringen ändå valde att göra en motstående egen tolkning och framhålla den som EU-konform innebar enligt FARR en politisk obstruktion av EU-rätten.

Motsvarande överväganden bör göras i förhållande till barnkonventionen. Barn har enligt barnkonventionen rätt till sina föräldrar. Den rätten kvarstår alltså och bör inte sättas ur spel endast för att regeringens utredare upptäckt att alternativt skyddsbehövande inte fanns med då EU:s direktiv om familjeåterförening upprättades.

I lagen finns en "ventil" som tillåter familjeåterförening om ett avslag skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Vad ett konventionsåtagande är för något och hur det ska tillämpas har varit oklart.

Här ska nämnas några åtaganden som Sverige gjort genom att ansluta sig till konventioner.

“Familjen är samhällets naturliga och grundläggande enhet och är berättigad till samhällets och statens skydd.” (Artikel 23 i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, ICCPR)

Rätten till familjeåterförening, eller snarare rätten till familjeliv, uttrycks på olika sätt i flera olika människorättsliga dokument och verktyg, såsom Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen. Barnkonventionen utgår ifrån barnets rätt till att vara med sina föräldrar, vilket uttrycks i artikel 10: *“Ett barn har rätt att återförenas med sin familj om familjen splittrats. Ansökningar från familjer som vill återförenas över statsgränser ska behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt.”*

⁸ Se domen i mål C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken mot K och A*, där domstolen slog fast att språktester får krävas om syftet är att främja integrationen - men inte för att försvåra familjeåterförening.

⁹ I rapporten "The Right to Family Life and Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection and the Family Definition Applied" av Frances Nicholson, UNHCR, beskrivs bland annat att UNHCR föredrar "nära anhöriga" (close family members) före "kärnfamilj" och lägger även stor vikt vid "beroende" : "the organization uses the concept of dependency to ensure that family members, who may not be close family members but are nevertheless dependants, are also able to enjoy the right to family life and family unity."

Därmed uttalar sig Barnkonventionen också om *på vilket sätt* processen kring familjeåterförening bör fungera.

Även i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) fastställs rätten till skydd för privat- och familjeliv. Europakonventionen gäller som svensk lag och är därmed ett starkt juridiskt instrument. I artikel 8.1. i Europakonventionen står:

“Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.”

Rätten till familjeliv fastställs också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Artikel 7 påminner om Europakonventionen:

“ Var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.”

I EU:s familjeåterföreningsdirektiv, Rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, framgår att det uppehållstillstånd som en familjemedlem får ska vara lika långt som det uppehållstillstånd som anknytningspersonen har. I och med att det under tiden den tillfälliga lagen gäller endast utfärdas tillfälliga uppehållstillstånd, kan detta i vissa fall leda till att familjemedlemmen får ett väldigt kort uppehållstillstånd. Detta trots att det i artikel 13.2 i EU:s familjeåterföreningsdirektiv framgår att uppehållstillstånden ska vara giltiga minst ett år.

Den skillnad som görs i den tillfälliga lagen mellan flyktingstatus och alternativt skyddsbehövande beträffande familjeåterförening har försvarats med att familjeåterföreningsdirektivet inte berör alternativt skyddsbehövande. Men EU-kommissionen anser inte att en sådan skillnad ska göras:

“Kommissionen anser att personer som beviljats subsidiärt skydd har samma behov av internationellt skydd som flyktingar, och uppmanar därför medlemsstaterna att anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter som flyktingar.” (Ur EU-kommissionens riktlinjer gällande familjeåterförening, sida 25).

Det går dessutom att argumentera för att denna åtskillnad kränker rätten till förbud mot diskriminering som stipuleras i bland annat artikel 14 i Europakonventionen.

