



Flyktinggruppernas
riksråd

YTTRANDE ÖVER SOU 2020:54

EN LÅNGSIKTIGT HÅLLBAR MIGRATIONSPOLITIK

Innehåll

Yttrande över SOU 2020:54 En långsiktigt hållbar migrationspolitik	5
INLEDNING.....	5
UPPEHÅLLSTILLSTÅNDENS LÄNGD	10
6.5.1 Tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel.....	10
6.5.2 Undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället.....	14
6.5.3 Arbetstillstånd får beviljas för skyddsbehövande som får tidsbegränsade uppehållstillstånd	14
6.5.4 Längden på uppehållstillstånd vid flyktingskap - Längden på uppehållstillstånd vid förlängning	14
6.5.5 Längden på uppehållstillstånd vid alternativt skyddsbehov	14
PERMANENTA UPPEHÅLLSTILLSTÅND.....	16
7.4.1 Krav för permanenta uppehållstillstånd	16
7.4.2 Undantag från kraven (permanenta uppehållstillstånd)	20
7.4.3 Ansökan och överklagande m.m. (permanenta Uppehållstillstånd)	22
7.4.4 Personer som redan har tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige.....	22
7.4.5 Personer som omfattas av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå (permanenta uppehållstillstånd).....	22

	3
ANHÖRIGINVANDRING.....	23
8.3.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning.....	24
8.3.2 Tillståndtidens längd vid anknytning	27
8.3.3 Möjlighet att vägra uppehållstillstånd vid anknytning.....	30
FÖRSÖRJNINGSKRAV VID ANHÖRIGINVANDRING.....	30
9.4.1 Försörjningskravets utformning.....	30
9.4.2 Undantag från försörjningskravet	32
HUMANITÄRA SKÄL.....	33
10.4.1 En återgång till synnerligen ömmande omständigheter,.....	34
10.4.2 Tillståndtidens längd (ömmande omständigheter)	42
ÖVRIGA SKYDDSBEHÖVANDE	43
ÖVRIGA ÄNDRINGAR I UTLÄNNINGSLAGEN MM	44
12.2.2 Hinder mot verkställighet	44
12.3.2 Varaktigt bosatt.....	47
12.4 Medborgarskap för vissa statslösa utlänningar	48
SÄKRA OCH LEGALA VÄGAR	48
RÄTTSSÄKERHET	50
14.3.1 En rättssäker asylprocess	50
14.3.2 Offentliga biträden	55

KONSEKVENSANALYS.....	56
15.5.1 Antal asylsökande	57
15.5.2 Antal beviljade uppehållstillstånd till personer som sökt asyl.....	57
15.5.5 Antalet nyanlända som tas emot i en kommun	58
15.5.9 Återvändande och utvandring	59
15.6.1 Statliga kostnader och 15.6.2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner	60
15.7.1 Konsekvenser för asylsökandes och nyanländas hälsa	61
15.7.2 Konsekvenser för arbetsmarknadsintegration och etablering och 15.7.3 Konsekvenser för integrationen i samhällslivet.....	61
15.7.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen	62
15.7.5 Konsekvenser för barn	63
15.7.6 Konsekvenser för skolor, utbildningssystemet och samhällsorientering	67
15.7.7 Konsekvenser för civilsamhället och privatpersoner	68
FÖRFATTNINGSKOMMENTAR	69
Bilaga 1	71
När får barn utvisas ensamma? En genomgång av förskjutningar i praxis 2016-2020	71

Bilaga 2

[Asylkommissionen: Skuggdirektiv till den parlamentariska kommittén \(separat\)](#)

Stockholm 20201207

Yttrande över SOU 2020:54 En långsiktigt hållbar migrationspolitik

INLEDNING

Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, bildades 1988 och är ett partipolitiskt och religiöst obundet nätverk som består av, hjälper och samordnar grupper och enskilda som arbetar för att stärka asylrätten. Ca 50 medlemsföreningar är anslutna till FARR. I dessa samlas erfarenheter om hur lagen tolkas, vilka som skyddas eller nekas skydd och vilka konsekvenserna blir för dem som berörs. Bland medlemmarna finns också ett antal advokater och flera hundra enskilda medlemmar, varav en del själva har erfarenhet av att vara asylsökande.

FARR har beretts tillfälle att yttra sig över utredningen SOU 2020:54, En långsiktigt hållbar migrationspolitik. Vi lämnar härmed följande yrkanden och synpunkter.

FARR konstaterar att det fortfarande saknas en samlad utvärdering av den tillfälliga lagen (Lag 2016:752 om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige). Därmed bygger den nu framlagda konsekvensanalysen på en osäker grund. Den analys som gjorts innefattar

dessutom varken konsekvenserna för de asylsökande eller andra människor på flykt, eller den påverkan på samhället dessa konsekvenser i sin tur kan få. Det är speciellt olyckligt att konsekvenserna för barn inte tas på allvar. För en översikt av den kunskap som finns rörande konsekvenserna och vilka analyser som återstår att göra bifogar vi [Asylkommissionens “skuggdirektiv”](#) från juni 2020.

FARR beklagar att betänkandet startar från 2015, istället för att utgå från dagens situation. En framtida lagstiftning behöver vara framåtsyftande och rusta Sverige för att värna asylrätten i ett alltmer komplext samhälle där klimat- och miljöförändringar kan rubba livsbetingelserna eller maktbalansen och utlösa nya behov av flykt.

FARR anser att Sverige ska stå för solidaritet inom EU-gemenskapen, inte bara med andra medlemsländer utan också med flyktingarna. Sverige ska vara ett land som föregår med gott exempel och visar att asylinvandring kan vara positivt. En anpassning till EU:s lägstanivå kommer inte att uppmuntra andra länder att ta ett större ansvar.

FARR uppskattar att Sverige tar emot kvotflyktingar, men beklagar att kommittén inte tagit tillfället i akt att föreslå att Sverige ska gå före även genom utökade möjligheter för skyddsbehövande att resa in lagligt, till exempel genom humanitära visum och förenklad anhöriginvandring. Det är stötande att Sverige med tystnad tillåter döden i Medelhavet fortgå och att människor tvingas tillbaka till utpressning och tortyr i Libyen.

FARR påminner om att den som flyr gör det från något eller någon, ofta med livet som insats. I strävan att minska antalet asylsökande till Sverige har kommittén fokuserat på “pull-effekter”. FARR tar avstånd från dessa resonemang, delvis för att pull-effekterna inte är belagda, men framför allt för att det finns en gräns för vilket lidande det är försvarbart att utsätta människor för i syfte att avskräcka andra. När suicidrisken är alarmerande hög inom en grupp ungdomar, familjer splittras under överskådlig tid och svårt sjuka ställs utan livsnödvändig vård är den gränsen passerad.

FARR vill medverka till att förbättra integrationen, men vi tror att de åtgärder som föreslås motverkar det syftet. Att människor kategoriseras och hålls utanför rättigheter, att människor

berövas sin familj och att människor år efter år måste hålla öppet för att lämna landet främjar inte integrationen. Det stärker inte heller integrationen att allmänheten ges föreställningen att invandrare inte vill lära sig svenska och inte vill arbeta om de inte tvingas till det. Att ge asylsökande tillgång till språkkurser och praktik och ekonomisk möjlighet att delta i aktiviteter samt att stödja det föreningsliv som välkomnar asylsökande och nyanlända, skulle förmodligen ha bättre effekt både för samhällsresurserna och för integrationen.

FARR saknar en integrationsaspekt: Hur ska politiken motverka att människor lever i Sverige som papperslösa, utan tillgång till basala rättigheter och utan möjlighet att bidra till samhället? Vi återkommer till detta i avsnitten om humanitära skäl, verkställighetshinder och rättssäkerhet.

FARR anser att utredningens förslag om tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel, villkor för permanent uppehållstillstånd, hinder för familjeåterförening och mindre hänsyn till barns humanitära skäl sammantaget utgör ett sämre alternativ än att återgå till Utlänningslagen.

FARR avstyrker utredningens förslag i dess helhet, med de undantag som följer.

FARR tillstyrker flera delförslag, främst:

- att vissa kategorier undantas från kraven för permanent tillstånd och från försörjningskravet vid anhörginvandring
- att beslut om att inte bevilja permanent uppehållstillstånd ska kunna överklagas
- att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska kunna återförenas med vissa nära anhöriga utöver kärnfamiljen när det finns ett beroendeförhållande
- att tillståndsgrunden synnerligen ömmande omständigheter ska få tillämpas utan det extra krav rörande internationella åtaganden som ställts i den tillfälliga lagen
- att tillståndsgrunden övriga skyddsbehövande utmönstras med avseende på personer som flytt från väpnad konflikt
- att Sverige bör verka för att det internationella samarbetet för vidarebosättning av kvotflyktingar utvidgas och stödja utvecklingen av ett gemensamt europeiskt system för vidarebosättning m.fl. EU-initiativ.

Om utredningens förslag antas föreslår FARR flera justeringar, bland dem främst:

- att paragrafen med villkoren för permanent uppehållstillstånd ska kunna ligga till grund för uppehållstillstånd
- att barn/unga upp till 21 års ålder ska undantas från villkoren för permanent uppehållstillstånd
- att all tid med uppehållstillstånd i Sverige ska inkluderas i beräkningen av tid för att kunna få permanent uppehållstillstånd samt att en borte gräns för tidsbegränsning införs
- att det ska tydliggöras att barn som fått uppehållstillstånd som anhöriga ska kunna få förlängt tillstånd efter 18-årsdagen
- att uppehållstillstånd på grund av anknytning till make, maka eller sambo ska kunna förlängas även om förhållandet inte består, åtminstone vid en andra förlängning. Detsamma ska gälla barn som har fått uppehållstillstånd på grund av föräldrarnas relation.
- att särskilt ömmande omständigheter ska kunna tillämpas även för vuxna t.ex. med stark anknytning till Sverige
- att praktiska verkställighetshinder ska kunna bedömas som en ömmande omständighet
- att en bestämmelse ska införas motsvarande bestämmelsen i den tillfälliga lagen som möjliggör för ett mycket svårt sjukt barn att få ett permanent uppehållstillstånd
- att flyende från en miljö- eller klimatkatastrof ska kunna bedömas som skyddsbehövande
- att inkomst av A-kassa, sjukpenning samt studiestöd/studiemedel för heltidsstudier ska räknas in i försörjning liksom subventionerad anställning beroende på funktionsvariation
- att vandelskrav ska specificeras och vara reserverat för grövre våldsbrott, sexualbrott eller andra grova brott
- att nivån för försörjningskrav vid anhörginvandring ska sänkas i förhållande till barnfamiljer och att tremånadersgränsen förlängs samt att undantag ska göras för äldre, långtidssjuka och funktionshindrade

I tillägg till utredningens förslag föreslår FARR flera åtgärder, bland dem främst:

- att lagförslagen från utredningen om praktiska verkställighetshinder (SOU 2017:84) ska föras in i den kommande propositionen

- att en möjlighet införs att överklaga beslut om praktiska och medicinska verkställighetshinder
- att lagen om mottagande av asylsökande ska utredas med avseende på effekten av ändringarna 2016 samt ansvarsfördelningen mellan kommunerna och Migrationsverket
- att en ny utredning tillsätts med uppdrag att analysera behovet av åtgärder för att stärka rättssäkerheten i asylprocessen
- att en utvärdering genomförs av 2005 års reform av instansordningen i migrationsärenden
- att regeringen i samarbete med UNHCR ska verka för att kvotflyktingssystemet kompletteras med community-sponsring och försök med humanitära visum samt att eventuella hinder för Sveriges deltagande i omfördelningsprogram inom EU undanröjs

Undertecknat

Michael Williams, vice ordförande

Sofia Häyhtiö, vice ordförande

I detta ärende har FARR:s styrelse beslutat. I beredningsgruppen har ingått ledamöterna Aida Samani, Alice Herzberg, Annette Rosengren, Elisabet Rundqvist, Ida Gunge, Joakim Lundqvist, Natalie Altun, Sanna Vestin och Zahra Hosseiny.

UPPEHÅLLSTILLSTÅNDENS LÄNGD

6.5.1 Tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel

- **FARR avstyrker** kommitténs förslag att tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregel

Kommittén utgår i sitt förslag från den nedre gränsen inom EU-rätten, snarare än att bedöma vad som är ändamålsenligt ur ett samhällsperspektiv eller för den enskilde individen. I sin egen konsekvensanalys noterar kommittén flera negativa konsekvenser, inte minst för barn: *“Den ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som föreslås kan anses vara mindre gynnsam för barn än en ordning med permanenta uppehållstillstånd”* (s.435).

Vid införandet av den tillfälliga lagen skrev regeringen: *“Regeringens utgångspunkt är liksom tidigare att ett permanent uppehållstillstånd är gynnsamt för den enskildes möjligheter att finna sig till rätta i Sverige. Ur administrativ synpunkt är det också en fördel att myndigheterna inte behöver ompröva beslut i fall då man redan vid första prövningstillfället kan bedöma att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skulle behöva förlängas vid tidsperiodens slut på grund av att skyddsbehovet då kommer att kvarstå. Regeringen delar därför remissinstansernas bedömning att förslaget att uppehållstillstånden ska tidsbegränsas kommer att medföra negativa konsekvenser såväl för den enskilde som för myndigheter. Regeringen anser trots detta att det är nödvändigt att tillfälligt införa regler om tidsbegränsade tillstånd”*. ([Prop 2015/16:174](#) s.29)

Kommittén motiverar inte varför barnens behov och rättigheter ska stå tillbaka eller andra negativa konsekvenser accepteras, annat än genom det övergripande målet att minska invandringen. De analyser som har gjorts av statistiken har dock inte kunnat belägga att det är villkoren i Sverige som främst har lett till det minskade antalet asylansökningar.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd har medfört en rad negativa konsekvenser för samhället i stort, allt från kommunernas möjlighet till planering till hur snabba svängningar av in- och utflyttning radikalt ändrat förutsättningar för föreningslivet.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd bidrar till ökad psykisk ohälsa hos personer med olika typer av korta uppehållstillstånd. Personer med uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder måste bevisa hindren för verkställighet i upprepade processer varje år. Tidsbegränsade uppehållstillstånd förhindrar även, tvärt emot vad kommittén hävdar, en effektiv integration i det svenska samhället. Det framgår bland annat av [granskningen från Röda Korset](#).

Psykologer vid Svenska Röda Korsets behandlingscenter för krigs- och tortyrskadade beskriver bland annat att många som beviljats tillfälligt tillstånd lider av oro, stress, sömnsvårigheter, nervositet, en ökad prestationsångest och uppger svårigheter att planera livet till följd av det tillfälliga tillståndet. Flera nyanlända har berättat att de behövt ta hjälp av psykolog eller medicin för att hantera sitt dåliga mående. Personer som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd beskriver det som en förlängd väntan där de inte vet om det är någon idé att satsa på språk och utbildning eftersom de inte vet om de kommer att få stanna i landet. Flera uppger att de har avstått från att påbörja en utbildning eftersom de har befarat att de kanske inte skulle få tillfälle att avsluta den. Därutöver har flera uppgett att det är svårare att få arbete eftersom arbetsgivare inte vågar anställa individer med kortare tillstånd, av rädsla att tillståndet ska upphöra.

Även Arbetsförmedlingen har uttryckt oro för hur tillfälliga uppehållstillstånd påverkar arbetsmarknaden och studiemotivationen för dem som flytt till Sverige. Arbetsförmedlingen skriver i en [kunskapsöversikt om nyanländas etablering på arbetsmarknaden](#) att den tillfälliga lagen kan innebära att incitamenten ökat för nyanlända att ta arbeten under sin kvalifikationsgrad, istället för att validera och/eller komplettera sin utbildning. Det finns en risk för att personer väljer att inte studera om studietiden är längre än uppehållstillståndet. Detta kan även leda till att högutbildade utrikesfödda riskerar att tränga undan lågutbildade från arbeten med lägre kvalifikationsgrad.

Trots att hittills ett mycket litet antal personer med skyddsstatus har fått avslag på ansökningar om förlängning, dvs att de flesta i denna kategori kommer att vara kvar i landet under många år, står

det klart att det finns verkliga risker för stora negativa samhällseffekter och en framväxt av en befolkningsgrupp som är förhindrad att leva ut sin fulla potential, till nackdel för Sverige. Samtidigt lämnar lagförslaget öppet för att grupper med vissa typer av uppehållstillstånd, inte minst bland dem som kommit till Sverige som barn, faktiskt kommer att sakna möjlighet till förlängning efter flera år i Sverige.

FARR uppmanar därför regeringen att analysera huruvida de mål som kommittén vill uppnå verkligen bör ges prioritet över de negativa samhällseffekterna av tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Oönskade effekter för dem som fått stanna som barn eller med humanitära skäl

Utformningen av villkoren för förlängning och permanentning drabbar specifikt barn som har fått uppehållstillstånd som anhöriga eller andra barnrelaterade skäl. Förslaget innehåller inte någon grund för uppehållstillstånd som blir tillämplig för barn i den situationen som fyllt 18 om de inte har varit här så länge att de hunnit få permanent uppehållstillstånd redan vid ett förlängningstillfälle före 18-årsdagen. Som lagförslaget är formulerat kommer barn som anlät som anhöriga att bli tvungna att lämna sina familjer som de återförenats med, om de inte kan påvisa ett personligt skyddsbehov. Ensamkommande barn som haft uppehållstillstånd eller ett vilande utvisningsbeslut på grund av brist på ordnat mottagande i hemlandet kommer inte att få stanna kvar. Barn som haft tillstånd av barnrelaterade ömmande omständigheter kan utvisas vid 18 år fyllda. Barn som haft uppehållstillstånd grundat på barnrelaterade skyddsbehov kommer att förlora denna tillståndsgrund då tillståndet löper ut efter 18-årsdagen.

Med det regelverk som föreslås kommer således unga vuxna återkommande att utvisas då deras uppehållstillstånd inte längre kan förlängas oavsett omständigheterna i övrigt. Dessa typer av utvisningar har redan börjat tillämpas med stöd av den tillfälliga lagen. (Se exempelvis [Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/007/2020](#) som klargör att barn som bedömts som alternativt skyddsbehövande på grund av sin utsatthet utan nätverk kan få status indragen när de fyllt 18.) Regeln om permanent uppehållstillstånd skulle kunna vara en lösning för dessa tonåringar (om än olämplig eftersom det skulle förutsätta att de hoppar av skolan). Men eftersom denna regel

- till skillnad från motsvarande bestämmelse i den tillfälliga lagen - inte utgör en egen grund för uppehållstillstånd blir den inte tillämplig. (Se författningskommentar till den föreslagna 5 kap 7§).

Ordningen överensstämmer inte med EU-domstolens tolkning av familjeåterföreningsdirektivet som innebär att barns ålder vid familjeåterförening ska bedömas utifrån förhållandena vid barnets asylansökan respektive vid ansökan om återförening ([C-550/16](#) samt [C-133/19](#) m.fl.). Familjeåterföreningsdirektivet föreskriver också att barn som kommit som anhöriga ska få oberoende uppehållstillstånd inom högst fem år, även om de hunnit bli vuxna.

Motsvarande problematik kan i vissa fall även drabba föräldrarna till ett barn som beviljats permanent uppehållstillstånd genom undantag från villkoren i 5:7, om föräldrarna inte skulle uppnå villkoren för förlängning då barnet fyllt 18.

Av liknande skäl riskerar personer som haft uppehållstillstånd på grund av de mycket svåra sjukdomstillstånd som förutsätts för att få tillstånd av synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder att utvisas om behandlingen börjar få effekt och sjukdomstillståndet blivit något mindre allvarligt. FARR har haft kontakt med flera familjer som hamnat i extremt utsatta situationer på grund av detta. Som exempel kan vi ta familjen vars barn med hjärtfel "bara" behöver uppföljning och därför kan utvisas till ett krigsområde. Deras utrymme för rådrom är minimalt. Eftersom de haft tillstånd omfattas de inte av LMA-lagen och ställs därmed bokstavligen på gatan till skillnad från om de hade varit asylsökande.

Kommitténs förslag innebär att uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder måste vara bestående för att kunna permanentas. Vi befarrar att denna regel kan tolkas så att de ettåriga tillstånd som ges av medicinska skäl aldrig kan permanentas. Familjen med hjärtbarnet skulle alltså uteslutas från att kunna få permanent trygghet även om de haft flera ettåriga tillstånd.

Dessa situationer har sällan uppstått tidigare då uppehållstillstånden som huvudregel har varit permanenta. FARR tror inte att det är regeringens avsikt att det ska vara det normala att tonåringar som fått tillstånd att bo i Sverige ska utvisas när de fyllt 18, eller att personer som varit för sjuka för att utvisas aldrig kan få permanent trygghet och varje år riskerar utvisning om hälsotillståndet förbättras. Vi uppmanar regeringen att åtgärda dessa brister om förslaget ska läggas fram.

6.5.2 Undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället

- **FARR tillstyrker** kommitténs förslag om att kvotflyktingar ska beviljas permanenta uppehållstillstånd vid första beslutstillfället.
- **FARR avstyrker** att detta skall vara det enda undantaget från huvudregeln.

Förslag till andra undantag tas upp under respektive rubrik.

6.5.3 Arbetstillstånd får beviljas för skyddsbehövande som får tidsbegränsade uppehållstillstånd

- **FARR tillstyrker** kommitténs förslag.

6.5.4 Längden på uppehållstillstånd vid flyktingskap - Längden på uppehållstillstånd vid förlängning

- **FARR avstyrker** kommitténs förslag att flyktingar ska få treåriga uppehållstillstånd vid första beslutstillfället.
- **FARR föreslår** att flyktingar ska beviljas permanent uppehållstillstånd vid första beslutstillfället, och i andra hand vid andra beslutstillfället.

Vad avser de negativa konsekvenserna av tidsbegränsade uppehållstillstånd för den enskilde individen och för samhället i stort hänvisas till vad som anförts ovan i relation till avsnitt 6.5.1.

6.5.5 Längden på uppehållstillstånd vid alternativt skyddsbehov

- **FARR avstyrker** kommitténs förslag att alternativt skyddsbehövande ska beviljas 13 månaders uppehållstillstånd vid första beslutstillfället och därefter tvååriga tillstånd, med möjlighet till permanentning efter minst tre år.

- **FARR föreslår** att alternativt skyddsbehövande ska beviljas permanent uppehållstillstånd vid första beslutstillfället, och i andra hand att tillståndstiden ska bestämmas till samma längd som för flyktingar.

En ordning med samma längd för uppehållstillstånd skulle överensstämma med den ordning som länge rått i Sverige, med få skillnader mellan skyddsbehövande med flyktingskäl och alternativa skyddsskäl. FARR ser inte att lika långa tillståndstider för alternativt skyddsbehövande och flyktingar på något sätt riskerar att urholka flyktingbegreppet. Det framgår inte av betänkandet vad en sådan risk består i. Vi erinrar om att både UNHCR och EU-kommissionen under lång tid strävat efter att skyddskategorierna ska likställas i de flesta avseenden.

Kommittén har angett att ett argument för att alternativt skyddsbehövande kan ha kortare tillstånd än flyktingar är att alternativt skyddsbehövande kan ha skyddsskäl som inte är kopplade till individen, utan till den allmänna situationen i hemlandet. FARR vill påminna om att även alternativt skyddsbehövande kan vara individer med individuella skäl som inte kan återvända till sina hemländer på grund av risken för exempelvis tortyr. Sådana skyddsskäl bör inte förväntas upphöra snabbare än flyktingskäl. Inte heller alternativt skyddsbehövande som erhållit skydd med anledning av en väpnad konflikt bör förväntas kunna återvända på många år. De väpnade konflikter som har pågått i modern tid har tenderat att vara mycket utdragna. Ändamålsenligheten av kommitténs förslag kan därför starkt ifrågasättas.

Vid en europeisk jämförelse framstår kommitténs förslag som särskilt restriktiva. Bland EU:s 27 medlemsstater är det bara Cypern, Grekland, Estland, Lettland, Slovakien, Österrike, Belgien och Tyskland som begränsar uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande till ett år. Det är dessutom oklart vilken betydelse tillståndslängden har bland de faktorer som avgör vart en asylsökande söker sig.

Vad avser de negativa konsekvenser som förslaget har för den enskilde individen och för samhället i stort hänvisas i huvudsak till vad som anförts ovan i relation till avsnitt 6.5.1. Ett antal tillägg bör dock göras vad avser den synnerligen korta tillståndslängd som föreslås för alternativt skyddsbehövande.

Erfarenheterna från den tillfälliga lagen är att tidsbegränsade uppehållstillstånd om 13 månader påverkar individens möjligheter till vård. Ofta bedöms uppehållstillståndet vara för kort för att påbörja vård som tar lång tid i anspråk, som till exempel traumabehandling för posttraumatiskt stressyndrom (PTSD). Tortyroffer får inte nödvändig vård då det är tidskrävande. Vissa typer av tandreglering eller andra vårdinsatser som kräver eftervård har inte utförts med hänvisning till att vården inte hinner avslutas. ([Rapport från Statens medicinsk-etiska råd, SMER, 2020](#) s. 19) Det innebär att vårdgivaren inte kan arbeta evidensbaserat och den enskilde individen går miste om den vård som medicinskt bedöms ge rätt effekt. Situationen ger upphov till etisk stress hos professionen, vilket SMER också konstaterar i samma rapport. Begreppet vård som inte kan anstå, som har betydelse för asylsökande och papperslösa, har redan gett upphov till en rad oklarheter som försätter den medicinska professionen i etiskt svårhanterbara situationer. De tidsbegränsade uppehållstillstånden har ytterligare ökat den etiska stressen för vårdprofessionen. Samtidigt fastslår SMER att det är de medicinska övervägandena och människovärdesprincipen som har tolkningsmässigt företräde (SMER 2020:6, avsnitt 5).

Risken för att individer avstår från att påbörja en utbildning är särskilt stor vid ett uppehållstillstånd så kort som 13 månader. Det kan komma att medföra att alternativt skyddsbehövande får en sämre ställning på arbetsmarknaden.

PERMANENTA UPPEHÅLLSTILLSTÅND

7.4.1 Krav för permanenta uppehållstillstånd

- **FARR avstyrker** kommitténs förslag om försörjningskrav, språk- och kunskapskrav samt vandelskrav för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas.
- **FARR föreslår** följande justeringar om försörjningskrav respektive vandelskrav införs:
 - att det ska klargöras tydligt i förordning vilka anställningsformer som accepteras.
 - att inkomst av A-kassa, sjukpenning samt studiestöd/studiemedel för heltidsstudier inräknas i försörjningen

- att inkomst av tidsbegränsade anställningar ska kunna inräknas vid en framåtsyftande bedömning
 - att i det fall försörjningskrav tillämpas för en person med funktionsvariation som sätter ned arbetsförmågan så ska inkomst av subventionerad anställning inräknas i försörjningen
 - att vandelskrav ska vara reserverat för grövre våldsbrott, sexualbrott eller andra grova brott.
 - att det ska specificeras i propositionen vilken slags brottslighet som kan påverka karenstiden,
- **FARR föreslår** att om tidsbegränsade uppehållstillstånd införs i enlighet med förslaget ska paragrafen 5 kap 7§ utformas så att den kan utgöra grund för uppehållstillstånd samt att detta klargörs i författningskommentarerna

Vad FARR har anfört ovan över förslagen i avsnitt 6 om de negativa effekterna av tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel är också tillämpligt vad beträffar kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd.

FARR vill poängtera att behovet av trygghet och erkännande som samhällsmedborgare är viktigt för skyddsbehövande som kan ha genomlidit förföljelser eller krigshändelser och utsatts för livsfara under flykten. FARR anser det stötande att anställningsbarhet ska vara det avgörande kriteriet för att få rätt till permanent trygghet. Permanent uppehållstillstånd bör som huvudregel vara tillgängligt på grund av skyddsbehovet åtminstone efter en viss tidsperiod.

Enligt den föreslagna författningskommentaren till UtL 5 kap 7§ och vissa andra skrivningar måste en person fortfarande uppfylla en annan tillståndsgrund för att beviljas permanent tillstånd. Detta kommer som nämnts att drabba ungdomar efter övergången till vuxen ålder, personer som haft uppehållstillstånd på grund av svåra sjukdomar och - som vi kommer till nedan - personer som önskar skilja sig och deras barn. Det kan även uppstå att personer som har haft uppehållstillstånd med en skyddsstatus under lång tid förlorar denna status. FARR anser att det är omotiverat att personer i sådana situationer utvisas. Paragrafen om kraven för permanent uppehållstillstånd bör

därför - liksom i den tillfälliga lagen - utformas så att den även kan utgöra grund för uppehållstillstånd.

Språk- och samhällskunskapskrav

FARR anser inte att det föreslagna kravet på språk- och samhällskunskap är rimligt och tjänar de syften som skulle kunna motivera införandet av kravet. Det är olyckligt att lärare inom vuxenutbildningen får ansvaret för att avgöra vem som får permanent uppehållstillstånd. Se även 7.4.2 angående diskriminerande effekter.

FARR anser i synnerhet att språk- och samhällskunskapskrav inte ska införas för permanent uppehållstillstånd om [Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap](#) föreslår sådana krav för svenskt medborgarskap. Det är omotiverat att upprätthålla snarlika krav i två processer, som kommer att ta onödiga resurser i anspråk. Kraven riskerar att överlappa varandra. Om lagstiftaren anser att SFI-nivå C är tillräckligt för att ta ett enklare arbete kan det ifrågasättas om ett högre språkkrav bör ställas för att beviljas medborgarskap.

Makar eller sambor till svenska medborgare kan ansöka om medborgarskap efter tre år med uppehållstillstånd. FARR ifrågasätter särskilt ändamålsenligheten med dubbla språk- och samhällskunskapskrav i det fallet.

Försörjningskrav

Det är nödvändigt att den sökande får veta i förväg vilken anställningsform som krävs för att för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Detta bör ske i förordning med en otvetydig skrivning som är klagörande för alla parter. Erfarenheten från motsvarande bestämmelse i den tillfälliga lagen är att det har varit allt annat än tydligt vad som krävs.

FARR anser att det är orimligt att lägga individen till last för arbetslöshet eller sjukdom, när det står klart att hen tidigare har arbetat. Därför bör personer som erhåller ersättning från A-kassan eller som erhåller sjukpenning kunna tillgodoräknas ersättningarna vid beräkning av försörjningen.

FARR anser även att tidsbegränsade anställningar ska kunna räknas in som försörjning, framför allt i yrken och branscher där permanent anställning inte är regel.

Vidare bör personer vars inkomst uppgår till försörjningsnivån genom ersättning från CSN för heltidsstudier anses uppfylla försörjningskraven. Studierna kan visa ambitionerna att bidra i samhället lika väl som ett arbete. En konsekvens av att inte likställa CSN-berättigade heltidsstudier med arbete är att personer med uppehållstillstånd i Sverige kan komma att avbryta gymnasieutbildning eller universitetsutbildning för att börja arbeta i förtid.

Samhället ska ta hänsyn till personer med funktionsnedsättning eller andra särskilda behov genom att erbjuda subventionerad anställning utifrån den enskildes förutsättningar. FARR ser ingen anledning till att den som anlät som asylsökande med funktionsnedsättning ska särbehandlas i förhållande till detta. Därmed ska anställning med subvention för personer med funktionsnedsättning vara grund för permanent uppehållstillstånd. Ungdomar som kommer från särskolan behöver ges möjlighet att få permanent uppehållstillstånd även med subventionerad anställning för att likställa dem med svenska ungdomar i samma situation.

Vandelskrav

Om vandelskrav överhuvudtaget ska tillämpas, anser FARR att det bör vara reserverat för grövre våldsbrott, sexualbrott eller andra grova brott. Det bör dessutom redan i förarbetena specificeras vilken slags brottslighet som kan påverka karenstiden, för att ge vägledning i framtida rättstillämpning.

Ordet "levnadssätt" är olämpligt i sammanhanget. Det som sannolikt åsyftas är laglydighet. "Levnadssätt" kan syfta på helt andra faktorer och öppnar för en skönsmässig bedömning av hur alla i Sverige bör leva.

FARR menar att den person som gjort sig skyldig till en mindre förseelse, till exempel snatteri, fortkörning och liknande inte kan betungas med detta vid bedömningen om det står klart att personen vid tidpunkten för ansökan inte har upprepat förseelserna. Vissa förseelser kan också kopplas till att personen vid ett tidigare tillfälle varit i en utsatt situation.

FARR framhåller betydelsen av att det görs en framåtsyftande bedömning i vandelsprövningen så att den som vid något tillfälle begått ett brott inte för all framtid utesluts från viktiga delar av samhällslivet.

Eftersom de krav som gäller för att få permanent uppehållstillstånd även ska tillämpas för att definieras som varaktigt bosatt enligt EU-rätten så får vandelskravet inte vara starkare än det som gäller rörande ordning och säkerhet enligt EU-direktivet om varaktigt bosatta. Det innebär också att kraven ska prövas med en proportionalitetsbedömning i förhållande till den anknytning till Sverige som uppnåtts.

7.4.2 Undantag från kraven (permanenta uppehållstillstånd)

- **FARR tillstyrker** kommitténs förslag om undantag för barn, pensionärer och personer med synnerliga skäl, med följande tillägg:
 - **FARR föreslår** att undantaget för barn från försörjnings- och kunskapskrav ska gälla barn/unga upp till 21 års ålder.
 - **FARR föreslår** att det tydliggörs i motivtext eller författningskommentar att föräldrar till barn som får permanent uppehållstillstånd, om deras uppehållstillstånd inte kan förlängas på den ursprungliga tillståndsgrunden, kan få tillstånd som förälder till barnet enligt 5 kap 3a § 1 st, punkt 3
 - **FARR föreslår** att all tid med uppehållstillstånd i Sverige ska inkluderas i beräkningen av tid för att kunna få permanent uppehållstillstånd, oavsett tillståndsgrund. Detta bör tydliggöras i författningskommentarerna.
 - **FARR föreslår** att en bortre tidsgräns för hur länge en individ kan befinna sig i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att permanent uppehållstillstånd beviljas ska förtydligas i författning eller författningskommentar.
 - **FARR föreslår** att undantag ska kunna göras om det finns "särskilda" skäl samt att det ska framgå av författningskommentar att exempelvis funktionsvariationer och skolbakgrund ska vägas in

Den ventil som utformats för att undanta vissa individer från de krav som föreslås uppställas för beviljandet av permanent uppehållstillstånd är inte ändamålsenligt utformad. Nivån synnerliga skäl signalerar att det rör sig om extrema situationer.

FARR anser att ventilen kan komma att bli relevant för ett större antal personer inom vissa grupper.

Individer som lider av exempelvis dyslexi eller posttraumatiskt stressymptom som nedsätter individens kognitiva förmågor och som försvårar inläring bör undantas från språkkravet. Det gäller även vissa funktionsnedsättningar som synskada och hörselskada. Den person som anländer till Sverige utan skolgång bör få ett lägre kunskapskrav med en utvecklingstrappa som sträcker sig över en längre period. Det finns annars en risk för att personer utan skolgång kommer att missgynnas av kunskapskraven, vilket i synnerhet kommer att drabba kvinnor. För dessa bör det räcka med att de tar del av samhällsinformation och påbörjar språkinläringen och den ansträngningen bör tillmätas lika stort värde som när en högutbildad når en given nivå av svenskkunskaper. (Se vidare 15.7.4)

Att tillerkännas ett permanent uppehållstillstånd innebär tillgång till rättigheter som påverkar vardagen i Sverige och delaktigheten i det svenska samhället, som exempelvis rätten att rösta i val till kommunfullmäktige. FARR anser att det är omotiverat att förneka individer tillgång till sådana rättigheter över en längre tidsutdräkt än vad som är nödvändigt. FARR menar också att ett permanent uppehållstillstånd i vissa fall kan underlätta för individen att lära sig språket och integreras snabbare.

Om tidsbegränsade uppehållstillstånd blir regel, välkomnar FARR att barn ges möjlighet till permanent uppehållstillstånd utan att uppfylla försörjningskravet. Med tanke på de komplikationer vid 18-årsdagen som nämnts ovan, bör undantaget utvidgas till barn/unga upp till minst 21 år, för att undvika mer eller mindre regelmässig utvisning av tonåringar som kan ha tillbringat formbara år i Sverige. Det bör även klargöras att föräldrar till barn som får permanent uppehållstillstånd, om deras uppehållstillstånd inte kan förlängas på den ursprungliga tillståndsgrunden, bör få tillstånd enligt 5 kap 3a § 1 st, punkt 3.

Det framgår av betänkandet att en utlänning med uppehållstillstånd på grund av alternativt skyddsbehov eller synnerligen ömmande omständigheter som tidigare haft tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon annan grund ska få tillgodoräkna sig denna tid när det prövas om permanent uppehållstillstånd kan beviljas. Det framgår inte av betänkandet om tid med olika typer av uppehållstillstånd kan läggas ihop i andra sammanhang eller om huvudregeln är att den sökande

måste ha haft uppehållstillstånd tre år med samma tillståndstyp. FARR anser att all tid med uppehållstillstånd i Sverige bör inkluderas i beräkningen, oavsett tillståndsgrund. Detta bör tydliggöras i författningskommentarerna.

FARR efterfrågar också ett förtydligande av den borte tidsgränsen för hur länge en individ kan befinna sig i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att permanent uppehållstillstånd beviljas. Det är uppenbart att den formulering “lång tid” som har valts, kommer att ge upphov till godtyckliga tolkningar. Det bör tydligt anges vad den enskilda individen förväntas ha gjort för att kunna omfattas av ventilen samt hur lång tid individen förväntas framhärda i sina försök. Vad kommittén anfört om riskerna med att i lagtext ange en borte tidsgräns är irrelevant, då en borte gräns kommer att behöva utvecklas genom rättspraxis. Även då finns det en risk att individer kan “vänta ut” ett permanent uppehållstillstånd. FARR framhåller därför att intresset av tydlighet och förutsebarhet i lagstiftningen är överordnad den risk som kommittén har framfört.

7.4.3 Ansökan och överklagande m.m. (permanenta uppehållstillstånd)

- **FARR tillstyrker** kommitténs förslag att det ska vara möjligt att överklaga ett beslut om att inte bevilja permanent uppehållstillstånd

7.4.4 Personer som redan har tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige

- **FARR tillstyrker** kommitténs förslag att personer som har tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen ska kunna få permanent tillstånd enligt kommande reglering.