När det gäller frågan om försörjningskrav föreligger det en allvarlig risk att vissa grupper missgynnas mer av det höjda försörjningskravet. Detta gäller grupper som vanligtvis har svårare att komma in på den svenska arbetsmarknaden, såsom kvinnor, äldre personer och personer med funktionsvariationer. FN:s granskningskommitté för Kvinnokonventionen uttrycker i Generell rekommendation nr. 32 att en nationell rättsordning som ställer villkor som kvinnor har svårare att uppfylla än män, exempelvis försörjningsförmåga, kan i sig utgöra indirekt diskriminering.

Ett annat problem som uppstår i och med att tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregel är att villkoret "välgrundade utsikter till permanent uppehållstillstånd" är så otydligt att det skapar en rättsosäkerhet avseende rätten till familjeåterförening även för de grupper som kan få återförenas enligt den tillfälliga lagen.

Villkoret om välgrundade utsikter till permanent uppehållstillstånd är tillåtet för icke flyktingar enligt familjeåterföreningsdirektivet - som alltså skrevs innan EU införde begreppet alternativt skyddsbehövande.

Glädjande nog har Migrationsöverdomstolen slagit fast i avgörande MIG 2018:19 att en alternativt skyddsbehövande hade välgrundade utsikter till permanent uppehållstillstånd, med hänsyn tagen både till situationen i hemlandet och till möjligheterna till permanent uppehållstillstånd genom arbete eller genom EU-regler för varaktigt bosatta.

Genomgången ovan visar att det finns många internationella åtaganden som skulle kunna vägas in. Men enligt regeringens förslag om förlängning av den tillfälliga lagen syftar paragrafen i princip bara på Europakonventionen, som har status av svensk lag. Dessutom undergrävs betydelsen av detta åtagande genom regeringens egen argumentation att lagen ändå bara är tillfällig.

Röda Korset visar i sin rapport "Humanitära konsekvenser av den tillfälliga Utlänningslagen" (september 2018) att många avslag gällande ansökan om familjeåterförening motiveras med att lagstiftningens tillfälliga natur gör att den sökande anses kunna vänta tills dess lagstiftningen är utgången. Följande argument återkommer enligt rapporten i flertalet beslut:

"Familjeåterförening bedöms kunna anstå under tiden för den begränsade lagens tillämplighet. Att neka dig uppehållstillstånd bedöms inte strida mot något svenskt konventionsåtagande."

Redan när den tillfälliga lagen antogs förklarade regeringen i sin proposition att begränsningarna när det gäller familjeåterförening är proportionerliga just på grund av att lagstiftningen är tillfällig, samt att statens intresse alltid ska vägas gentemot den enskilda personens rätt till familjeåterförening. På så sätt argumenteras för att en prioritering av statens intresse att upprätthålla en reglerad invandring är proportionerlig och inte i strid mot Sveriges konventionsåtaganden. Men utifrån exemplen i FARR:s exempelsamling och i Röda Korsets rapport är det tydligt att detta argumentet gör den tillfälliga lagens paragraf om Sveriges konventionsåtaganden oanvändbar i praktiken.¹⁰

Dessutom visar exemplen i avsnittet ovan att ärenden om familjeåterförening kan ha en handläggningstid på flera år. Tre års väntan på grund av lagen kan alltså bli fem, sex eller sju år som barn och föräldrar i praktiken hålls åtskilda. Att i det läget förlänga lagen kan inte med någon argumentation överensstämma med Sveriges internationella åtaganden.

Slutligen bör det vara så att om regeringens argument bygger på att lagstiftningen är tillfällig, bör argumenten inte längre vara gällande om den tillfälliga lagen förlängs.

Familjeåterförening i praktiken

Som nämnts ovan fanns många byråkratiska hinder för familjeåterförening redan innan den tillfälliga lagen trädde i kraft. Att hindra familjeåterförening undergräver asylrätten både genom att de som har rätt till asyl förvägras familjeliv och genom att förhindra anhöriginvandring - vilket är den enda lagliga och säkra metoden att sätta familjer med skyddsbehov i säkerhet och ge internationellt skydd.