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

- **FARR avstyrker** kommitténs förslag om att denna grupp enbart ska kunna få permanent uppehållstillstånd enligt reglerna i speciallagen.

FARR ser ingen anledning varför inte individer ur just denna grupp skulle kunna omfattas av någon annan tillståndsgrund, såsom ett praktiskt verkställighetshinder, ömmande omständigheter eller ett skyddsbehov som uppstått efter hand.

De ungdomar som efter att den tillfälliga lagen upphört att gälla och fram till 2024 omfattas av gymnasireglerna kommer i många fall att ha befunnit sig i Sverige under mycket lång tid. Lagar, regler, rättsliga ställningstaganden och villkor har ändrats i flera omgångar. Som nämns i andra sammanhang i detta remissvar (se avsnitt 15.7.5) är gruppen ensamkommande unga en socialt utsatt grupp som utsatts för stort psykiskt lidande. Även om merparten av dem troligen kommer att klara kraven går det inte idag att förutsäga vilka orsaker som kan ligga bakom att en ungdom inte uppnår målet att klara gymnasieexamen eller motsvarande och därefter få varaktig anställning inom sex månader. Exempelvis tillåter lagen att ungdomar går särskolans gymnasieprogram eller särsvux - men erbjuder ingen lösning för den elev som efter utbildningen inte kan få ett osubventionerat arbete. FARR ber lagstiftarna uppmärksamma att det strider mot [konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning](#) artikel 5.3 som föreskriver att konventionsstaterna ska tillse att ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att skälig anpassning tillhandahålls.

Många andra situationer kan uppstå som beslutsfattarna bör ha möjlighet att ta hänsyn till. Självfallet ska permanent uppehållstillstånd enligt gymnasireglerna vara utgångspunkten. Men FARR ser ingen anledning varför inte individer ur just denna grupp skulle kunna omfattas av någon annan tillståndsgrund, såsom ett praktiskt verkställighetshinder, ömmande omständigheter eller ett skyddsbehov som uppstått efter hand. Därför avstyrker FARR att en speciell begränsning införs för denna grupp.

ANHÖRIGINVANDRING

FARR vill understryka att de begränsningar i rätten till familjeliv som föreslås i betänkandet riskerar leda till att fler hela familjer inklusive små barn tas med på flykten och att fler barn dör på Medelhavet eller hela familjer bli fast i våldsamma transitläger utanför EU:s gränser. Det

föreligger sedan tidigare flera praktiska och administrativa hinder för familjeåterförening såsom möjlighet att ta sig till en svensk ambassad eller att ansöka om pass. Därmed slår dessa juridiska hinder än hårdare mot de familjer som önskar återförenas.

Som citatet nedan visar är begränsningar i familjeåterförening också skadligt för individens möjlighet att etablera sig i Sverige. Studier visar att familjeseparation är en av de faktorerna som är starkast kopplad till PTSD, depression, ångest och generellt nedsatt välbefinnande, vilket självklart påverkar den enskildes möjlighet att etablera sig i ett nytt land ([Miller, Hess, Bybee, & Goodkind, 2018](#)).

2018 publicerade Karolinska institutet en forskningsrapport om suicid bland ensamkommande barn och unga. Forskaren Ana Hagström sammanfattar i artikelform forskningsrapportens huvudfynd: [...] *“är det inte framförallt avslag som gjort att livet känts omöjligt att leva - istället verkar förhindrad familjeåterförening och en oviss väntan varit avgörande”* (Tidskriften [Artikel 14](#) nr 3-4 2019). Den slutsats som de tre forskarna som utfört studien drar är alltså att förhindrad familje-återförening i fler fall varit den pådrivande faktorn för att barn har tagit sitt liv.

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. 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.

8.3.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

- **FARR tillstyrker** kommitténs förslag att flyktingar och alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsade tillstånd ska kunna återförenas med kärnfamilj (UtlL 5 kap 3§)

- **FARR tillstyrker** att flyktingar och alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsade tillstånd ska kunna återförenas med vissa andra nära anhöriga när det finns ett beroendeförhållande (UtlL 5 kap 3a§ 1 st 2)
- **FARR avstyrker** att flyktingar och alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsade tillstånd inte ska kunna återförenas med blivande make/sambo (UtlL 5 kap 3a§ 1 st 1)
- **FARR avstyrker** att barn som har tidsbegränsat tillstånd inte ska kunna återförenas med föräldrar (UtlL 5 kap 3a§ 1 st 3-4)
- **FARR föreslår** att begreppet ”välgrundade utsikter till varaktigt uppehållstillstånd” ska förtydligas i propositionen med sikte på att långvarig familjesplittring inte ska uppstå
- **FARR föreslår** att det ska tydliggöras i motivtext eller författningskommentar till 5 kap 3a§ 1 st 2 att barn som fått uppehållstillstånd som anhöriga ska kunna få förlängt tillstånd efter 18-årsdagen

FARR menar att Sverige inte till fullo kommer att uppfylla artikel 8 i Europakonventionen, som förslaget är utformat i nuläget.

I betänkandet framgår att Sverige medvetet lägger sig på en miniminivå för att följa internationella åtaganden, vilket inte kan anses vara ett korrekt sätt att uppfylla Sverige konventionsåtaganden. Staterna har enligt traktaträtten en skyldighet att tolka internationella överenskommelser lojalt, med överenskommelsens syfte och ändamål i åtanke.

Dessutom visar praxis från EU-domstolen att medlemsländer inte får utforma regler som strider mot familjeåterföreningsdirektivets syfte, som är att underlätta familjeåterförening (Se domen i [mål C-153/14, Minister van Buitenlandse Zaken mot K och A.](#))

Det är positivt att betänkandet tar hänsyn till den kritik som gäller oklarheten kring den säkerhetsventil som finns i den tillfälliga lagen. I betänkandet föreslås att det istället ska sökas lagtekniska lösningar som gör att beslut inte står i strid med Sveriges internationella åtaganden. FARR anser inte att de lagförslag som lagts uppfyller denna förutsättning.

Vad ska krävas för att vara anknytningsperson?

FARR anser att barn som fått tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige har rätt till sina föräldrar. Bestämmelserna i 5 kap 3a § 1 st 3-4 kan beröra barn som har tillåtits stanna i Sverige med skyddsbehov eller av andra anledningar inte kan återförenas med föräldern i hemlandet. Kommittén har inte presenterat något skäl till varför barn och föräldrar i denna situation ska splittras.

FARR menar fortsatt att begreppet ”välgrundade utsikter till varaktigt uppehållstillstånd” är så pass otydligt att det föreligger risk för rättsosäkerhet i prövningen av anknytningsärenden. Detta begrepp riskerar särskilt att påverka personer som har uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Läget är särskilt allvarligt i och med att det kan förväntas ta lång tid för de som kommer att få tidsbegränsade uppehållstillstånd att kunna nå upp till de mycket högt ställda kraven för permanent uppehållstillstånd. Forskning visar att familjeseparation försvårar etablering, vilket gör det kontraproduktivt att utgå ifrån att personer med tillfälligt uppehållstillstånd ska kunna nå upp till kraven för permanent uppehållstillstånd, såsom varaktig anställning. Se [T. Strik, B. de Hart and E. Nissen \(2013\). Family Reunification: a Barrier or Facilitator.](#)

FARR menar att det är självklart att alternativt skyddsbehövande ska ha samma möjlighet till familjeåterförening, då den åtskillnad som tidigare förelåg stred mot Europadomstolens praxis på området.

Vilka anhöriga ska omfattas?

I betänkandet framgår att rätten att återförenas främst ska gälla det som benämns som kärnfamiljen. Denna inskränkning står i strid med rekommendationer från FN:s flyktingorgan UNHCR vad gäller vilka som ska omfattas av familjebegreppet. UNHCR föredrar begreppet ”nära anhöriga” (close family members) före ”kärnfamilj” och lägger även stor vikt vid att personer i beroendeställning också ska kunna åtnjuta rätten till familjeliv ([The Right to Family Life and Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection and the Family Definition Applied](#)”, [Frances Nicholson, UNHCR](#)). Det framgår inte tydligt i betänkandet vilka

kriterier som ska uppnås för att andra anhöriga än kärnfamilj ska kunna inräknas på grund av att särskilt beroendeförhållande föreligger.

Under avsnitt 6.5.1 har vi redogjort för lagförslagets befarade effekter för personer som fått uppehållstillstånd av barnrelaterade skäl och fyllt 18 under tillståndstiden. Vi tror inte att det är lagstiftarens avsikt att familjer som lyckats återförenas ska splittras igen av det skälet. Det bör förtydligas att ett sådant tillstånd kan förlängas genom paragrafen om andra nära anhöriga.

FARR är skeptiskt till de formuleringar som rör par som inte har kunnat leva öppet tillsammans och menar att det föreligger en risk att HBTQ-personers möjlighet att återförenas begränsas. För att åtgärda denna risk behövs en förändrad lagstiftning, som gör det möjligt att till fullo beakta HBTQ-personers rättigheter utan diskriminering. Denna farhåga gäller också andra par som inte har haft möjlighet att leva öppet tillsammans på grund av andra former av köns- och könsidentitetsrelaterade förtryck.

8.3.2 Tillståndstidens längd vid anknytning

- **FARR avstyrker** kommitténs förslag.
- **FARR föreslår** följande tillägg om förslaget genomförs:
 - att Folkbokföringslagen ändras så att en anhörig som beviljas kortare uppehållstillstånd än 13 månader ska kunna folkbokföras
 - att anhöriga till svenska medborgare och övriga bosatta personer fortsatt ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd efter två år med uppehållstillstånd
 - att ett uppehållstillstånd på grund av anknytning till make, maka eller sambo ska kunna förlängas eller permanentas även om förhållandet inte består, åtminstone vid en andra förlängning. Detsamma ska gälla barn som har fått uppehållstillstånd på grund av föräldrarnas relation. I sista hand ska detta gälla efter fem års uppehållstillstånd, med anslutning till EU-rätten.

Att anhöriga till alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsade uppehållstillstånd ska erhålla uppehållstillstånd för anknytning med samma tillståndslängd som anknytningspersonen kommer

att skapa stora svårigheter för den anhörige och för svenska myndigheter. En anhörig som ansöker om uppehållstillstånd till en anknytningsperson som nyss beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande för första gången kan med hänsyn till Migrationsverkets handläggningstider i praktiken förväntas beviljas ett uppehållstillstånd som är giltigt i bara två-tre månader. För att kunna folkbokföra sig i Sverige behöver den anhörige normalt inneha ett uppehållstillstånd i minst 12 månader framåt. Skatteverket medger numera, efter ett beslut i Högsta förvaltningsdomstolen som gällde hustrun till en doktorand, en möjlighet för anhöriga som innehar uppehållstillstånd för anknytning att folkbokföra sig även när tillståndstiden undergår 12 månader. Något undantag är dock inte lagstadgat och det är oklart i vilka situationer det kommer att tillämpas. Konsekvensen av att den anhörige inte folkbokförs är bland annat att den anhörige kan utestängas från subventionerad vård. Detta är särskilt olyckligt för barn som kommer till Sverige genom anknytnings-invandring och kan inte vara i överensstämmelse med Barnkonventionen. FARR anser att om de föreslagna principerna för tidsbegränsning av anhörigas uppehållstillstånd ska genomföras bör regeringen även föreslå motsvarande undantag i Folkbokföringslagen.

Kommittén anger i sitt förslag att ett tillstånd på grund av anknytning till en person som redan är bosatt ska vara tidsbegränsat och gälla i två år för att sedan förlängas med ytterligare två år. Förslaget innebär att vissa individer som erhållit uppehållstillstånd på grund av anknytning behöver vänta ett år längre än övriga innan de får ansöka om permanent uppehållstillstånd. Det gäller även anhöriga till svenska medborgare. Då makar och sambor till svenska medborgare enligt gällande rätt får ansöka om medborgarskap redan efter tre år med uppehållstillstånd i Sverige, framstår det som orimligt att dessa individer ska behöva vänta längre på permanent uppehållstillstånd än ett medborgarskap. Eftersom det krävs ett permanent uppehållstillstånd för att erhålla medborgarskap blir den nuvarande regel som stadgar att medborgarskap kan erhållas redan inom tre år för makar och sambor till svenska medborgare plötsligt meningslös. Kommittén har inte berört detta i sitt betänkande.

Kommittén har inte redovisat något skäl till att frångå regeln om permanent uppehållstillstånd vid förstagångsansökan om anknytning vid etablerade förhållanden. Om så ändå sker skulle en lösning vara att samtliga makar och sambor till svenska medborgare och andra som är permanent bosatta

i Sverige beviljas uppehållstillstånd för två år vid förstagångsansökan, för att sedan få ansöka om permanent uppehållstillstånd vid förlängning.

FARR ställer sig därutöver kritiskt till förslaget i 5 kap. 16 § utlänningslagen om att vissa persongrupper som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning endast ska beviljas förlängt eller permanent uppehållstillstånd om förhållandet består. Ett sådant förslag innebär att personer som utsätts för våld av sin partner tvingas att stanna i relationen tills dess att ett permanent uppehållstillstånd har beviljats. Även personer som efter flera år i Sverige finner för gott att skiljas av någon annan anledning bör ha en möjlighet till fortsatt uppehållstillstånd. FARR anser att formuleringen bör tas bort eller i andra hand justeras till att enbart gälla första förlängning efter 13 månaders tillstånd, och att det ska finnas en möjlighet till permanent uppehållstillstånd på basis av en annan tillståndsgrund.

Om kravet på att anknytningen består ska finnas kvar ställer sig FARR i princip positivt till att som kommittén föreslår ha kvar undantaget för våldsutsatta personer. FARR anser dock att det behöver utvecklas hur prövningen av undantaget ska genomföras. FARR framhåller att det är av vikt att den sökande inte behöver bevisa utsattheten genom en polisanmälan. [Enligt BRÅ](#) är det få våldsutsatta som polisanmäler att de utsätts för brott i nära relation.

FARR finner det också orimligt att barn till en sambo eller make som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning ska förlora möjligheten till uppehållstillstånd om föräldrarnas relation till maken har upphört, särskilt när föräldern eller barnet har utsatts för våld i den relationen. Barn bör ges möjlighet till permanent uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till Sverige, även om det ursprungliga tillståndet erhållits på grund av föräldrarnas relation.

FARR erinrar också om att [EU:s familjeåterföreningsdirektiv](#) föreskriver att make/maka/partner som anslutit genom familjeåterförening ska tillförsäkras ett uppehållstillstånd som är oberoende av anknytningspersonen senast efter fem år. Detsamma gäller barn som kommit som anhöriga (även efter att ha blivit vuxet). Kommittén kommenterar denna regel i samband med resonemanget om undantag vid separationer. FARR anser att redan den föreslagna utformningen av 5 kap 3§ strider mot direktivet i detta avseende. Det finns inget i direktivet som säger att rätten till ett

oberoende uppehållstillstånd skulle uppstå först i samband med permanentning eller som undantag vid skilsmässa från ett våldsamt förhållande.

8.3.3 Möjlighet att vägra uppehållstillstånd vid anknytning

- **FARR avstyrker** kommitténs förslag att makar eller sambor ska kunna nekas återförening om de är över 21 år.

FARR anser inte att Sverige bör göra generella lämplighetsprövningar av äktenskap, utöver att ställa upp hinder mot skenäktenskap, tvångsäktenskap och trafficking. I synnerhet bör familjeåterförening inte hindras då det finns barn med i bilden.

FARR finner ändringen ologisk sett i förhållande till att endast personer upp till 18 år räknas som barn – även vad gäller barn över 18 år som vill återförenas med föräldrar i Sverige. Att höja minimiåldern leder till att unga par helt förvägras rätten till familjeliv, vilket i sig utgör diskriminering baserat på ålder. Det framkommer inte på något sätt i betänkandet på vilket sätt höjningen av minimiålder ämnar förbättra integrationsmöjligheter eller hindra tvångsäktenskap, vilket enligt EU-kommissionen är de enda giltiga skälen för införande av minimiålder.

FÖRSÖRJNINGSKRAV VID ANHÖRIGINVANDRING

9.4.1 Försörjningskravets utformning

- **FARR avstyrker** kommitténs förslag om försörjnings- och bostadskrav som villkor för familjeåterförening
- **FARR föreslår** att om försörjningskrav införs ska nivån sänkas i förhållande till barnfamiljer.

FARR motsätter sig starkt förslaget om försörjningskrav som det är utformat, eftersom det i praktiken innebär att rätten till familjeliv fråntas en stor grupp, vilket den statistik som redovisas i betänkandet påvisar. Som tidigare nämnts är familjeseparation negativt för hälsan och därmed möjligheten att etablera sig. Att kräva att anknytningspersonen har mycket god inkomst och stor bostad innan familjen är på en säker plats tillsammans med anknytningspersonen är ologiskt. Det går emot det som beskrivs som syftet med försörjningskravet, att förbättra integrationen. Det finns inga belägg för att försörjningskrav för att få återförenas med sin familj kan användas som verktyg för förbättrad integration, snarare tvärtom.

FARR nås av nödrop från föräldrar vars barn finns kvar i ett krigsområde eller i misär i ett transitläger. Det kan vara flera år sedan de sågs i verkligheten. Det är inte rimligt att neka barn att återförenas med föräldrar för att skicka en signal till andra att Sverige är ett inhumant land som de inte ska ta sig till.

Vidare ser FARR en risk att vissa grupper missgynnas av det höjda försörjningskravet, exempelvis kvinnor, äldre personer och personer med funktionsvariationer. Dessa grupper har generellt svårare att komma in i på svenska arbetsmarknaden. 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, i sig kan utgöra indirekt diskriminering.

Försörjningskravets nivå är inte lagstadgat. Enligt den förordning som ligger till grund för praxis bygger nivån på det förbehållsbelopp som Kronofogden tillämpar vid utmätning av lön. Detta kan låta som en rimlig miniminivå, men den ska uppnås av endast en vuxen. Tillsammans med en definition av tillräcklig bostad som i sig är orealistisk för nyetablerade familjer med flera små barn, har nivån visat sig omöjlig att uppnå för alltför många. Det rör sig om tiotusentals personer som nekats återförening med sina familjer. I den allmänna debatten framstår det ibland som att dessa "inte vill arbeta", men lönen kan vara otillräcklig trots att personen arbetar heltid. Helt normala lönenivåer som till exempel för en lärare, kan vara otillräckligt. Därtill har nyanlända personer av naturliga skäl ofta lågavlönade arbeten. En kvinna i ett lågavlönat yrke kan nekats återförening även om familjen inte har mer än ett barn. De kombinerade kraven kommer systematiskt

missgynna kvinnor och bör bedömas som könsdiskriminering. Kommitténs förutsägelse att nyanlända kommer att anstränga sig mer för att få arbete om ribban är hög för att få återförenas med sin familj framstår som ren spekulering utan belägg och ett hån mot dem som gör sitt bästa - men vars barn straffas för att föräldern har för låg lön.

9.4.2 Undantag från försörjningskravet

- **FARR tillstyrker** kommitténs förslag till undantag under förutsättning att försörjningskrav ska tillämpas (undantag då anknytningspersonen är ett barn, EES-medborgare i vissa fall, personer med skyddsstatus om ansökan görs inom tre månader m.fl. villkor)
- **FARR föreslår** i tillägg följande justeringar och undantag:
 - att tremånadersgränsen förlängs
 - att undantag generellt ska göras för äldre, långtidssjuka och funktionshindrade samt att det ska framgå att en proportionalitetsbedömning alltid ska göras.
 - att anknytning till flera familjemedlemmar ska bedömas i ett sammanhang, alternativt att kravet på sammanboende tas bort ur tillståndsgrunden eget barn i familj (5 kap 3a 1st 3)
 - att undantag för etablerad anknytning till svensk medborgare ska göras även om paret bott tillsammans i Sverige.

För personer med fysisk funktionsvariation är det inte bara det skärpta försörjningskravet som är ett hinder. Även kravet på tillräckligt stor bostad försvårar för denna grupp eftersom många bostäder inte är tillgänglighetsanpassade. I enlighet med EU-rätt och Europakonventionen ska en proportionalitetsbedömning göras innan familjeåterförening får hindras.

Vidare tar det nästan alltid längre tid än tre månader att hitta familjemedlemmar som har separerats från en asylsökande före eller under flykten, vilket gör försök att ansöka inom tre månader fruktlöst för många. Även om ansökan numera kan påbörjas via internet så kvarstår att kommunikationen måste upprättas, och ansökan förberedas, vilket inte utan vidare låter sig göras inom tre månader.

FARR menar att det är självklart att barn ska undantas försörjningskravet, då allt annat är oförenligt med barnkonventionen. FARR är därmed positiva till denna del av förslaget. Däremot ställer sig FARR kritiskt till att barn som ansöker om att återförenas med sina föräldrar i Sverige inte undantas försörjningskravet, då dessa barn har lika stor rätt att återförenas med sina föräldrar som barn som befinner sig i Sverige. FARR anser även att undantaget borde utformas så att det står klart att anknytningen ska prövas gentemot vuxna och barn i familjen i ett sammanhang, alternativt att anknytning till eget barn i familj godkänns som en tillståndsgrund utan krav på pågående sammanboende och vårdnad.

FARR är positivt till att åtminstone svenska medborgare undantas från försörjningskravet under vissa omständigheter. FARR anser dock att det inte är rimligt att uppställa ett krav på att anknytningspersonen och den sökande ska ha sammanbott tillsammans i minst två år i utlandet. Enligt gällande lagstiftning får flera persongrupper ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige. Det gäller bland annat individer som fullgjort studier i Sverige. Även makar och sambor som sammanbott i över två år i Sverige bör därför undantas från försörjningskravet. FARR föreslår därför att paragrafens lydelse förändras så att formuleringen "i utlandet" tas bort.

HUMANITÄRA SKÄL

Från 1997 har Utlänningslagen haft "barnets bästa" som portalbestämmelse, vilket innebär att i samtliga ärenden där barn är berörda ska särskild hänsyn tas till barnets bästa. 2006 infördes "synnerligen ömmande omständigheter" istället för "humanitära skäl", vilket medförde en hårdare praxis även för barn, trots att riksdagen hade uttalat att det inte var avsikten. Efter långvarig kritik mot att barns behov fått för liten betydelse trots portalparagrafen infördes 2014 en ny tillståndsgrund för barn, "särskilt ömmande omständigheter". Även efter den lagändringen har det rört sig om ett litet antal barn med mycket tungt vägande skäl som har omfattats, och det är tveksamt om hänsynen till barnets bästa har varit uppfyllt. FARR menar att den framtida lagstiftningen fortfarande behöver tillgodose de behov som på goda grunder föranledde införandet av "särskilt ömmande omständigheter" 2014. Vilka omständigheter som ska vägas in behöver förtydligas och utvidgas för att inte de mest utsatta fortsatt ska utvisas på grund av en snäv tolkning.

FARR beklagar att kommittén inte har genomfört någon grundläggande analys varken av vad Barnkonventionen kräver eller vilka humanitära skäl det är som enligt tidigare praxis faller utanför den föreslagna formuleringen - det vill säga vilka barn det är som drabbas. Det är inte hållbart att återgå till en ordning som redan har dömts ut som inhuman. Kommitténs förslag säkrar inte heller att Sveriges praktik kommer att överensstämma med de internationella åtagandena.

Luckorna i lagstiftningen som innebär att vuxna och barn hamnar i limbo (med utvisningsbeslut som inte kan verkställas) har inte heller analyserats, trots att denna problematik har växt under perioden sedan den tillfälliga lagen infördes. Den humanitära grunden för uppehållstillstånd behöver utformas så att även denna grupp omfattas. Alternativet är en ständigt växande grupp av människor som bor i Sverige men hålls utanför samhället.

10.4.1 En återgång till synnerligen ömmande omständigheter,

- **FARR tillstyrker** kommitténs förslag om att tillståndsgrunden synnerligen ömmande omständigheter ska få tillämpas utan det extra krav rörande internationella åtaganden som ställts i den tillfälliga lagen
- **FARR avstyrker** kommitténs förslag att ta bort tillståndsgrunden särskilt ömmande omständigheter
- **FARR föreslår** att särskilt ömmande omständigheter ska kunna tillämpas även för vuxna t.ex. med stark anknytning till Sverige
- **FARR föreslår** att praktiska verkställighetshinder ska tillföras som en av omständigheterna som enligt paragraf 5 kap 6§ särskilt ska beaktas
- **FARR föreslår** att det i propositionen ska klargöras att uppräknningen i paragrafen inte är uttömmande och att sammanvägningen inte innebär ett krav på att flera omständigheter ska föreligga

Vi är ense med regeringen och kommittén om att det behövs en humanitär ventil. Det kommer alltid att finnas omständigheter som inte kan definieras som skyddsbehov men som ändå gör det nödvändigt att bevilja uppehållstillstånd för utlänningar som befinner sig i Sverige. Några av dessa omständigheter är synnerligen ömmande, med juridikens stränga tolkning av begreppet

“synnerligen”. Andra omständigheter är inte fullt lika starka, men ändå olösliga på annat sätt än att personen får vara kvar i Sverige.

När kommittén nämner EU-domstolens och Europadomstolens avgöranden tycks det vara som en anvisning att bara de mest ömmande fallen ska fångas upp så att Sverige inte passerar gränsen för en fällande dom. FARR anser att detta är en misstolkning av hur internationella åtaganden ska uppfattas. De vägledande domarna markerar ofta en miniminivå. Men detta betyder inte att konventionernas syfte är att människor generellt ska behandlas på en lägsta nivå, strax över gränsen för kränkning. Lagstiftarna i varje stat ska stämma av sina förslag mot innebörden av de internationella antagandena genom att självständigt tillse att de människor som träffas av lagstiftningen inte drabbas av orimliga umbäranden samt att lagstiftningen motverkar diskriminering. Vi erinrar också om att Sveriges internationella åtaganden innebär skyldigheter gentemot individen – inte bara gentemot en internationell instans.

De exempel som kommittén anför över hur paragraferna har använts nationellt visar enligt FARR inget annat än att tillämpningen har varit för strikt och att lagstiftaren behöver klargöra hur en human och hållbar migrationspolitik ska se ut och hur barnets bästa ska säkras.

Det är samtidigt inte önskvärt att en grund för uppehållstillstånd som är tänkt som “ventil” blir lösningen för allt fler, med den lägre grad av skydd som rubriceringen medför. Det viktigaste sättet att hålla andelen uppehållstillstånd av humanitära skäl nere är dock inte att snäva in vilka som omfattas, utan att säkra att asylproceduren fungerar (med hänsyn tagen till ålder, kön, sexuell identitet, funktionsvariationer m.m.) och att asylskäl inte definieras bort. Vi återkommer till detta under avsnittet om rättssäkerhet.

FARR:s erfarenheter från föreningarnas och medlemmarnas möten med asylsökande pekar på att ömmande omständigheter under åren har tillämpats allt mer restriktivt. Paragrafens beskrivning av en “samlad” bedömning där “utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas” verkar ha tolkats så att andra skäl utesluts och så att samtliga uppräknade skäl måste föreligga. Barnet som tillbringat sina formbara år i Sverige krävs därmed på att dessutom vara sjuk eller ha ett en funktionsnedsättning och bevisas inte ha någon anknytning

kvar i föräldrarnas hemland. Omvänt räcker inte funktionsnedsättning hur allvarligt det än är. Andra typer av skäl kan förbises.

FARR vill inte ha en ordning där människor "måste vara sjuka" för att få stanna i Sverige. Alla relevanta omständigheter ska vägas in. Vid bedömning av ömmande omständigheter ska därför - förutom hälsotillstånd (inklusive psykisk ohälsa), anknytning till Sverige och situationen i hemlandet - även beaktas funktionsvariation, brist på ordnat mottagande, placering i familjehem eller skyddat boende samt praktiska verkställighetshinder. Den sociala situationen i hemlandet bör vägas in liksom att personen utsatts för eller hotats av trafficking, barnäktenskap, tvångsäktenskap eller rekrytering, i de fall skälen inte kan etableras som individuellt skyddsbehov. Nivån för att låta någon eller några av dessa faktorer bli avgörande ska inte ligga så högt att det i praktiken skulle vara fråga om förföljelse eller förnedrande behandling. Avsikten med en humanitär ventil är att även skäl som inte är asylskäl ska kunna leda till uppehållstillstånd efter en samlad bedömning.

Här följer en närmare redogörelse för några av de omständigheter som bör beaktas vid bedömningen av om det föreligger ömmande omständigheter i lagens mening.

Barn som saknar ordnat mottagande

Den största gruppen som fått uppehållstillstånd av humanitära skäl var innan den tillfälliga lagens införande ensamkommande barn som inte kunnat bevisa ett tillräckligt starkt personligt skyddsbehov men som saknade ordnat mottagande i hemlandet. Att ömmande omständigheter inte har kunnat användas under den tillfälliga lagen är inte den enda orsaken till att barn i den situationen nu utvisas. Men efter en lång kedja av regeländringar, praxisändringar och omtolkningar (se bilaga 1) har det blivit så att de flesta i denna grupp får utvisningsbeslut även om de inte skrivs upp i ålder. Idag är praxis att 14-åringar och i vissa fall ännu yngre i denna grupp får utvisningsbeslut som är avsedda att verkställas när de fyller 18. Långa handläggningstider har också lett till att unga som sökt asyl som barn har fått utvisningsbeslut som vuxna. Många av dem som sökte asyl 2015 hamnade i en extra utsatt situation eftersom kommunernas ansvar och ersättning togs bort för dem som fyllt 18, eller skrivits upp i ålder till 18 år eller äldre. De tvingas abrupt lämna ungdomsboenden och familjehem för att klara sig själva utan god man och juridiskt

biträde. Det har varit vanligt förekommande att ungdomar blivit hemlösa hellre än att flytta till annan kommun, för att kunna gå kvar i skolan.

Denna problematik kommer att cementeras i och med att tidsbegränsade uppehållstillstånd blir regel även för barn, inget undantag för barn blir kvar och inte någon "gymnasielag" som dämpar effekterna. De tillstånd som dessa barn kan få kombinerat med utvisningsbeslut ska enligt kommitténs förslag inte kunna permanentas. Ensamkommande barn som inte har ett ordnat mottagande i hemlandet kommer därför att stå inför utvisning oavsett om Migrationsverket kan bevisa att mottagandet saknas eller inte.

Lagstiftaren har nu ett stort ansvar för att återställa ett ansvarsfullt mottagande av ensamkommande barn, som inte ska lappas och lagas som skedde med den så kallade gymnasielagen. Regeringen behöver klargöra att avsaknad av nätverk i ett land i väpnad konflikt utgör skyddsbehov för ett barn och att brist på ordnat mottagande i alla händelser är en ömmande omständighet som ska utgöra grund för uppehållstillstånd. Det ska inte förekomma att barn får utvisningsbeslut som inte är avsedda att verkställas förrän barnet blir 18 år. Se även [EU-domstolens generaladvokat i denna fråga](#).

Funktionshinder och sjukdom

FARR har under senare år sett barn med mycket svåra funktionshinder avvisas efter många år i Sverige trots att de svarat positivt på behandling. I många av utvisningsländerna har behandlingen karaktären av förvaring och barn med svåra funktionsnedsättningar göms undan. FARR har tagit del av hur svårt funktionshindrade barn som har avvisats med föräldrarna har placerats på sådan institution där föräldrarna placerat dem av nödtvång. Om den utgången kan förutses strider Sveriges agerande mot konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning artikel 7:

1. Konventionsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder som behövs för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning fullt åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på lika villkor som andra barn.

Trots att det även för ett svårt sjukt barn uppenbart är barnets bästa att stanna i Sverige för fortsatt vård, bedöms barnets bästa oftast vara att följa föräldrarna till utvisningslandet även om det innebär att barnen i praktiken inte får någon vård. Andra barn har tills vidare blivit kvar i Sverige genom ansökningar om verkställighetshinder samtidigt som sjukvården inte ger långsiktigt vård eftersom deras framtid i Sverige är så osäker. FARR menar att det behövs större utrymme för att fatta humanitära beslut med barnets bästa som huvudprincip, där Sveriges behov av att reglera invandringen får stå tillbaka för barnets behov.

Svårt traumatiserade barn med uppgivenhetssyndrom eller annan symtombild har under den tillfälliga lagen - då "särskilt ömmande skäl" inte tillämpats - fått avvisningsbeslut som verkställts, eller i sista stund fått ett kort tillfälligt uppehållstillstånd.

För sjuka vuxna krävs enligt praxis livshotande sjukdom samt att det inte finns någon som helst vård för sjukdomen i utvisningslandet.

Europadomstolens praxis på det här området är strikt. Socioekonomiska skäl ska inte vara skyddsgrundande. Men i Europadomstolens [Grand Chamber dec 2016, Paposhvili mot Belgien](#), fastslår domstolen att om målet rör en person som vid en utvisning skulle utsättas för allvarlig, snabb och oåterkallelig nedgång av sitt hälsotillstånd och att detta skulle leda till intensivt lidande eller en avsevärd förkortning av den förväntade livslängden så ska den faktiska tillgången till vård för personen utredas och beaktas, såsom kostnaderna, avståndet personen måste åka etc. Det är i ett sådant fall inte tillräckligt att vård finns i utvisningslandet, vården ska också vara tillgänglig.

Propositionen behöver tydliggöra barns och vuxnas rätt till uppehållstillstånd på grund av sjukdom eller med hänsyn till funktionsvariation där en utvisning skulle innebära alltför stora umbäranden i strid med Barnkonventionen, Funktionshinderkonventionen eller Europakonventionen. Det behöver också tydliggöras att vård i hemlandet ska vara tillgänglig i praktiken för att tas in i bedömningen.

Ohälsa och suicid bland ensamkommande barn och unga

Att förutsättningarna gång på gång förändrats för gruppen ensamkommande barn och unga har gjort att den psykiska ohälsan har varit och fortfarande är utbredd. Självskador och ångeststillstånd

är utbredd i gruppen. Det har genom olika vetenskapliga undersökningar konstaterats att inom gruppen ensamkommande barn och unga är PTSD och den psykiska ohälsa utbredd. Det är inte ovanligt att de också ges neuropsykiatriska diagnoser. En person med fullt utvecklad PTSD har ett betydande funktionshinder som kraftigt påverkar det dagliga livet. Det påverkar också barnets framtida möjligheter att klara eventuell anpassning till utvisningslandet, där delar av traumat finns kvar, miljöer, lukter etc. kan utlösa akut psykos.

Barn som utsätts för kraftigt trauma får i regel svårigheter med minnet och ett sådant barn kan ha betydande problem att på ett effektivt sätt framlägga sina asylskäl. Vanligt förekommande är att barnet saknar förmåga att berätta kronologiskt och heltäckande. Bortträngningsmekanismer påverkar minnesfunktionerna så att delar av traumat inte är nåbart för berättelse förrän efter lång tid. De funktionsnedsättningar PTSD för med sig innebär att ungdomen trots att asylskäl kan föreligga ändå behöver få uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter, då andra grunder temporärt inte kan utvecklas så länge barnet inte fått professionell traumabehandling.

2018 publicerade Karolinska institutet en [kartläggning av självskadebeteende, suicidförsök, suicid och annan dödlighet bland ensamkommande barn och unga](#). Rapporten presenterades av [Ellenor Mittendorfer-Rutz](#) som skriver *“Under 2017 fann forskarna 12 bekräftade suicid i gruppen i åldrarna 10-21, vilket motsvarar 51,2 suicid per 100 000 individer, nio gånger högre än jämnåriga i Sveriges befolkning. Eftersom varje genomfört suicid är en indikation på psykisk ohälsa hos en långt större andel individer, förordar forskarna i rapporten att fler akuta suicidpreventionsåtgärder bör riktas mot ensamkommande flyktingbarn.”*

Det är inte en önskvärd situation att barn och unga mår så dåligt av situationen i Sverige att det skulle leda till uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter. Det krävs andra åtgärder för att göra deras situation tryggare från början, genom kortare handläggningstider, färre omflyttningar m.m. Det är viktigt att det finns utredare med specialistkompetens att utreda barn med svåra psykiska diagnoser som annars kan förhindra att de klarar att berätta om sina asylskäl. Men det måste ändå finnas en möjlighet att väga in psykisk ohälsa och självmordsrisk bland ömmande omständigheter för att kunna påbörja en fungerande rehabilitering utan risk för utvisning.

Anknytning till Sverige

FARR har också sett exempel på att barnfamiljer har varit i Sverige i många år utan att få uppehållstillstånd. Detta uppstår till att börja med genom orimligt långa handläggningstider, men också genom att familjer som får avslag efter lång tid som asylsökande eller med tidsbegränsade uppehållstillstånd inte kan lämna Sverige, för att tvångsutvisade inte tas emot i landet dit de ska utvisas eller av andra skäl. De kan vara lika ovälkomna och "papperslösa" i utvisningslandet som i Sverige. Deras anpassning till och upptagande av könsroller och attityder i Sverige kan ha gjort det omöjligt för dem att återvända - förutom de ursprungliga skyddsskälen som inte räckt till. De lever i ett slags limbo med knappa resurser och framförallt barnen blir lidande. Barnen går i skola i Sverige, behärskar svenskan, har svenska kamrater och känner sig hemma i det svenska samhället. De som var tonåringar när de kom kan ha påbörjat utbildningar som måste avbrytas om deras status som asylsökande tar slut. Situationen kan göra både vuxna och barn sjuka, men oavsett hälsotillståndet är det djupt inhumant att låta framförallt barn leva så länge i ett juridiskt icke-tillstånd.