För den enskilde spelar det ingen roll om familjen splittras genom lagens villkor eller genom ouppfyllbara krav på handlingar, tvång att ansöka från en ambassad man inte kan nå, handläggningstid som sätter underlaget för ansökan ur spel eller en kombination. Familjerna lever

¹⁰ § 13 i Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige lyder: "Om uppehållstillstånd på grund av anknytning inte kan ges på någon annan grund, ska ett sådant tillstånd beviljas en utlänning som inte befinner sig i Sverige om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande."

insnärda i snår av väntan, svårtolkade regler och byråkrati som håller dem åtskilda. Vi ser också att de praktiska hindren ibland blir övermäktiga och familjeåterföreningen inte bara försenas utan omöjliggörs.

För den enskilde spelar det heller ingen roll om familjen splittras på grund av att den familjemedlem som tagit sig till Sverige fått "fel" status eller att familjen splittrats för tidigt eller att försörjningskravet är omöjligt att uppfylla.

Oavsett den tillfälliga lagen stadgar Utlänningslagen i linje med de internationella konventionerna en rätt till familjeåterförening för vissa familjemedlemmar. Undantag kan göras vid grov brottslighet eller hot mot landets säkerhet. Det står inget i lagen om undantag på grund av byråkrati eller praktiska hinder. Om den etablerade proceduren visar sig förhindra lagstadgad familjeåterförening borde både lagstiftare och myndigheter ha ett ansvar att förändra proceduren för att möjliggöra familjeåterförening.

Den tillfälliga lagen innebär att knuten i vissa fall kan lösas med ett gordiskt hugg: Nej - förhållandet är inte etablerat. Nej - du tjänar för lite. Detta är motsatsen till den strävan att underlätta återförening som de nationella reglerna borde innebära enligt EU-rätten.

Uteslutanderegler i den tillfälliga lagen innebär att familjeåterförening för tidigare asylsökande ska vara förbehållen etablerade kärnfamiljer. Detta förklaras inte, men tycks bygga på värderingen att de familjerelationer som endast leder till familjeåterförening efter ett övervägande (uppehållstillstånd "får" ges) alltid är mindre angelägna än familjeåterförening för kärnfamiljer (uppehållstillstånd "ska" ges). Men även om rätten till återförening för kärnfamiljen framstår som mer självklar, så kan återföreningen för den enskilde i andra relationer vara väl så angelägen och skyddsvärd. Det är här vi finner den handikappade som bott kvar i sitt föräldrahem som vuxen. Vi finner det övergivna barnet som efter katastrofen tagits om hand av en släkting, trots att det inte längre finns samhällsinstitutioner som utsett en formell vårdnadshavare. Vi finner den kidnappade och tvångsgifta flickan som rymt från förövaren och vill återförenas med sin familj.

Personer utanför kärnfamiljen kan ha ett starkt och rättmätigt behov av sin familj. Det är ytterst olämpligt att dessa fortfarande ska uteslutas från återförening med anknytningspersoner som är flyktingar eller skyddsbehövande och vars uppehållstillstånd därför tidsbegränsats. Bestämmelsen slår hårt mot enskilda som splittrats just i förföljelse- eller krigssituation.

Den undantagsregel i den tillfälliga lagen som i hast infördes för att värna internationella åtaganden rörande familjeåterförening har satts ur spel genom lagens tillfälliga karaktär - det ser vi av hur domstolarna argumenterar i linje med regeringen, att rättigheterna kan anstå i tre år under en tillfällig lag.

Den förändring i den tillfälliga lagen som regeringen föreslår, nämligen att även alternativt skyddsbehövande ska kunna återförenas med sina familjer, oavsett vilket datum de sökte asyl, motiveras med att det har ansetts proportionerligt med tre års fördröjning av rätten till familjeliv enligt Europakonventionen, men att ytterligare två år blir oproportionerligt. Det finns anledning att påpeka att även de övriga inskränkningarna, inklusive försörjningskravet, har motiverats på precis samma sätt, inte minst i domstolsbeslut.