Även bland de unga som har kommit till Sverige utan vårdnadshavare finns idag många som har varit här i mer än fem år genom långvariga asylprocedurer och/eller tillfälliga uppehållstillstånd. En del kan på grund av pandemin inte klara studiekraven eller arbetskraven för att få tillstånd att stanna i Sverige, andra har aldrig erbjudits den möjligheten. Genom hur deras ärenden har hanterats har de likväl blivit kvar under lång tid och är ofta starkt anknutna till Sverige genom sin utbildning, idrott, boende i familjehem, deltagande i församlingsliv m.m. Flera tusen personer ur denna grupp har flytt vidare från Sverige och sökt asyl i Frankrike, där de har god chans att få stanna, bland annat på grund av att franska domstolar ger uppehållstillstånd på samma asylskäl som renderar avslag i Sverige. Frankrike anser i de flesta fallen att Sveriges utvisningsbeslut till Afghanistan inte bör genomföras. Detta är en speciell grupp - men inte unik. Varje gång Sverige låter handläggningstiden växa för en grupp, varje gång Sverige undviker att erkänna skyddsbehov eller verkställighetshinder för en grupp som ändå inte kommer att förmå återvända, så uppstår så småningom istället en anknytning till Sverige som behöver erkännas för att inte leda till att fler lever som papperslösa istället för att fortsätta en påbörjad integration.

I och med att alla uppehållstillstånd skall vara tidsbegränsade till en början kan givetvis fler situationer uppstå där personer som har bott lagligt i Sverige under lång tid inte längre omfattas av samma tillståndsgrund. Med nuvarande långa handläggningstider även för förlängningar kan tiden som lagligt bosatt fram till ett utvisningsbeslut bli så lång att anknytningen till Sverige behöver vägas in och ibland bli avgörande.

Omhändertagna barn

FARR har också kännedom om barn som under sin vistelse i Sverige omhändertagits av socialtjänsten i enlighet med socialtjänstlagen. Fall där barnets vårdnadshavare, i de flesta fall biologiska föräldrarna, av socialtjänsten bedömts som olämpliga för barnet. Barnet placeras i familjehem och har där rotat sig och har knutit an till dessa vuxna. Det förekommer att familjehemsföräldrarna haft ett permanent uppehållstillstånd i Sverige och släktskap med barnet, men de kan också vara andra betrodda personer. Migrationsverket tillämpar en hård lagtolkning. Om föräldrarna får utvisningsbeslut utvisas barnet tillsammans med de föräldrar som socialtjänsten underkänt som vårdnadshavare. Det finns även exempel på barn som är placerade då den biologiska förälderns uppehållsort är okänd. Även om det inte finns bevis för att föräldern är kvar i Sverige kan barnet ändå få ett utvisningsbeslut med hänvisning till att det går att återförenas med föräldern. Antingen hamnar barnet i en limbo-situation tills föräldern återfinns, eller riskerar att utvisas till barnhem i utvisningslandet. Barn i denna situation bör bedömas utifrån sin egen situation och kunna få uppehållstillstånd av ömmande omständigheter. Även om myndigheten anser att föräldern är skyldigt till situationen så är barnet oskyldigt - och bör inte behöva genomlida ännu en ny separation från familjehemmet.

Praktiska verkställighetshinder

Ett specialfall bland dem som blir kvar i Sverige under lång tid är personer och familjer vars utvisningsbeslut inte kan verkställas oavsett vad de själva gör, eftersom det inte finns något land dit de har rätt att resa - samtidigt som det inte finns någon uttrycklig grund i lagstiftningen för att ge dem uppehållstillstånd i Sverige. De flesta av dem är statslösa. Situationen kan bestå i många år - det finns exempel på personer vars utvisningsbeslut preskriberats tre gånger.

Vi återkommer till denna grupp och de brister i lagstiftningen som behöver åtgärdas i avsnittet om praktiska verkställighetshinder. En åtgärd som hör hemma här är dock att praktiska verkställighetshinder bör föras in som ett skäl för uppehållstillstånd av ömmande omständigheter. Enligt principen om en sammanvägd bedömning bör en anknytning till Sverige genom arbete, studier mm också kunna vägas samman med praktiska verkställighetshinder.

10.4.2 Tillståndstidens längd (ömmande omständigheter)

- **FARR avstyrker** kommitténs förslag att uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter ska beviljas med 13 månader vid första beslutstillfället och att permanentning inte kan ske förrän efter tre år
- **FARR föreslår** följande ändringar om de föreslagna tidsgränserna införs:
 - att det ska finnas en möjlighet att undantagsvis bevilja längre tillstånd
 - att om en generell möjlighet till undantag inte införs ska en bestämmelse tillföras som möjliggör för ett barn att få ett permanent uppehållstillstånd om det vid en samlad bedömning av barnets situation finns sådana särskilt ömmande omständigheter relaterat till ett nedsatt hälsotillstånd hos barnet att det krävs att han eller hon beviljas ett permanent uppehållstillstånd
 - att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas om villkoren enligt 5 kap 7 § uppfylls utan krav på att ömmande omständigheter fortfarande föreligger

Vi har i avsnitt 6.5.1 beskrivit några av nackdelarna med tidsbegränsade tillstånd. Några av dessa nackdelar gör sig särskilt gällande när det handlar om personer i så svåra livssituationer som det rör sig om för att nå upp till nivån särskilt eller synnerligen ömmande omständigheter. Därför anser FARR att det ska finnas en möjlighet att besluta om längre tillstånd eller permanent tillstånd.

Ett så kort tillstånd som tretton månader kan vara särskilt olämpligt för ett barn som beviljats uppehållstillstånd på grund av ett sjukdomstillstånd som kräver stabilitet och trygghet. Efter remissinstansernas allvarliga kritik mot att de korta tillståndstiderna skulle kunna få förödande konsekvenser för barn med behov av rehabilitering vid allvarliga sjukdomstillstånd, infördes i den tillfälliga lagen en särskild bestämmelse (TUtiL 18§) som tillät att permanent uppehållstillstånd

beviljades i den situationen. FARR anser att denna paragraf fyllde ett behov, men att tillämpningen försvårades av kravet på tillståndets varaktighet i kombination med kravet på "synnerligen" ömmande omständigheter och bestämmelsen om att uppehållstillstånd av ömmande omständigheter över huvud taget inte skulle ges utan bevis för att en utvisning skulle strida mot ett internationellt åtagande. Kommittén har inte framfört någon förklaring till varför en motsvarande möjlighet inte skulle finnas kvar om tidsbegränsade uppehållstillstånd blir regel. Eftersom målsättningen för behandlingen av barnet torde vara att ett tillfrisknande kan uppnås (och underlättas genom ett permanent tillstånd) är dock kravet på ett bestående sjukdomstillstånd olämpligt. Eftersom det är fråga om barn och det som ska övervägas inte är sjukdomens art i sig utan behovet av trygghet och tillgång till långvarig behandling, så bör nivån vara "särskilt ömmande" snarare än "synnerligen ömmande".

De korta tillstånden har under den tillfälliga lagen också bidragit till att svårt sjuka personer inte har kunnat få nödvändig behandling, beroende på att eftervård inte kan garanteras. Organtransplantationer har nämnts som ett extremt exempel men problematiken förekommer även vid andra sjukdomar. (Se den tidigare åberopade rapporten från SMER).

ÖVRIGA SKYDDSBEHÖVANDE

- **FARR tillstyrker** kommitténs förslag om att utmönstra kategorin "övriga skyddsbehövande", med avseende på personer som flytt från en väpnad konflikt, dvs att bestämmelsen i UtIL 4 kap 2a§ 1 st 1 ska tas bort.
- **FARR avstyrker** kommitténs förslag med avseende på flyende från en miljökatastrof, dvs enligt UtIL 4 kap 2a§ 1 st 2.
- **FARR föreslår** att regeringen ska låta utreda hur flyende från miljö- eller klimatkatastrofer bäst ska kunna beredas skydd.

Enligt FARR:s bedömning bör de personer som flytt från väpnad konflikt under de omständigheter som omfattats av kategorin övriga skyddsbehövande numera definieras som alternativt skyddsbehövande. Den andra kategorin som omfattats, nämligen flyende från miljökatastrof, har

inte använts. Men som situationen på miljö- och klimatområdet ser ut bör Sverige inte frångå sig möjligheten att ta ett ansvar när den situationen uppstår. Dessutom bör flyktsituationer som uppstår på grund av klimatförändringar omfattas. Därför bör den saken utredas. I väntan på en bättre lösning bör möjligheten att använda "övriga skyddsbehövande" kvarstå.

ÖVRIGA ÄNDRINGAR I UTLÄNNINGSLAGEN MM

12.2.2 Hinder mot verkställighet

- **FARR avstyrker** kommitténs förslag om längden för uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder
- **FARR föreslår** att personer vars verkställighetshinder består i hinder enligt UtL 12 kap 1-3 (förföljelse mm) ska beviljas permanent uppehållstillstånd
- **FARR föreslår** att personer som bedöms ha medicinska eller praktiska hinder ska beviljas uppehållstillstånd med ömmande omständigheter som grund eller i andra hand med samma längd som för ömmande omständigheter
- **FARR föreslår** att om tidsgränserna enligt förslaget införs ska det finnas en möjlighet att undantagsvis bevilja längre tillstånd
- **FARR föreslår** att om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder inte ska kunna permanentas förrän efter tre år så ska tiden för uppehållstillstånd räknas in utan krav på att hindret ska ha bedömts som bestående samt att uppehållstillstånd enligt 5 kap 11 § ska kunna omfattas
- **FARR föreslår** att permanent uppehållstillstånd kunna beviljas om villkoren enligt 5 kap 7 § uppfylls utan krav på att verkställighetshindret fortfarande föreligger.
- **FARR uppmanar** regeringen att föra in lagförslagen från utredningen om praktiska verkställighetshinder (SOU 2017:84) i den kommande propositionen:
 - Låt det tydligt framgå av utlänningslagen att hänsyn ska tas till praktiska verkställighetshinder redan i grundärenden och att uppehållstillstånd får beviljas av sådana skäl.

- För in begreppet praktiska verkställighetshinder i den bestämmelse som möjliggör för Migrationsverket att bevilja uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut.
 - För in en ny bestämmelse som uttryckligen anger att uppehållstillstånd får beviljas om ett avlägsnandebeslut har preskriberats, om inte den enskilda personens eget agerande varit den avgörande orsaken till att beslutet inte kunnat verkställas.
 - Tillsätt en utredning om statslösas rättsliga ställning och införandet av en statslöshetsprocedur.
- **FARR föreslår** att en möjlighet att överklaga beslut enligt UtlL 12 kap 18 § införs
 - **FARR föreslår** att Lagen om mottagande av asylsökande ska utredas, med avseende på effekterna av förändringarna i LMA-lagen som gjordes 2016 följt av andra förändringar i Utlänningslagen som påverkat utfallet *samt* med avseende på ansvarsfördelningen mellan kommuner och Migrationsverket för personer i nya former av uppehållstillstånd eller ansökningsperioder

Ett av syftena med den stora omarbetning av utlänningslagstiftningen som genomfördes 2005-2006 var att tyngdpunkten i asylproceduren skulle ligga i första instans och att verkställighetshinder skulle beaktas redan i grundärendet. Avsikten var att det inte på nytt skulle uppstå en situation när en stor mängd människor skulle befinna sig i landet med utvisningar som inte kunnat verkställas. Även om identifieringen av praktiska verkställighetshinder endast var en del av denna ambition så är det olyckligt att praxis sedan dess gradvis har förändrats så att det tvärtom har blivit allt svårare att bevisa praktiska hinder. Idag förekommer det knappast som skäl för uppehållstillstånd trots att det drabbar en stor grupp varav många varit i Sverige i åtskilliga år. Detta rör personer vars utvisningsbeslut inte kan verkställas oavsett om de medverkar. Den största gruppen är statslösa, men det finns även andra som hamnar i samma situation.

Sedan [Lag \(1994:137\) om mottagande av asylsökande m.fl.](#) skärptes i juni 2016 ställs de personer vars praktiska verkställighetshinder inte erkänns utanför basala rättigheter. Bistånd dras in helt för vuxna. Vuxna personer inklusive äldre och funktionshindrade vräks från boenden och unga

nekas att studera. Om hindret erkänns kan utvisningsbeslut ges kombinerat med korta tillstånd som omprövas varje år.

Migrationsöverdomstolens har i ett mål som gällde ett grundärende tagit ett vägledande beslut om att ett praktiskt verkställighetshinder inte kan visas eftersom inget verkställighetsförsök har gjorts (MIG 2008:38). Målet har fått stor betydelse trots att en generell tillämpning omöjliggör för beslutsfattaren att tillämpa lagens bestämmelse om att praktiska verkställighetshinder ska vägas in i grundärendet (UtlL 8 kap 7 §). Eftersom samma omständighet definitionsmässigt inte kan återprövas i ett separat ärende om verkställighetshinder, så uppstår ett moment 22. Situationen har skärpts ytterligare sedan Migrationsöverdomstolen slagit fast att ett verkställighetshinder som är känt redan i grundärendet inte ska leda till uppehållstillstånd förrän efter preskription (MIG 2019:4). Detta mål som handlade om en statslös familj från Kuwait har föranlett Migrationsverket att ändra praxis generellt. Exempelvis får numera ensamkommande barn som saknar ordnat mottagande i hemlandet utvisningsbeslut åtminstone om de fyllt 14 - eftersom utvisningsbeslutet antas kunna verkställas när fyra år har gått.

Ensamkommande barn utan ordnat mottagande har under den tillfälliga lagen även kommit i kläm genom att ömmande omständigheter inte tillämpats i normal omfattning. Frågan om brist på ordnat mottagande har under denna period inskränkts till just en fråga om verkställighetshinder.

Att stora grupper personer vars utvisningsbeslut inte kan verkställas lever i Sverige utanför de flesta rättigheter är varken humanitärt eller processekonomiskt rimligt. Dessa personer stigmatiseras dessutom genom att "utvisningar som inte kan verkställas" i den allmänna debatten uppfattas gälla dömda brottslingar. Att barn på flykt som en gång förlorat kontakt med sina föräldrar tvingas leva med utvisningsbeslut i flera år för att därefter åter separeras från familjehem de fått anknytning till är inte förenligt med Barnkonventionen.

Det har inte ingått i direktiven för den parlamentariska kommittén att utreda dessa förhållanden. Men regeringen har på sitt bord en redan remissbehandlad utredning som ännu inte har bearbetats till proposition ([SOU 2017:84 Upphållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription](#)). FARR uppmanar regeringen att tillföra dessa lagförslag i den kommande propositionen.

Som nämnts ovan i avsnittet om humanitära skäl skulle det även vara välkommet med en uttrycklig utvidgning av paragrafen om ömmande omständigheter så att praktiska verkställighetshinder kan vara ett skäl till uppehållstillstånd enligt denna paragraf.

Vad beträffar uppehållstillståndens längd hänvisas till vad vi anfört under avsnittet 6.5.1 om tidsbegränsade uppehållstillstånd generellt samt specifikt i avsnittet 10.4.2 om humanitära skäl. Problemen med att bevilja sjuka personer, särskilt barn, korta tillstånd blir än större när endast ettåriga tillstånd ska ges. Kommitténs förslag innebär dessutom att uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder måste vara bestående för att kunna permanentas. Vi befärar att denna regel kan tolkas så att inte heller de ettåriga tillstånd som ges av medicinska skäl kan permanentas, eftersom behandling oftast pågår.

Vi vill slutligen uppmärksamma regeringen på det numera vanligen förekommande att vid praktiska verkställighetshinder ges utvisningsbeslut tillsammans med maximalt 12 månaders uppehållstillstånd enligt 5 kap 11 § istället för "vanliga" uppehållstillstånd enligt 12 kap 18 §. Detta gäller bland andra ensamkommande barn som får utvisningsbeslut trots att de saknar ordnat mottagande i hemlandet. Det råder stor oklarhet om hur dessa ska behandlas i samhället, då de inte formellt omfattas varken av vanliga etableringsinsatser eller av bistånd enligt LMA-lagen. Eftersom uppehållstillstånd på denna grund definitionsmässigt inte är "bestående" kan personer med denna typ av tillstånd inte beviljas permanent tillstånd hur bestående hindret än visat sig vara och hur stor anknytning de än har fått till Sverige.

12.3.2 Varaktigt bosatt.

- FARR har inget att erinra angående förslaget att kunskaps- och vandelskrav ska vara detsamma för att få ställning som varaktigt bosatt som för att få permanent uppehållstillstånd.

Beträffande vandelskravet hänvisas till våra synpunkter på detta under 7.4.1 om permanenta uppehållstillstånd.

12.4 Medborgarskap för vissa statslösa utlänningar

- **FARR tillstyrker** kommitténs förslag att medborgarskap ska kunna beviljas för vissa statslösa barn/unga som har fötts i Sverige och bott här de senaste fem åren eller sammanlagt tio år.

SÄKRA OCH LEGALA VÄGAR

- **FARR tillstyrker** kommitténs förslag om att Sverige bör verka för att det internationella samarbetet för vidarebosättning av kvotflyktingar vidareutvecklas och utvidgas.
- **FARR tillstyrker** kommitténs förslag att stödja utvecklingen av ett gemensamt europeiskt system för vidarebosättning och andra EU-initiativ på området.
- **FARR uppmanar** regeringen att i samarbete med UNHCR verka för att kvotflyktingsystemet kan kompletteras med hjälp av community-sponsring.
- **FARR uppmanar** regeringen att inleda försök i enlighet med EU-parlamentets lagstiftningsinitiativ rörande humanitära visum.
- **FARR uppmanar** regeringen att lägga fram förslag som undanröjer eventuella hinder för Sveriges deltagande i omfördelningsprogram inom EU.

Kommittén redogör för behovet av säkra och legala vägar att söka asyl och hänvisar till [SOU 2017:23 Lagliga vägar att söka asyl i EU](#). Denna utredning lyfter fram ett antal vägar som skulle kunna införas/tillämpas. I praktiken tycks kommittén ha lämnat förslagen från SOU 2017:23 utan avseende. Kommittén förklarar att Sverige efter Frankrike och Storbritannien är det land som tar emot flest kvotflyktingar i det som tills nyligen var EU. I övrigt menar kommittén att det inte finns mycket Sverige kan göra ensamt utan överlåter till EU-kommissionen att handla.

FARR anser att Sverige har ett ansvar som medlemsland att ta initiativ i rätt riktning. EU-parlamentet har uppmanat EU-kommissionen att initiera lagstiftning på EU-nivå för att tillåta humanitära visum för asylsökande. Samtidigt konstaterade parlamentet att medlemsländerna är fria att införa denna möjlighet i sin nationella lagstiftning. Detta skulle vara en möjlighet för

Sverige att driva på i rätt riktning. Nästa steg kunde vara inrättande av ett humanitärt mottagandeprogram, som också nämns av kommittén.

Tidigare i år har EU-kommissionen uppmanat medlemsstaterna att delta i akuta omfördelningsinitiativ inom EU. Migrationsministern har svarat att Sveriges lagstiftning förhindrar detta. Det har inte varit tydligt på vilket sätt lagen förhindrar Sverige att utfärda de viseringar som kan krävas. Om ett hinder finns bör det undanröjas.

FARR välkomnar att Sverige fortsätter att ta ett stort ansvar för mottagande av kvotflyktingar. Det skulle kunna kompletteras genom möjlighet till lokala sponsorskap (community sponsorship). Flera svenska kommuner och församlingar vill gärna engagera sig i sådana projekt. FARR beklagar kommitténs negativa inställning till projekt som skulle kunna förbättra integrationen, FARR anser att sådant sponsorskap bör prövas, gärna i samarbete med UNHCR för att nå människor som behöver skydd.