Att medvetet lägga sig på en miniminivå för att följa internationella åtaganden och låta domstolar avgöra var smärtgränsen går, eller att vantolka överenskommelser som Sverige nu gör med EU:s familjeåterföreningsdirektiv, är hur som helst inte ett korrekt sätt att uppfylla åtagandena. Staterna har enligt traktaträtten en skyldighet att tolka internationella överenskommelser lojalt, med överenskommelsens syfte och ändamål i åtanke.

FARR påminner i den nämnda exempelsamlingen om att ifall familjeåterförening inte fungerar kommer fler hela familjer inklusive småbarn att tas med på flykten och fler barn dö på Medelhavet eller bli fast i våldsamma transitläger utanför EU:s gränser. Det är ett utomordentligt högt pris för en önskan att avskräcka kommande asylsökande att ta sig till Sverige.

Effekten innebär också en könsdiskriminering. Det är oftast mannen som utsetts att ta riskerna som det innebär att ta sig till ett land för att söka asyl. Kvar i hemlandet eller transitlägret finns kvinnan och barnen. Om återförening hade kunnat ske i ordnade former hade detta gynnat kvinnorna och barnen, som sluppit utsätta sig för skrupellösa smugglare och livsfarliga färdstätt. Men uteblir återföreningen har kvinnan lämnats i sticket. Det var anmärkningsvärt redan år 2015 att en regering som ville kalla sig feministisk kunde presentera ett lagförslag som aktivt hindrar kvinnor och barn att ta sig ut från konfliktzoner.

Sammantaget innebär de byråkratiska hindren, stelbent regel tillämpning och villkoren i den tillfälliga lagen en betydligt mer inskränkt möjlighet till familjeåterförening med allvarigare konsekvenser än vad någon debattör förutsåg 2016. Ansvaret faller tungt på dem som stiftar lag att återinföra en funktionell rätt till familjeåterförening.

- **Av alla de orsaker som framförts ovan bör den tillfälliga lagen inte förlängas.**
- **Om lagen förlängs välkomnas regeringens förslag att ta bort den paragraf ur den tillfälliga lagen som förbjuder familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande.**
- Om lagen förlängs bör även inskränkningar rörande anknytning till nära anhörig med ett särskilt beroendeförhållande och 21-årskravet tas bort för att skydda rätten till familjens enhet.
- Om lagen förlängs bör försörjningskravet för familjeåterförening tas bort eller justeras genom förordning så att dagens diskriminerande effekter och orimliga nivåer elimineras. Villkoren för permanent uppehållstillstånd pga arbete bör justeras genom förordning till en nivå anpassad för nyanlända.
- Om lagen förlängs bör ansökningar om familjeåterförening som redan avslagits på grunder som avskaffas genom den aktuella lagändringen ges möjlighet att behandlas på nytt i en förenklad procedur.
- Om lagen förlängs bör en tremånadersperiod för förnyad ansökan om familjeåterförening utan försörjningskrav införas i samband med att lagändringarna träder i kraft, för skyddsbehövande vars anhöriga nekats uppehållstillstånd på grund av försörjningskravet.
- Om lagen förlängs bör en undantagsregel med en möjlighet till längre uppehållstillstånd oberoende av anknytningspersonen införas i fall där en anhörig tvingats bryta upp på grund av våld i hemmet.
- Oavsett utgången rörande den tillfälliga lagen bör en möjlighet att slutföra ansökan om familjeåterförening elektroniskt införas, andra vägar än ambassadbesök öppnas för att förmedla foto och fingeravtryck och möjligheterna utvidgas att utfärda främlingspass för familjemedlemmar.

5.5 Uppehållstillstånd för studier

Enligt den tillfälliga lagen skulle de ensamkommande barn som sökt asyl senast den 24 november 2015 undantas och därmed kunna få permanenta tillstånd. Just denna avsikt är fortfarande inte uppfylld för de ungdomar som fått tillstånd enligt gymnasireglerna. Dessa ger endast tidsbegränsade tillstånd som hänger på ungdomarnas förmåga att studera, inte på deras behov av skydd eller omsorg eller deras anknytning till Sverige.