Kommittén lyfter fram vilken oerhörd betydelse legal anhöriginvandring har för att familjemedlemmar ska kunna resa in och förenas med den familjemedlem som finns här, och göra det utan att riskera att drunkna på Medelhavet. Låt oss konkretisera detta: Det handlar om döttrar, söner, ibland bebisar, makar och andra nära och kära till människor som befinner sig lagligt i Sverige. I stället för att underlätta att rädda liv lägger kommittén på annan plats i betänkandet fram förslag som gör det svårt och ibland omöjligt för anhöriga att få resa in legalt. Resultatet blir irreguljära resor med smugglare för att familjemedlemmar vill leva tillsammans och har rätt att leva tillsammans. De har oftast samma behov av skydd som anknytningspersonen. Återigen - det finns ingen koppling mellan de problem kommittén ser och de förslag som faktiskt läggs.

Att införa säkra och legala vägar handlar också om att förhindra att barn, kvinnor och män med våld tvingas tillbaka till utpressning och tortyr i Libyen, eller misshandlas vid EU:s östra gränser. Det handlar om att sätta stopp för att människor tvingas lägga sina liv i händerna på smugglare.

Det minsta Sverige kan göra är att underlätta familjeåterförening. Hinder för återförening innebär en indirekt uppmaning till att försöka återförenas genom att ge sig ut på livsfarliga vägar. Att människor tvingas ge upp tanken på att familjen ska kunna återförenas inom en rimlig tid går stick

i stäv mot människors rätt till sin familj och sitt familjeliv. Det strider också emot flyktingkonventionens uppmaning till undertecknande länder att underlätta integrationen för människor med skyddsskäl.

RÄTTSSÄKERHET

FARR ifrågasätter kommitténs slutsats att rättssäkerheten i asylprocessen är god. Vi ser otaliga exempel på att rättssäkerheten inte håller den nivå som krävs av svenska myndigheter och domstolar.

Den tillfälliga lagen tillkom under stor hast utan tillräcklig konsekvensanalys och i strid med lagrådets rekommendationer. Tillämpningen hos Migrationsverket och domstolarna har under åren 2016-2020 uppvisat inkonsekvenser och förskjutningar i praxis som skulle ha behövt analyseras ur ett rättssäkerhetsperspektiv innan nya lagar stiftas med liknande inbyggda problem. Genom ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd och förändringar i regelverket har handläggningstiderna ökat, främst som kötid. När det väl är dags att behandla ett ärende har skyndsamheten getts prioritet framför att genomföra gedigna utredningar samtidigt som asylberättelser och annat bevismaterial blivit svårare att lägga fram efter lång tid.

FARR ser en fara i att kommitténs slutsats om rättssäkerheten i asylprocessen i framtiden kommer att användas som ett argument för att förhindra ett arbete för en förstärkt rättssäkerhet och på ett sätt som överdriver tyngden av de överväganden som kommittén faktiskt gjort.

FARR anser inte att utredningen har fog för påståendet att rättssäkerheten i asylprocessen överlag är god eller att kommittén utfört det tilldelade uppdraget i enlighet med utredningsdirektiven.

14.3.1 En rättssäker asylprocess

- **FARR uppmanar** regeringen att tillsätta en ny utredning med uppdrag att analysera behovet av åtgärder för att stärka rättssäkerheten i asylprocessen

- **FARR uppmanar** regeringen att genomföra en utvärdering av 2005 års reform av instansordningen i migrationsärenden.

Den svenska asylprocessens prövning i första instans var föremål för en någorlunda ingående undersökning senast 2009-10, då i form av en analys av asylutredningsverksamheten och beslutsfattandet hos Migrationsverket genomförd av Migrationsverket och UNHCR i samverkan. Någon större undersökning rörande migrationsdomstolarna har aldrig genomförts.

Sedan UNHCR:s undersökning, som redovisades i rapporten [*Kvalitet i svensk asylprövning - En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd*](#) (2011) slutfördes har omfattande förändringar skett i Migrationsverkets verksamhet samtidigt som flera förändringar av bland annat processuella regelverk har tillkommit genom EU-rättsakter, svenska nationella regeländringar och praxis från internationella fora såsom Europadomstolen och FN:s människorättskommitté samt nationell praxis från Migrationsöverdomstolen.

Den del av utlänningsrätten som idag omfattar de processuella garantierna för asylsökande är numer svår att överblicka även för de insatta. Detta gäller både för offentliga biträden, Migrationsverkets personal och domare vid migrationsdomstolarna.

Idag torde det vara nästintill omöjligt att uttala sig i frågan om huruvida den svenska asylprövningen når upp till de rättssäkerhetskrav som ställs på den genom Sveriges internationella förpliktelser och i regeringsformen.

Regeringen bör, istället för att ta kommitténs uttalande som intäkt för att allt är gott i asylprövningen, tillse att kvaliteten i svensk asylprövning i första och andra instans görs till föremål för en allsidig genomlysning. FARR vill nämna följande exempel på problemområden som det är angeläget att utreda.

Metoder för att bedöma tillförlitlighet

Det som ska prövas är vanligen tillförlitligheten i en utsaga, inte personens allmänna trovärdighet, men denna skillnad upprätthålls inte alltid. I asylärenden där frågan om den asylsökandes trovärdighet kan bli helt avgörande i brist på skriftlig bevisning, tillämpas idag ett flertal olika

metoder för att bedöma muntliga uppgifter. Samtliga har varit föremål för kritik, både sett till metodernas utformning och deras tillämpning. Vilka metoder som används och vilka effekter dessa får i asylprövningen behöver utredas. Bra utgångspunkter finns i CREDO-studien från UNHCR mfl "[Beyond Proof](#)" och även i studien från Göteborgs Universitet [Värdering av muntliga utsagor](#), som följts upp av Asylrättscentrum i studien [Tillförlitliga kriterier?](#) Hur trovärdighet bedöms har en avgörande betydelse för kvaliteten på besluten. Det kan illustreras av en ny [rapport från RFSL om avslagsmotiveringar i hbtqi-ärenden](#). Liknande problem har återkommande rapporterats när det gäller hur konvertiter bedöms, med brister både när det gäller kunskaper om religion och vilka krav som ställs på hur den sökande ska beskriva sin omvändelse. Bristen på rättssäkerhet i domstolarna med fokus på trovärdighetsbedömningar beskrivs av Liva Johannesson i avhandlingen [In Courts We Trust](#).

Tolkning och begriplighet

Under många år har påtalats vikten av utbildade tolkar under alla steg av asylprocessen för att upprätthålla den grundläggande rättssäkerheten. Migrationsverket har i hög utsträckning använt icke-auktoriserade tolkar som varken behärskar svenska eller känner till rättsområdet. När tolken inte kan göra en ordagrann översättning utan sammanfattar med ett enklare språk bedöms sökande som vag och ostringent i sin berättelse. Nyckelbegrepp kan bli felaktigt översatta. Det förekommer även att rättelser läggs den sökande till last som ändringar i berättelsen. Till detta kommer att protokoll och beslut fortfarande trots utredningen [SOU 2013:37](#) kan vara mycket svårbegripliga, med skrivfel, överhoppade tankeled och ovidkommande inslag från mallbeslut. *"Var femte asylutredning hos Migrationsverket är undermålig. Var sjätte beslut är så illa skrivet att det är obegripligt. Tusentals livsavgörande beslut fattas därmed på dåligt underlag. Vi ser allvarliga kvalitetsbrister"*, säger chefsrådet Ulrika Geijer vid Migrationsdomstolen i Malmö, enligt [Sydsvenskan 4 mars 2018](#). Nätverket #Vistårinteut samlade 2017 exempel bland annat rörande tolkning i rapporten "[Min mamma är blind på ena örat och min pappa odlar bomber](#)".

Bemötande av särskilt sårbara grupper

Bristande förmåga hos myndigheterna att identifiera och bemöta asylsökande med särskilda förutsättningar som HBTQI-personer, tortyröverlevare, personer med funktionsnedsättningar med

flera kan äventyra rättssäkerheten. Att bli respektlöst bemött, återtraumatiserad eller att inte ha tillräckliga förutsättningar att kunna ta del av information i asylprocessen är förödande för de sökandes tilltro till processen och möjligheter att tillvara sina rättigheter. Frågan hur de olika aktörerna i asylprocessen kan skapa förutsättningar för en rättssäker process för särskilt sårbara grupper behöver utredas.

Inverkan av trauma och funktionsnedsättningar

Det kommer alltid att finnas människor som på grund av det som de utsatts för har reducerade möjligheter att föra sin egen talan och framställa en asylberättelse som är heltäckande och kan ligga till grund för ett rättssäkert beslut. Personer som på grund av omfattande tortyr eller tortyrliknande förhållanden i form av övergrepp och psykisk illabehandling har svårt att framställa hela sin berättelse och sina asylskäl på det sätt som vanligen krävs i asylprocessen. Psykiska trauman lägger hinder för att berätta kronologiskt, konsistent och heltäckande. De mest traumatiserande händelserna kan inte verbaliseras, vilket är välkänt inom minnesforskning. Ett barn som utsatts för långa perioder av sexuella övergrepp, har ofta kapslat in detta. Därmed kan barnet eller ungdomen inte redogöra för övergreppen mer än på ett mycket övergripande plan och i vaga ord. Asylutredningen blir mycket krävande och det behövs specialistkompetens av både utredare och biträden för att kunna klarlägga asylberättelsen och nå en framåtsyftande bedömning av hotbild och illabehandling. Myndigheterna har en skyldighet enligt EU-rätten att identifiera och bemöta dessa särskilt sårbara individer adekvat. FARR:s erfarenhet är att det finns stora brister i bemötandet.

Utredning av barns asylskäl

I betänkandet [Barnkonventionen blir svensk lag](#) (SOU 2016:19) redovisas att bristerna i barns asylprocesser inte i första hand beror på brister i utlänningslagen utan på strukturella brister i svenska myndigheters hantering av barns asylärenden. Barnombudsmannen gjorde 2017 en särskild [granskning av rättssäkerheten för barns asylutredningar](#). Samtal med 600 barn visade att utredningarna inte tagit tillräcklig hänsyn till barnets ålder, barnet har inte förstått frågorna och utredningssituationen har upplevts som otrygg. Barnen berättar för BO att de inte känt tillräcklig trygghet för att ta upp asylskäl som övergrepp och våld, könsstympning och barnäktenskap. Vidare

skriver BO att barn i familj ofta inte får komma till tals alls, och att om de tillfrågas så handlar i regel inte frågorna om barnets eget asylskäl. Det är också FARR:s intryck från medlemmar och asylsökande familjer att kompetens rörande utredningen av barns asylskäl ofta saknas.

Särskilt om barn som sökt asyl utan vårdnadshavare

Hantering av barn som sökt asyl utan vårdnadshavare, specifikt den stora grupp som anlände under 2015, är brett ifrågasatt. Migrationsverkets prioritering av "enkla" ärenden framför de mer komplexa ärenden, som barnärendena ansågs vara, ledde till orimliga handläggningstider. Upprepade lagändringar och omtolkningar har påverkat barnen. (Se bilaga 1). Dåligt koordinerade beslut från olika myndigheter har lett till att många hamnat på gatan och/eller tvingats sluta skolan. Ovetenskapliga metoder för åldersbedömningar har använts, under en period helt enkelt "vuxenpresumtion" utan utredning, se FARR:s rapport "[Du har inte förmått göra din underårighet sannolik](#)" och [Hanna Gustafssons bevisrättsliga uppsats, Örebro universitet](#). En särskild granskning behövs av hur upprepade ändringar av regler och praxis påverkat barnens tillvaro och möjligheter att förstå sin asylprocess. Svårigheterna att tolka villkoren i "gymnasielagen" har gjort utfallet oförutsebart. Se även Anders Roos uppsats [Rätts\(o\)säkerheten i nya gymnasielagen](#), Lund.

Bedömningen av länder i konflikt.

I Rädda Barnens rapporter [From Europe to Afghanistan](#) och "[Tankar om att återvända](#)" framkommer att barn och unga utvisas till Afghanistan trots risk att utsättas för grovt våld, hot och diskriminering. Även det faktum att ett stort antal afghanska medborgare efter avslag i Sverige har fått uppehållstillstånd i andra EU-länder, främst Frankrike, väcker frågan om hur riskerna i länder i konflikt analyseras. Flera orsaker till bristerna har framförts, bland annat hur Sverige utnyttjar möjligheten att hänvisa till internflykt. Andra orsaker kan vara att en sammanvägd bedömning inte görs av tillhörigheten till flera sårbara grupper och flera riskfaktorer, eller hur nivån av "urskillningslöst våld" bedöms. FARR efterlyser en genomlysning av hur dessa riskbedömningar görs, inte minst i förhållande till UNHCR:s analyser.

Instansordningen och vägledande beslut

Då den nuvarande instansordningen infördes bedömdes att en prövning i lika många instanser som övriga förvaltningsärenden inte var nödvändig och inte lämplig av kostnadsskäl. FARR konstaterar att det finns besvärande brister när det gäller juridisk vägledning i migrationsmål, då många mål rör bedömningen i den enskilda saken. Även om sakfrågan är nog så principiell ges inte ändringsdispens i Migrationsöverdomstolen. Eftersom förvaltningsdomstolarna är likställda och deras beslut inte är vägledande (och ofta skiftande, delvis beroende på den politiska sammansättningen), återstår för Migrationsverket att formulera sin egen vägledning, genom rättsliga ställningstaganden. Problematiken förstärks av att beslut som rör praktiska verkställighetshinder, däribland humanitära skäl som uppstått i verkställighetsskedet, inte går att överklaga. Migrationsverkets ställningstaganden används ibland som styrdokument även av domstolarna. Migrationsverket är beslutsfattare i första instans och part i målet i domstolsprövningen men medverkar även som expertmyndighet i domstolarna, exempelvis rörande landinformation. Att myndighetens databas kan sakna specifik och aktuell landinformation samt att urvalet görs av den ena parten bidrar till att parterna inte är likställda. Dessa problem bör utredas på nytt.

Praxisförskjutningar i Migrationsverkets beslutsfattande

Som nämnts ovan finns brister i Utlänningslagen som innebär att Migrationsverket får vara sin egen vägledande instans. När rättsliga ställningstaganden förnyas avpubliceras vanligen tidigare ställningstagande i samma ämne, utan meddelande om vad det är som har justerats. Därför kan det vara svårt att följa hur lagtolkningen förändras över tid. I bilaga 1 beskriver FARR ett tydligt exempel på detta, nämligen hur praxis har ändrats för barn som sökt asyl utan vårdnadshavare och som inte har någon som kan ta emot dem i ursprungslandet vid en utvisning.

14.3.2 Offentliga biträden

- **FARR tillstyrker** kommitténs förslag att det ska tillsättas en utredning som ser över hanteringen av offentliga biträden.

FARR välkomnar utredningens förslag att frågor rörande kontroll av offentliga biträdens kompetens, en möjlighet för förvaltningsmyndigheter att besluta om generell avvísning av olämpliga ombud med en eventuell särreglering för Migrationsverket samt en begränsning av möjligheten att ta på sig många uppdrag som offentligt biträde utreds i särskild ordning. FARR kommer ofta i kontakt med enskilda, nätverk och organisationer som uttrycker oro över kvaliteten på det arbete som utförs av offentliga biträden och ser att en undermålig arbetsinsats av ett offentligt biträde i ett asylärende får allvarliga konsekvenser för den enskilde som ofta befinner sig i en synnerligen utsatt situation.

När det gäller begränsningen av antalet uppdrag vill FARR påpeka att det inte i sig är ett problem att advokater specialiserar sig på asylrätt och av den anledningen tar på sig många ärenden. Det viktiga ur den asylsökandes synpunkt är att det finns kunskaps- och kvalitetskrav.

KONSEKVENSANALYS

FARR beklagar att kommittén inte har initierat en bredare uppföljning av den tillfälliga lagens konsekvenser och konsekvenserna av kommitténs lagförslag. Särskilt allvarlig är bristen på analys av vilken effekt förslaget har för barn.

FARR anser att kommittén kunde ha använt sig av de fallbeskrivningar och den mängd av undersökningar och vittnesmål som tagits fram av organisationer och enskilda.

FARR har genom Asylkommissionen medverkat i att ta fram ett [Skuggdirektiv](#) (bilaga 2) som pekar ut de viktigaste områdena för konsekvensanalyser som borde ha legat till grund för att uppnå målet att migrationspolitiken ska vara human, rättssäker och effektiv.

FARR uppmärksammar lagstiftarna på att redan inför förlängningen av den tillfälliga lagen saknades analys av konsekvenserna av de begränsningar som infördes 2016. Många parter har tidigare krävt fördjupade konsekvensanalyser, inte minst SKR (då SKL) i [yttrandet](#) dnr 19/00294. Vi befarar att en lagstiftning som vilar på det nu framlagda bristfälliga materialet innebär att många och allvarliga brister som uppstått sedan 2016 kommer att förbises.

Beträffande det aktuella lagförslaget borde konsekvenser av anhörigreglerna för hbtqi-personer och våldsutsatta kvinnor ha utretts, liksom konsekvenser för integrationen av att många lever med tidsbegränsade tillstånd, däribland hur möjligheterna till vård och rehabilitering påverkas.

Vi saknar särskilt analys av konsekvenserna för barn som tvingas leva lång tid inför utvisningshot efter fyllda 18 och för andra människor vars tidigare tillståndsgrund upphör efter lång tid.

Förslagets kvantitativa konsekvenser

15.5.1 Antal asylsökande

FARR ifrågasätter att begränsningarna i den tillfälliga lagen varit en huvudorsak till att antalet asylsökande minskat. Den kraftiga minskningen skedde innan lagen tagits i bruk. Som Migrationsverket har beskrivit har antalet påverkats mycket av hur EU-länderna stängde sina gränser, avtalet med Turkiet m.m.

15.5.2 Antal beviljade uppehållstillstånd till personer som sökt asyl

FARR konstaterar att kommittén förutser att antalet beviljade uppehållstillstånd påverkas marginellt av lagförslagen. Jämfört med att återgå till UtL rör det sig om en mycket liten grupp som skulle bedömts ha särskilt ömmande omständigheter. I klartext handlar detta om barn med funktionshinder eller trauman, barn med många års anknytning till Sverige eller andra humanitära skäl. Dessa barn ska enligt förslaget bedömas på samma sätt som om de vore vuxna. FARR anser att bedömningen av den marginella effekten av antalet i förhållande till de önskade effekterna för de berörda barnen borde ha lett till att "särskilt ömmande" omständigheter inte skulle ha utmönstrats.

15.5.5 Antalet nyanlända som tas emot i en kommun

FARR ifrågasätter huruvida det är ändamålsenligt att antalet tidigare asylsökande ökar över tid, genom ett ständigt växande antal personer som har tillfälliga uppehållstillstånd och som söker förlängning. De sammantagna samhällseffekterna av ett ökande antal personer som befinner sig i olika stadier av tillfälliga uppehållstillstånd har inte beskrivits. I stället uppehåller sig analysen vid tänkta signaleffekter.

Kommittén skriver att det oftast tar lång tid för en nyanländ att etablera sig tillräckligt för att komma ifråga för permanent uppehållstillstånd redan vid tiden för första förlängningen. Det skulle innebära att vissa med flyktingstatus bor och lever i Sverige under mer än sex år utan att bli en fullvärdig medlem av samhället, utan att ha den grundläggande stabiliteten och tryggheten för att kunna planera sitt liv. Ett stort antal män och kvinnor kommer genom de förslag som ligger i betänkandet att förhindras att utveckla sin fulla potential under perioden med tillfälliga uppehållstillstånd. Många kan komma att avstå från att fullfölja utbildning på olika nivåer eller nekas tillgång (på grund av tillståndets karaktär). Andra kan avstå från att utvecklas inom ett yrke, för att istället ta en anställning där de lättare kan uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd.

I regeringens strategi för en stark demokrati (Ku2018/01406/D) påpekas att det är särskilt viktigt att bemöta demokratiskt utanförskap. Delegationen mot segregation publicerade 2019 en [delrapport](#) som kopplar delaktighet i demokratin till socioekonomiska faktorer. Med kommitténs förslag på uppehållstillståndens längd finns risk för att utanförskapet ytterligare förstärks och fördjupas jämte de andra faktorerna som tillgång till bostad, arbete och utbildning.

Kommittén beskriver motiven för flera av de föreslagna kraven, inte minst för språkkravet och samhällskunskapen, som att främja en snabb integration. Men detta underbyggs inte i själva förslaget eller i konsekvensbeskrivningen. FARR ser med oro på att förslagen kan få en motsatt effekt.

Genom återgång till utlänningslagen skulle enligt prognoserna som ges i avsnittet kommunerna få marginellt fler in i kommunernas mottagningssystem. För 2023 skulle det handla om ca 5 000 personer i skillnad fördelat på 290 kommuner.

För många kommuner har det bidragit positivt när nyanlända placerats i kommunen, skolor har kunnat behållas som annars hotas att lägga ner. Kommunal service har kunnat fortgå, detta har bland annat beskrivits av [Sweden Research](#). Rapporten belyser vikten av att kommunerna behåller infrastruktur och kompetens för att kunna agera snabbt och rättssäkert om en liknande situation som 2015 uppstår .

Att ensidigt framställa nyanlända som negativt ur kommunal synpunkt ger en missvisande bild. Bland annat [SKR Arbetsgivar Bloggen](#) har tagit upp det som tema. SKR trycker på att Sverige måste bli bättre på att snabbt tillvarata nyanländas kompetens. FARR kan inte se att de tidsbegränsade uppehållstillstånden främjar detta.

“Välfärden har stora kompetensförsörjningsbehov, samtidigt som det finns många människor med utbildning och erfarenhet som flytt till Sverige.” sägs i [SKR:s introduktion Vägen till jobben](#). Vägen kan självfallet se olika ut beroende på individens situation och förutsättningar. Inte minst under de 9 månader Sverige har levt med en pandemi har nyanlända visat sig vara helt avgörande för vissa delar av vård- och omsorgssektorerna. De som anlände under 2015 och tidigt fått uppehållstillstånd och möjlighet att validera sina kunskaper samt erhålla svenska utbildningsbevis har kunnat förstärka vården med specialistläkare, läkare, sjuksköterskor och en hel rad andra yrkeskategorier helt oundgängliga under den press sjukvården upplevt.

15.5.9 Återvändande och utvandring

Kommittén bedömer att när “synnerligen ömmande omständigheter” får tillämpas så är det sannolikt att återvändandesystemet avlastas eftersom det rör sig om ärenden som hade varit svåra att verkställa, t.ex. ärenden där sjukdomar förekommer. FARR instämmer i detta och anser att denna insikt borde ha lett till att även “särskilt ömmande omständigheter” skulle ha återinförts.

Det brukar sägas att det undergräver förtroendet för asylsystemet när personer som fått ett utvisningsbeslut inte lämnar landet, eller när de återkommer i en ny asylprocedur som ibland ger framgång. Det är desto viktigare att inse att bristande humanitet liksom bristande rättssäkerhet undergräver förtroendet för asylsystemet och för de rättsvårdande instanserna. Om inte staten har

kapacitet att ge alla asylsökande en likvärdig, begriplig och rättssäker behandling och även respektera humanitära skäl, så kommer det att leda till ett växande skuggsamhälle av människor lever under omänskliga förhållanden - och dessa kommer att göra nya försök att legalisera sin tillvaro.

Förslagets ekonomiska konsekvenser

15.6.1 Statliga kostnader och 15.6.2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner

Kommittén förutsätter att kostnaderna kommer att minska för kommuner och regioner på grund av att färre får uppehållstillstånd. FARR saknar reflektion över ökande kostnader som följer av att vårdinsatser blir dyrare ju längre det dröjer innan de utförs. För en rad sjukdomstillstånd är skyndsam vård billigare jämfört med att vänta tills uppehållstillståndets längd kan garantera vård. Det gäller en rad olika operationer, likväl som psykiatri och annan vård som dialys, diabetes etc. Den kortsiktiga besparingen kan bli kostnadsdrivande då vård tillåts utebli på grund av att uppehållstillståndet är för kort.

Individens lidanden under väntetiden kan inte kostnadsberäknas, men följdkostnader och följdverkningar av uppskjuten eller utebliven vård kan estimeras. Att personen inte står till arbetsmarknadens förfogande, det uppstår försenad eller förhindrad integration, försämrad språkinläring samt onödig oro och stress över sin hälsosituation. Gäller det barn bryter det mot [barnkonventionen](#) artikel 24: Barn har rätt till bästa möjliga hälsa, tillgång till hälso- och sjukvård samt till rehabilitering.

Förslagets övriga konsekvenser

15.7.1 Konsekvenser för asylsökandes och nyanländas hälsa

Kommittén beskriver flera konsekvenser av korta uppehållstillstånd som beskrivits i rapporter från Röda Korset, Karolinska Institutet med flera. FARR instämmer i dessa farhågor som bidrar till att vi avstyrker en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel. Människors lidande ska inte utnyttjas som signal för att avskräcka andra asylsökande.

Vi vill också påminna om rapporten från SMER som vi refererade i avsnitt 6.5.1 och som varnar för att vissa patienter över huvud taget inte kommer att få livsnödvändig behandling för att de saknar permanent uppehållstillstånd.

Konsekvensen av en alltför restriktiv hållning till humanitära skäl kan också bli att asylsökande - inte minst barnfamiljer - blir kvar i landet som papperslösa med åtföljande hälsorisker då de står utanför normala försörjningsmöjligheter och omsorg. Vi hänvisar också till de tidigare beskrivna riskerna för psykisk ohälsa och självmord som kan väntas bli högre när unga människor befinner sig i många års väntan på permanent trygghet - eller i papperslöshet på grund av att deras asylskäl inte kommer fram samtidigt som de humanitära skälen inte erkänns.

15.7.2 Konsekvenser för arbetsmarknadsintegration och etablering och

15.7.3 Konsekvenser för integrationen i samhällslivet

FARR instämmer i de konsekvensbeskrivningar som ges i dessa avsnitt rörande tidsbegränsade tillstånd. Vi befarar att de nu föreslagna kraven för permanent uppehållstillstånd kommer att förvärra dessa konsekvenser, snarare än att motverka dem. Se avsnitt 7.4.1

FARR ser inte att kommittén har underbyggt slutsatsen att försörjningskrav samt språk- och samhällskunskapskrav för permanenta uppehållstillstånd kan fungera som incitament för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden och delvis motverka några av de negativa effekterna av tidsbegränsade uppehållstillstånd (s. 427).

Util byggde på den forskning som då visade att permanenta uppehållstillstånd sammantaget är bäst både för individen och för samhället. FARR kan inte se att kommittén presenterar några underbyggda resonemang som har förändrat den bilden.

Det finns omfattande kunskap om att stress och psykisk ohälsa är negativt för inläring och integration. En stor andel av asylsökande eller tidigare asylsökande har varit utsatta för trauma, diagnosticerade med PTSD, vilket är en funktionsnedsättning. En person med PTSD har stora sårbarheter och reagerar kraftigt på stressorer som för en frisk person är marginella. När ett absolut språkrav blir villkoret för att få permanent uppehållstillstånd kan perioden med försämrad inläring förlängas. Om personen istället har sin trygghet i ett permanent tillstånd kan blockeringar i form av otrygghet undanröjas och förutsättningarna för inläring förbättras.

15.7.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

FARR anser att konsekvensanalysen är otillräcklig. Flickor och kvinnor missgynnas på en rad punkter.

Delar av kommitténs förslag sätter många kvinnor i en sämre position jämfört med männen. Asylsökande kvinnor med ursprung i länder med stark könssegregering har i många fall sämre förutsättningar att tillräckligt snabbt uppnå delaktighet i det svenska samhället. Genom att flera av kraven slår orimligt hårt mot kvinnor ser FARR att lagen motverkar Sveriges jämställdhetsmål både på kort och på lång sikt. Det är olyckligt om kraven för permanent uppehållstillstånd förstärker de könsskillnader som ofta finns redan när personerna anländer till Sverige.

FARR vill särskilt peka på de diskriminerande konsekvenserna av högt ställda krav på försörjning och nivå för att uppnå nivån för familjeåterförening.

Kombineras kön med funktionsnedsättning uppstår ytterligare risker för kraftigt missgynnande behandling av kvinnor.

Socialstyrelsen har pekat på behovet av intersektionell analys där flera diskrimineringsgrunder betraktas samtidigt: *Konventionen om rättigheter för människor med funktionsnedsättning har i artikel 6 särskilt lyft flickors och kvinnors situation och att de är utsatta för flerfaldig diskriminering. Det finns tydliga belägg för att flickor (och kvinnor) med funktionsnedsättning möter hinder inom de flesta områden i livet. Hinder som medför flerfaldig och intersektionell diskriminering i många situationer. Dessa hinder kan kopplas till sjukvård, sexuell och reproduktiv hälsa samt var och med vem de vill bo.* (Socialstyrelsen meddelandeblad 3:2020 samt där anförda referenser)

FARR uppmanar lagstiftarna att på djupet utreda de konsekvenser som uppstår i och med kommitténs förslag i 5 kap. 16 § utlänningslagen om att vissa persongrupper som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning endast ska beviljas förlängt eller permanent uppehållstillstånd om förhållandet består. Om praxis för undantag inte skärps kommer föreslagna regeln att hålla kvar våldsutsatta kvinnor i oönskade och i värsta fall våldsamma relationer tills dess att ett permanent uppehållstillstånd har beviljats.

15.7.5 Konsekvenser för barn

FARR ifrågasätter kraftigt att kommittén framställer de förslag som ligger i betänkandet som positiva ur ett barnrättsperspektiv samtidigt som kommittén slår fast genom flera olika skrivningar att det rör sig om försämringar: *“Jämfört med en återgång till utlänningslagen kan vissa försämringar uppstå utifrån ett barnrättsperspektiv.”* [...] *“Den ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som föreslås kan anses vara mindre gynnsam för barn än en ordning med permanenta uppehållstillstånd.”* (SOU 2020:54 s.435)

Trots vetskapen om att barn utgör mellan 30 och 40 procent av det totala antalet asylsökande som kommit sedan 2015 har kommittén lagt fram ett betänkande som de facto är försämringar jämfört med Util ur ett barnperspektiv. Att jämföra med den tillfälliga lagen blir ett cirkelbevis eftersom

denna innehöll försämringar för barn som inte har utvärderats. Redan vid införandet av den tillfälliga den tillfälliga lagen fanns farhågorna att barnen skulle komma att bli de stora förlorarna.

Barn är bärare av särskilda rättigheter oavsett var i världen de befinner sig, och oavsett Sveriges behov av att reglera invandringen.

FARR menar att kommitténs behandling av barnrätten utgör en glidning i synen på hur barnkonventionen är tänkt att tillämpas. Varje enskilt förslag från kommittén borde ha försetts med en särskild barnkonsekvensanalys.

Avsnittet 15.7.5 är kort och icke uttömmande. I den fortsatta beredningen behövs kompletterande barnkonsekvensutredningar från barnrättsexperten och de myndigheter som har särskilda ansvar för barn och rättigheter. Det är helt orimligt att riksdagen ska fatta beslut på så undermåligt underlag som det som föreligger i SOU 2020:54.

Det är också bestickande att huvuddelen av texten under avsnitt 15.7.5 handlar om familjeåterföreningen och de ekonomiska villkor förenade med det, men inte tar upp konsekvenser som drabbar barnen som till exempel försenad utveckling och försämrad psykisk hälsa hos barnen i familjer med korta uppehållstillstånd eller avslagsbeslut som inte verkställts, eller det lidande som uppstår för barn som förhindras att återförenas med sin familj.

Konsekvenserna för de barn som under en stor del av sin barndom kommit att leva med ett utvisningshot är inte beskrivet, vare sig det gäller barn i familj eller ett ensamkommande barn. Vittnesmål till FARR lyfter fram att även mycket små barn påverkas psykiskt av den stress föräldrarna upplever. Barn störs eller försenas i utvecklingen, allt från att bli torr till sömn och språk påverkas. Den långsiktiga konsekvensen för barnets liv är inte undersökt eller beskrivet.

Hur den långa väntan med ett utvisningsbeslut som ska verkställas på 18-årsdagen påverkar ungdomar i tonåren lyser med sin frånvaro. Hur påverkas studieresultaten med en överhängande utvisning?

Under hela den tid den tillfälliga lagen varit i bruk har ett stort antal barnrättsorganisationer pekat på de allvarliga och svåra konsekvenser som lagändringen medfört. Det är anmärkningsvärt att dessa inte återges eller refereras i avsnittet. Var finns barnpsykologernas konsekvensanalyser?

Skuggdirektivet beskriver också konsekvenserna för barn, Se skuggdirektivet s.22 och där anförda referenser (Bilaga 2)

Funktionsnedsättning

De särskilda konsekvenserna för barn med funktionsnedsättning beskrivs inte av kommittén, trots att Socialstyrelsen under 2020 sammanställt det i ett meddelandeblad: *"Det finns en risk att barn och unga med funktionsnedsättning i migration inte uppmärksammas tillräckligt. För att kunna leva upp till de konventioner som Sverige ratificerat och de mål Sverige satt upp gällande barnens rättigheter ställs höga krav på samhället, på nationell, regional och kommunal nivå."* (Socialstyrelsen meddelandeblad 3:2020)

Hur barn med funktionsnedsättning ska beaktas återges av Socialstyrelsen : *"Barnkonventionens artikel 23 lyfter specifikt barn med funktionsnedsättning: Konventionsstaterna erkänner att ett barn med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning bör åtnjuta ett fullvärdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar tilltron till den egna förmågan och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället."*

Socialstyrelsen nämner också rätt till särskild omvårdnad. Barnet ska få utbildning, hälso- och sjukvård, rehabilitering och habilitering, förberedelse för arbetslivet och möjligheter till rekreation. Även ett flyktingbarn med funktionsnedsättning ska ta del av integrering och ges möjlighet till individuell utveckling.

FARR vill särskilt peka på inkonsekvensen i att när barn/unga som gått i särskola ska ut i arbetslivet kan arbete med lönesubvention inte tillgodoräknas i prövningen av permanent uppehållstillstånd. Det betyder att de som barn tillmäts särskilda rättigheter och som vuxen fräntas dessa särskilda rättigheter som funktionsnedsatt som kraftigt begränsar möjligheter att uppfylla anställningskravet för permanent uppehållstillstånd.

Barn med allvarlig sjukdom

De särskilt hårda konsekvenser som drabbar barn med allvarlig sjukdom berörs inte i konsekvensanalysen. FARR saknar beskrivningar av hur det påverkar barnets möjlighet att erhålla sjukvård, omsorg och en så normal utveckling som möjligt möjliggörs trots sjukdom. Se vidare Asylkommissionen Skuggdirektiv s.24 och där anförda referenser.

FARR förutsätter att regeringen inte går vidare i lagstiftningsprocessen utan dessa så viktiga konsekvensanalyser.

Barn som placerats genom socialtjänsten

Konflikten mellan skyddande lagstiftning för barn och utlänningslagen behöver ses över skriver Asylkommissionen i skuggdirektivet (Bilaga 2). FARR har redan tagit upp den målkonflikt som finns mellan socialtjänstlagens mål att se till barnets bästa när föräldrarna utgör hot eller fara för barnet och den tillfälliga lagens obefintliga utrymme att bevilja barnet uppehållstillstånd som skiljer sig från föräldrarnas. (Avsnitt 10.4.1) Konsekvenser för barn om inte utvisningslandet kan skydda barnet på samma sätt som svenska myndigheter behöver tas i beaktande. Se vidare Asylkommissionen Skuggdirektiv s.22 och där anförda referenser (Bilaga 2).

Barn med påstått ordnat mottagande

FARR har också tagit upp de mycket allvarliga konsekvenser som är följd av de praxisförskjutningar som drabbat ensamkommande flyktingbarn, se vidare avsnitt 12.2.2.

Dessa barn beskrivs inte i konsekvensanalysen. Kommitténs författningsförslag erbjuder inga möjligheter för den här gruppen att legalisera sin vistelse, varken som omyndig eller myndig. Hela komplexiteten beskrivs i Bilaga 1.

Psykisk ohälsa och suicid hos ensamkommande barn

En rad organisationer har slagit larm om den utbredda psykiska ohälsan hos ensamkommande barn och unga. Uppsala universitets undersökning (2016) visade att 76 % av barn/unga som anlant utan vårdnadshavare 2015 diagnostiserades med PTSD (posttraumatisk stress syndrom).

Volontärnätverket #Vistårinteut larmade tidigt 2017 om flera dödsfall till följd av suicid. Under 2017 noterade #Vistårinteut 258 suicidförsök fördelat på 177 ensamkommande barn eller unga. [Elisabet Rund-qvist](#) som samlat uppgifter om självmord hos ensamkommande barn och unga för nätverket #Vistårinteut pekar på att de många uppbrotten och ständiga flyttar är riskfaktorer. Flera av de avlidna har flyttat påfallande många gånger. Se även de rapporter vi anför under 7.4.1.

FARR befarar att såväl den höga ribban för att erkänna humanitära skäl som de tidsbegränsade uppehållstillstånden kommer att permanenta den psykiska ohälsan bland unga asylsökande. Samhället borde tvärtom betrakta detta som en kris som skyndsamt behöver åtgärdas med behandling, omsorg och trygghet.

15.7.6 Konsekvenser för skolor, utbildningssystemet och samhällsorientering

Det har framförts vid ett stort antal tillfällen att lärarnas roll påverkats av gymnasielagens utformning. Genom konstruktionen har lärare och annan personal inom skola och vuxenutbildning kommit att spela stor roll för vem som får fortsatt uppehållstillstånd, genom att avgöra vilka utbildningar som en individ kan delta i och genom betygsättning. FARR saknar analys av vilka konsekvenser det får för lärarna och kommunerna om dessa blir indragna i bedömningen av en stor mängd permanentningar av uppehållstillstånd och ansökningar om familjeåterförening.

FARR anser att lagstiftarna har ett ansvar gentemot alla parter, kommunen, professionen och eleverna/asylsökande att ge de rätta förutsättningarna för en rättssäker prövning där rätt ansvar är placerat där det hör hemma. Det behövs ett kunskapsunderlag baserat på erfarenheterna från skolan som huvudman, lärarna som pedagogisk profession och från elevhälsan som utgångspunkt för fortsatta krav kopplade till lärande och deltagande i undervisning.