De upprepade lagändringarna visar att det funnits ett tryck på politikerna från de väljare som inte accepterar att människor behandlas illa enbart för att avskräcka andra från att komma hit, i synnerhet inte att barn behandlas illa. Men de nya reglerna blev för många och godtyckliga trots sin detaljrikedom. Gymnasireglerna har sänkt trovärdigheten för lag och lagstiftning.

En del iakttagare tappar tron på rättssamhället när de ser hur barn behandlas. Andra demoniserar de ensamkommande som inkräktare och våldtäktsmän. Att dessa ungdomar nu finns utstötta på gatan bekräftar båda bilderna.

De ändringar av regler och praxis som drabbat de ensamkommande barnen står inte alla i den tillfälliga lagen. Men händelseförloppet utlöstes i och med att den tidigare vanligaste grunden för uppehållstillstånd (särskilt ömmande omständigheter) spärrades genom den tillfälliga lagen. När tidsbegränsade tillstånd blev huvudregel medförde det att barn som fått tillstånd i egenskap av minderåriga riskerar utvisning när de fyllt 18. Den tillfälliga lagen har därmed spelat roll även om alla regeländringar inte står i den lagen. I takt med att allt fler beslut berör ensamkommande barn som anlänt efter den 24 november 2015 försvinner även de fördelar som införts för denna grupp.

Det finns även ett politiskt samband med den tillfälliga lagen. När regeringen drev igenom den tillfälliga lagen var det mot en bred opinion från frivilligrörelser till fackförbund, domstolar och myndigheter. Alla såg att lagen skulle få dåliga konsekvenser och det framfördes i remissen. Men regeringen förklarade uttryckligen att själva syftet med lagen var att behandla människor sämre än tidigare så att andra skulle avskräckas från att komma hit. Därmed föll alla motargument.

Den signalen tycks ha gått fram. Mottot att det är OK att behandla människor illa just nu tycks ha präglat hur myndigheter har fortsatt att fatta beslut om barn och unga på flykt. Forskning har även påvisat att det allra troligast varit regeringens restriktioner i asylpolitiken som vänt flyktingopinionen från en positivt uppåtgående trend sedan decennier till mer negativ inställning sedan 2016¹¹.

Det onödiga lidande för barn och utvisning av unga vuxna som följer torde vara en av de mest tragiska följderna av lagen, speciellt då för den stora gruppen afghanska ensamkommande som i stor utsträckning tidigare fått uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter. Det finns flera orsaker till detta, bland annat deras problem med att kunna bevisa sin identitet, men också att många av dem har växt upp (ofta som papperslösa) i det grannland dit föräldrarna flytt, och därför har svårt att bevisa personliga skäl mot "hemlandet". Samtidigt har dessa barn de facto inte någon anknytning till Afghanistan och därmed mycket små möjligheter att klara sig.

FARR skrev i sitt remissvar 2016: "Vi riskerar att det om ett par år finns en mängd unga vuxna som härstammar från Afghanistan som ska deporteras. Det är mycket tveksamt om det alls är rimligt att utvisa 18-åriga afghaner till Kabul och förvänta sig att de kommer att klara sig. De studier som gjorts visar på en stor utsatthet (...). FARR:s erfarenhet tyder liksom tidigare studier på att de flesta i

¹¹ Se Demker (2017) "Ökat motstånd mot flyktingmottagning och invandrares religionsfrihet" Larmar och gör sig till: SOM-undersökningen 2016, Andersson, Ulrika, Ohlsson, Jonas, Oscarsson, Henrik & Oskarson, Maria (red.), Göteborg: SOM-institutet 2017.

den situationen lämnar landet igen. En annan stor risk är att många kommer att hålla sig undan utvisning i Sverige. I båda fallen "skapas" papperslösa ungdomar istället för att ungdomar utbildas, bidrar till samhället här och får en starkare möjlighet att eventuellt återvända på frivillig grund i ett senare skede om situationen skulle förbättras."