FARR saknar beskrivningar av hur lagförslagen påverkar kommunerna som utbildningsansvariga när SFI ska anordnas med en ny målsättning. Vi saknar ett resonemang om vem som ska examinera samt hur förhållandet ser ut mellan språkkravet och den befintliga utbildningen och läroplaner.

15.7.7 Konsekvenser för civilsamhället och privatpersoner

Regeringen och statliga myndigheter har i många sammanhang lyft civilsamhällets stora roll i flyktingmottagandet. 2015 har beskrivits som en period med stor solidaritet, kreativitet och empati. Att ordna kläder, skor, barnvagnar och välkomna nykomlingarna i lokalsamhället löstes av föreningar, nätverk och volontärer. Integration och språkinläring har för vissa grupper av asylsökande till stora delar skett utanför myndighetsorganiserade insatser. Det är insatser som många gånger görs bäst av just civilsamhället, frivilligorganisationer och samfundet.

Från 2016 skedde en påtaglig förändring då mycket av civilsamhällets insatser tvingats inriktas på att stödja de asylsökande i den juridiska processen. Där det juridiska systemet har brustit har många gånger flyktingrörelsen och volontärer kunnat bistå på vägen fram till en mer rättssäker process. FARR ser det främst genom vår e-post- och telefonrådgivning som ger en god överblick över de konsekvenser både juridisk och socialt som begränsningslagen har lett fram till.

Även den tillfälliga lagen har haft kraftiga konsekvenser för civilsamhället. Detta speglas i en [rapport från arvsfonden](#) 2019, om ett antal projekt för nyanlända. Projekten påverkades av de förändrade förutsättningarna i migrationspolitiken, då de som räknat med att stödja etableringen samtidigt stod inför att ta hand om basbehov som mat och sovplats och att hantera psykisk ohälsa.

När lagstiftningen faktiskt blir tydlig och förutsägbar, när rättssäkerheten är på en godtagbar nivå kan civilsamhället i högre utsträckning ägna tid och kraft till integration och språkträning. Erbjudna idrott och kultur, meningsfull fritid. Mycket av detta ligger utanför de områden som behandlas i betänkandet. Men även konstruktionen med tillfälliga uppehållstillstånd som kan löpa ut och de villkorade permanent uppehållstillstånden kommer att belasta civilsamhället. De nyanlända kommer att söka sig till civilsamhället för att förstå kraven, och få hjälp att uppnå dem.

FARR ser också risker med att kvinnor som lever i en nära relation med våld kommer att söka sig till ideellt drivna kvinnojourer som då kommer att behöva stödja i en mycket komplex situation där många avväganden behöver göras med hänsyn till möjlighet till uppehållstillstånd.

Många barn och unga utan vårdnadshavare har antingen bott med familjehemsplacering från socialtjänsten i familj och senare har ett mycket stort antal ungdomar beretts plats i frivilliga familjehem, många dessutom hos gruppen 65+ år. Genom FARR:s lokalföreningar har vi fått många beskrivningar om att de äldre har tagit ett mycket stort ansvar för att ungdomarna som anlänt utan föräldrar har fått en trygg plats att bo. När covid-19 nådde Sverige uppkom ett nytt behov av att skydda de gamla, ett ansvar som åter överlämnades till volontärer att lösa.

Som tidigare påtalats har den psykiska ohälsan hos ensamkommande barn och unga varit utbredd, där har också frivilliga stödpersoner tagit stort ansvar. Många hundra familjer har befunnit sig i en situation där de har en ungdom med PTSD, en ungdom med självska debeteende och även med suicidtankar. Flera svenska familjer har tvingats ta hand om allt när en ungdom tagit sitt liv. Allt från att hålla kontakten med UD, hemlandet, eventuella anhöriga till att ordna begravning. Svenska familjer med barn som känner varandra som syskon har tvingats separera efter 4-5 år. Barn som inte minns något annat än det äldre "syskonet" som nu tvingas lämna familjen och Sverige.

FARR har under dessa år varit i kontakt med åtskilliga familjer som försökt få rätsida på asylärenden som rättsligt havererat.

Regeringen bör tydliggöra att civilsamhället har en mycket viktig roll, och samtidigt också göra det möjligt för civilsamhället att få fokusera på dessa områden. Ökar rättssäkerheten, tydligheten i lagtolkningen och minskad andel "papperslösa" kommer civilsamhället ha mer tid och kraft att utgöra komplement till de formella strukturerna som SFI, Komvux etc.

FÖRFATTNINGSKOMMENTAR

FARR har i flera avsnitt lagt förslag om förtydliganden som behöver göras i motivtext eller författningskommentarer. Dessa ska inte upprepas här. Vi vill dock uppmärksamma regeringen på de formuleringar som finns i flera kommentarer om att förutsättningarna för uppehållstillstånd i en viss bestämmelse måste vara uppfyllda för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas, samt att kommentaren till paragraf 5 kap 7 § i Utlänningslagen understryker att paragrafen inte

kan utgöra grund för uppehållstillstånd. FARR motsätter sig detta och föreslår, som vi anför i 7.4.1, att den som haft uppehållstillstånd i tre år ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd om villkoren för detta är uppfyllda. Detta är bland annat nödvändigt för att undvika oönskade effekter för unga vuxna som sökt asyl som barn, för väletablerade personer som har kommit som anhöriga men separerat samt för personer som haft tillstånd på grund av svåra sjukdomstillstånd.

Bilaga 1

När får barn utvisas ensamma?

En genomgång av förskjutningar i praxis 2016-2020

FARR 20201207, bilaga till [yttrande över SOU 2020:54](#)

Fram till och med 2015 fick de flesta barn som sökt asyl i Sverige utan vårdnadshavare permanent uppehållstillstånd. En stor del av dem som inte kunde bevisa ett personligt skyddsbehov utvisades ändå inte, eftersom de saknade anhöriga eller någon institution som kunde ta emot dem i hemlandet. Enligt lagen får utvisning av ett barn utan vårdnadshavare inte verkställas utan ordnat mottagande. Detta tog Migrationsverket vanligen hänsyn till redan vid beslutet och uppehållstillstånd beviljades på grund av "särskilt ömmande omständigheter".

November 2015

När den tillfälliga lagen aviserades hösten 2015 möttes förslaget omedelbart av kritiken (bland annat från FARR) att tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle leda till att en mängd barn som fått stanna i Sverige skulle komma att ryckas upp när deras tidsbegränsade tillstånd löpt ut och de kunde definieras som vuxna. Lagen skulle ju vara tillfällig, men FARR beräknade att omkring 12.000 tonåringar skulle hinna drabbas av detta, med tanke på hur många som brukar få uppehållstillstånd på grund av brist på ordnat mottagande.

Kritiken hörsammades och när förslaget om den tillfälliga lagen lades fram i februari 2016 innehöll det ett undantag för barn som sökt asyl senast ett visst datum, den 24 november 2015. Dessa skulle alltså kunna få permanent tillstånd som vanligt.

April - juli 2016

I april samma år slog Migrationsverket fast i ett rättsligt ställningstagande om verkställighetshinder (SR 10/2016) att ett uppehållstillstånd på grund av brist på ordnat mottagande i första hand ska beviljas enligt utlänningslagens regel om tillfälligt uppehållstillstånd i 5 kap 11 § snarare än enligt

regeln i 5 kap 6 § om ömmande omständigheter. Nytt beslut kan tas när barnet närmar sig vuxen ålder.

Den förändring som beskrevs i SR 10/2016 slog till en början inte igenom i beslutsfattandet, men i samband med att den tillfälliga lagen infördes i juli 2016 publicerade Migrationsverket en rad nya ställningstaganden, bland dem ett (SR 26/2016) som mer utförligt beskrev hur barn utan vårdnadshavare i olika åldrar skulle bedömas. Nu framstod det klart att dessa barn åtminstone från 16 års ålder inte längre skulle få permanenta uppehållstillstånd, dvs att de skulle kunna utvisas när de fyllt 18. Praxisändringen satte den tillfälliga lagens undantag för barn ur spel för denna grupp. För yngre barn kunde hindret räknas som bestående och uppehållstillstånd beviljas av särskilt ömmande omständigheter.

Förändringen uppmärksammades av regeringen som under hösten 2016 gick ut med att barn utan ordnat mottagande skulle inkluderas bland dem som skulle ges ett längre uppehållstillstånd om de studerade på gymnasienivå, och i förlängningen även permanent tillstånd om de hittade arbete. De som sökt asyl senast den 24 november 2015 skulle få de mest förmånliga uppehållstillstånden om 4 år, då regeringen ansåg att dessa barn hade hamnat i sämre läge än vad som förutsågs då de undantogs från den tillfälliga lagen.

Juni 2017

Lagändringen kom på plats i juni 2017 och omfattade även barn som hunnit få utvisningsbeslut, om utvisningen hade skjutits upp på grund av just brist på ordnat mottagande. Men från ungefär denna tidpunkt fattades allt färre beslut om tillstånd eller uppskjuten verkställighet av den orsaken. Det vanliga blev istället att barnet fick ett "vanligt" utvisningsbeslut, bara med en längre tidsfrist för frivilligt återvändande. Av besluten framgick att barnet inte kunnat bevisa att ordnat mottagande saknades. Vi skulle kunna kalla det för ett "påstått ordnat mottagande".

Det som hänt var att ett nytt rättsligt ställningstagande om verkställighet av utvisningsbeslut för ensamkommande barn (SR 24/2017) hade antagits den 1 juni, samma dag som gymnasielagen trädde i kraft. Detta ställningstagande förändrade ansvarsfördelningen för att utreda det ordnade mottagandet. I det tidigare ställningstagandet framhölls: "Med hänsyn till att det är fråga om barn

bör inte huvudansvaret för återvändande och mottagande läggas på barnet. Inte heller en god man för barnet kan utan stöd i lag åläggas ett sådant ansvar. Ansvaret ligger på den ansvariga myndigheten.”. I det nya ställningstagandet förflyttas ansvaret till barnet vars “bevisbörda” måste uppfyllas. I praktiken kom det nu att bli barnets ansvar att utreda om det finns någon som kan ta emot i hemlandet. En förskjutning skedde också i kraven på barnets utsagor.

För en utförligare beskrivning av de båda ställningstagandena och den bristande överensstämmelsen med det beslut från Migrationsöverdomstolen som framförs som skäl till praxisändringen, se [artikeln i Juridisk Tidskrift av forskarna Sofi Jansson-Keshavarz och Anna Lundberg \(2018\)](#).

Vad kan då gälla som bevis? Åtskilliga fallbeskrivningar som FARR har tagit del av visar att bevismaterial som till exempel bilder på föräldrar som varit “illegala” flyktingar i annat land, med id-handlingar och dagstidning framför känt monument, inte har ansetts tillförlitliga ”då det kan vara vem som helst på bilden”. Röda Korsets efterforskningar som kommit fram till att förälder är död och bilder på föräldrarnas grav, samt kontakter till personer i hemlandet som kan bekräfta vad som hänt, har inte ansetts som tillförlitlig källa.

Den här typen av bevis har tidigare lett till uppehållstillstånd. Det händer fortfarande, men det kan också hända att flera års efterforskning av föräldrar, med Röda Korsets hjälp, samt kontakt med samtliga kända organisationer i hemlandet för att undersöka plats på barnhem inte anses som tillräckliga bevis för att ingen kan ta emot barnet.

I praktiken har bevisbördan inneburit att ett barn som inte kunnat bevisa att de har personliga asylskäl regelmässigt inte heller har kunnat bevisa uppgifter om vad som hänt familjen.

Förbudet mot att verkställa en utvisning av barn utan ordnat mottagande finns fortfarande kvar i UtL 12 kap 3a §. Det som hänt i och med praxisförskjutningen är att detta verkställighetshinder inte längre beaktas innan beslut tas i grundärendet. Den bevisbörda som lagts på barnen ligger kvar även då de är i verkställighetsstadiet och saknar rätt till juridiskt ombud, trots lagens formulering om att det är den verkställande myndigheten som ska "försäkra sig om" att det finns ett ordnat mottagande.

2018-2019

Praxis har så småningom utvecklats så att Migrationsverkets handläggare även efter att ett utvisningsbeslut har fattats uttryckligen hävdar att de inte över huvud taget ska delta i ett aktivt återvändandearbete utan bara ska invänta att barnet fyller 18. Det förekommer att tjänstemannen hävdar att de inte får medverka till verkställighet så länge barnet är ett barn - eftersom det inte finns något ordnat mottagande. Detta trots att barnet har ett utvisningsbeslut som bygger på att det ordnade mottagandet finns.

Genom att det inte ges anvisningar för verkställigheten är det svårt för barnet att på egen hand bevisa att det finns ett verkställighetshinder. Vid upprepade tillfällen har barn ställt frågan till Migrationsverkets handläggare om vilken bevisning som krävs utan att få svar eller handledning.

En formell ansökan om verkställighetshinder enligt 12 kap 18 § kan lämnas in, men det krävs då att omständigheterna är nya. Den bevisning barnet lämnat in i grundärendet för att visa vad som eventuellt hänt familjen anses förbrukad, trots att det ordnade mottagandet inte utretts i grundärendet. Eftersom ansökan om praktiska verkställighetshinder inte kan överklagas granskas saken aldrig av högre instans.

I praktiken innebär förskjutningarna i de tre rättsliga ställningstagandena som skett 2016 - 2017 att Migrationsverket ger barn, som saknar ordnat mottagande, utvisningsbeslut utan att Migrationsverket någon gång i grundärendet försökt att hjälpa barnet finna sin familj och utan att det föregåtts av en utredning huruvida det finns någon som kan ta emot barnet eller inte i hemlandet.

Konsekvensen av dels de omfattande åldersuppskrivningarna, dels den nya praxisen om påstått ordnat mottagande blev att endast ca 200 barn kom att omfattas av "den gamla gymnasielagen", trots att den framställdes som något av en amnesti för tusentals barn. Därmed har de barn som faktiskt bedömts som minderåriga haft ett sämre läge än de som hunnit fylla 18 eller skrivits upp i ålder när de fick beslut. Dessa kan omfattas av "den nya gymnasielagen".

Hur går det då för de barn utan vårdnadshavare som faktiskt lyckats bevisa att de saknar ordnat mottagande i hemlandet (till exempel om det kan visas med handlingar från ett land vars dokument anses tillförlitliga)?

Mars 2020

Under våren 2020 släppte Migrationsverket en rad uppdateringar av rättsliga ställningstaganden som berör praktiska verkställighetshinder. Bakgrunden var ett avgörande i Migrationsöverdomstolen som innebar att en statslös barnfamilj från Kuwait inte i grundärendet kunde få uppehållstillstånd på grund av det praktiska verkställighetshinder som då förelåg, eftersom förhållandena kunde ändras och verkställighetsarbetet möjligen lyckas. Enligt Migrationsöverdomstolen skulle det praktiska hindret inte anses som bestående förrän efter att ett utvisningsbeslut preskriberats, dvs efter fyra år. MiÖD-domen gällde barn i familj, som inte anses ta skada av att följa med sina föräldrar vid en utvisning. Men Migrationsverket tog detta till intäkt för att praktiska verkställighetshinder generellt inte ska anses bestående förrän efter minst fyra år, inte heller för ensamkommande barn.

I ställningstagandet SR 11/2020 meddelar Migrationsverket att barn som är 14 år och som har kunnat visa att de varken har föräldrar eller någon annan som kan ta emot dem ska få utvisningsbeslut tillsammans med inhibition eller tillfälliga uppehållstillstånd om 12 månader i taget (om de inte kan visa egna asylskäl). Motiveringen är just att Migrationsverket nu anser att ett verkställighetshinder bara kan anses vara bestående om det är visat att utvisningen inte kommer kunna verkställas inom 4 år, dvs innan utvisningsbeslutet preskriberats.

Eftersom utvisningen kan verkställas då barnet fyllt 18 år hindret inte bestående. Det innebär att den som varit placerad i familjehem som tolv-trettonåring och fått beslut efter fyllda 14 kommer att skiljas från familjehemmet efter 18-årsdagen. Enligt Migrationsverkets rättsliga ställningstagande SR 12/2020 om hänsyn till internationella åtaganden enligt den tillfälliga lagen, så bryter denna hantering inte mot något internationellt åtagande eftersom utvisningen utan mottagande inte kommer att verkställas förrän barnet fyllt 18.

Genom dessa ställningstaganden har skillnaden suddats ut mellan ett påstått ordnat mottagande och ett bevisat saknat mottagande. I båda fallen kommer barnet, åtminstone från 14 års ålder, att få beslut om utvisning.

EU-rätten

Frågan om det är korrekt enligt EU-rätten att låta ett barn vänta på utvisning kommer att tas upp av EU-domstolen. Målet rör en minderårig ensamkommande pojke i Nederländerna som fick beslut om utvisning trots att det inte fanns något ordnat mottagande i hemlandet. Den domstol som skulle slå fast beslutet fann flera tveksamheter i nederländsk lag och praxis och bad därför EU-domstolen om ett förhandsavgörande. Barn under 15 år kan enligt nederländsk lag få uppehållstillstånd om ordnat mottagande saknas. Barn som fyllt 15 år kan få utvisningsbeslut oavsett om det finns mottagande. Men eftersom utvisningen inte får verkställas utan ordnat mottagande tillåts barnet vara kvar i landet i väntan på myndighetsdagen. Myndigheterna vidtar under tiden inga åtgärder för att t.ex. söka efter föräldrar. (Snarlikt nuvarande praxis i Sverige). EU-domstolens generaladvokat dömer i sitt förslag till svar i mål C-441/19 ut Nederländernas praxis i förhållandevis skarpa ordalag. Advokaten anser att återvändandedirektivet ska tolkas så att myndigheterna ska försäkra sig om att det finns ett ordnat mottagande redan innan beslut fattas. Vidare får staterna inte göra åtskillnad mellan barn beroende på ålder. Slutligen anser advokaten att ett utvisningsbeslut ska följas av åtgärder för att verkställa beslutet. Om situationen ändrats så att verkställighet inte är möjligt finns möjlighet att besluta om uppehållstillstånd.

På upprepade ställen i Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden återfinns denna mening: ”De nämnda bestämmelserna anger inte i vilken omfattning, med vilken intensitet eller på vilket sätt efterforskningsarbetet ska göras”. Det är till denna mening Migrationsverket hänvisar när de inte någon gång, varken i grundärendet eller i verkställighetsstadiet gjort några försök till efterforskning av barnets familj eller annat ordnat mottagande. Lagstiftningen behöver sannolikt förtydligas för att inte den administrativa praxisen ska bryta mot unionsrätten - i varje fall behövs det för att uppfylla principen om barnets bästa.

På samma sätt behöver ett förtydligande av barnets bevisbördas göras. Det är inte rimligt att ålägga barnet en bevisbördas som Migrationsverkets handläggare inte klarar av att vägleda barnen i.

Sammantaget utgör hanteringen av ensamkommande barn utan ordnat mottagande ett exempel på att viktiga riktlinjer som styr praxis utvecklas utan möjlighet till överklagande och att praxis därmed kan hamna långt ifrån lagstiftarens ambitioner.