Det är med förtvivlan vi idag konstaterar att förutsägelsen slog in. Tvångsutvisningar enskilt och i grupp sker i accelererande takt av dessa ungdomar, trots att säkerhetsläget i Afghanistan försämrats kraftigt. Bland dem som verkställs finns ungdomar med svåra sjukdomar, traumatiserade och ungdomar som under den långa tiden i Sverige fjärrmat sig från "hemlandets" kultur och blivit än mer sårbara.

En utveckling som inte förutsågs 2016 var att många ungdomar skulle lämna Sverige för andra EU-länder. Speciellt i Frankrike finns idag många ungdomar som pratar svenska, både i asylboenden och i tälten bland andra hemlösa. Sverige exporterar papperslösa ungdomar för att uttrycka det cyniskt. Det är en skam för Sverige att franska domstolar har börjat fatta beslut om att tillämpa Dublinförordningens undantagsparagraf för att låta personer söka asyl trots att de redan fått beslut i Sverige.

De som fått uppehållstillstånd enligt gymnasireglerna har inte en trygg tillvaro. Det finns en stor risk att ungdomarna under dessa regler går in i ett nytt katastrofläge inom ett par år. En del av dem kommer inte att lyckas ta sig in på ett nationellt program, yrkespaket eller motsvarande. De som klarar den ribban måste efter gymnasieprogrammet eller yrkesprogrammet lyckas få ett fast jobb utan statsstöd inom sex månader. Om inte villkoren för vad som är försörjning lättas upp kan tusentals av dessa ungdomar återigen stå inför utvisning, bara med den skillnaden att de hunnit integreras i Sverige i ytterligare några år.

- **Av alla de orsaker som framförts ovan bör den tillfälliga lagen inte förlängas.**
- Om lagen förlängs bör datumgränsen 24 november 2015 tas bort ut paragraferna 16e och 16f. Kraven för försörjning enligt § 17 bör genom förordning anpassas till vad som är rimligt för ett första arbete efter skolan.
- Oavsett utgången rörande den tillfälliga lagen bör en motsvarighet till UtL paragraf 12:3a, det vill säga förbudet mot utvisning av ensamkommande utan ordnat mottagande, införas i UtL kapitel 5 i form av en uttrycklig rätt till uppehållstillstånd om ett ordnat mottagande inte kan visas.
- Oavsett utgången rörande den tillfälliga lagen bör en möjlighet att slutföra ansökan om familjeåterförening elektroniskt införas, andra vägar än ambassadbesök öppnas för att förmedla foto och fingeravtryck och möjligheterna utvidgas att utfärda främlingspass för familjemedlemmar.

5.6 Permanent uppehållstillstånd.

Sverige har en skyldighet att motverka statslöshet. Detta är ett eftersatt område. En lagändring som den föreslagna välkomnas, även om tidsgränsen förefaller onödigt lång.

- **Förslaget att statslösa barn födda i Sverige ska ges permanent uppehållstillstånd välkomnas.**

Inga synpunkter ges till kapitlen 6-7.

8. Kostnader och andra konsekvenser

Det är troligt att en förlängning av den tillfälliga lagen medför en onödig ökning av administrativt arbete för såväl Migrationsverket och domstolarna som för andra myndigheter, jämfört med att låta lagen upphöra. Lagen medför ett ineffektivt användande av de allmänna resurserna och ett dåligt tillvaratagande av såväl myndigheters resurser som den resurs som nyanlända utgör i form av kunskap, yrkeskompetens, arbetskraft och samhällsbyggande.

Flyktingpolitiska konsekvenser

Lagstiftarens motiv för den tillfälliga lagen är behovet av att hålla nere människors möjlighet/vilja att söka sig till Sverige för internationellt skydd. Regeringen hänvisar till att mottagandet fortfarande är ansträngt och att antalet asylsökande till EU kan komma att öka. Regeringen är samtidigt öppen med att förslaget främsta motiv är att "bjuda under" eller ner till samma nivå som övriga EU-stater för att göra Sverige sämre med avseende på rättigheter för asylsökande.

Det finns anledning att åter påminna om tiden på nittioalet då Sverige under kriget i Bosnien införde visumtvång för att hindra flyktingar att söka skydd här. Den dåvarande regeringen insisterade på att asylrätten inte hotades eftersom visumtvånget bara hindrade flyktingar från att söka asyl just i Sverige. Men det var inte sant. Alla EU-länder hade infört eller kom att införa samma visumrestriktioner. Visumtvånget kom att gälla hela EU och blev inte tillfälligt.

Det kompletterades sedan med transportöransvar som genom flygbolag och fartyg hindrar att oönskade resenärer når Sverige. De flyktingrättsliga konsekvenserna är nu katastrofala. Till följd av dessa regler måste flyktingar resa illegalt för att nå EU:s gräns, och många förlorar livet, vilket idag är väl dokumenterat och omskrivet. År 2018 dog i genomsnitt sex personer per dag när de korsade Medelhavet, vilket är världens dödligast havspassage, för att söka asyl i Europa.¹²

Under 2015-2016 skedde samma utveckling vad gäller gränskontrollerna. Sverige införde gränskontroller och för en lång period även ID-kontroller - ett nytt slags transportöransvar - för att hålla asylsökande borta. Detta ledde inte till att andra EU-länder tog ett större ansvar utan blev en del i ett "race to the bottom".

Regeringen vill nu att Sverige fortsätter detta race till synes utan avvägning gentemot humanitära och flyktingrättsliga konsekvenser. Om asylsökande genom inhumana regler avskräcks från att komma till Sverige så kommer andra EU-länder att ta ett större ansvar, enligt regeringens mening. Men detta har hittills inte inträffat. Ingen forskning finns som talar för att ökade restriktioner i ett land skulle leda till att andra länder blir mer generösa.

¹² UNHCR:s rapport "Desperate Journeys", januari 2019

Att slå mot de mest utsatta och skapa ett system som gynnar de starkaste minskar inte i sig antalet asylsökande. Det kan bara förstås som avsett att avskräcka, att göra mottagandet inhumant. Det kan också beskrivas som psykologisk krigföring mot asylsökande och anhöriga som väntar på beslut.

Att medvetet lägga sig på en miniminivå för att följa internationella åtaganden och låta domstolar avgöra var smärtgränsen går är inte ett korrekt sätt att uppfylla åtagandena. Staterna har en skyldighet att tolka internationella överenskommelser lojalt, med överenskommelsernas syfte och ändamål i åtanke.

Även om det huvudsakliga motståndet mot att förlänga lagens giltighet grundar sig i omsorg om de enskilda som drabbas, måste det också beskrivas som sorgligt om Sverige inte längre bemödar sig om att framstå som en tydlig och stolt försvarare av mänskliga rättigheter.

Det är lätt att dela regeringens åsikt att fler länder i EU borde ställa upp mer, men det kommer inte att ske genom att Sverige sänder ut signalen att flyktingmottagande är en stor belastning. Med tanke på hur EU-länderna nu tenderar att förstärka murarna och sälja ut asylrätten till livsfarliga mottagare som Libyen borde Sverige förstärka sin röst som försvarare av asylrätten, också genom att gå i spetsen för ett anständigt mottagande på hemmaplan.

Det är trots allt inte Sverige som hotas av en katastrof, utan människorna i flyktländerna och i grannländernas flyktingläger. Därför och av alla de skäl som framförts ovan bör den tillfälliga lagen inte förlängas.

Enligt uppdrag av Flyktinggruppernas Riksråd, FARR

Sanna Vestin

I detta ärende har FARR:s arbetsutskott beslutat. Föredragande har varit Sanna Vestin. Ida Gunge har medverkat till sammanställningen.