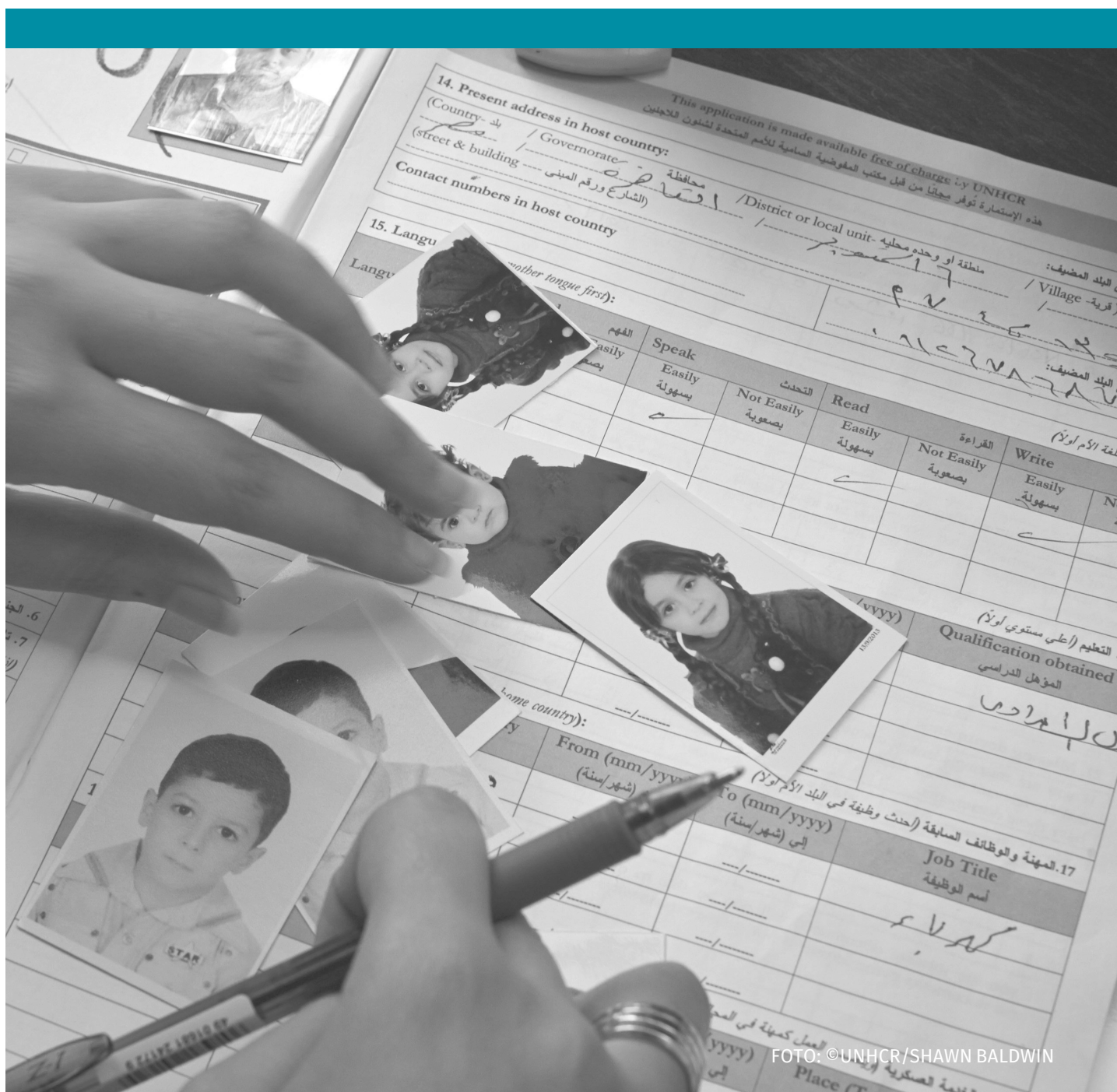


Migrationsrättens framtid

En redogörelse för de juridiska riskerna med att förlänga lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige



6 punkter om den tillfälliga lagen

Vi vet inte om lagen uppfyller sitt uttalade syfte

Det saknas stöd för att det är den tillfälliga lagen som gjort att antalet asylsökande i Sverige sjunkit vilket anfördes vara syftet med lagen. Mycket pekar istället på att det är andra länders ageranden som varit avgörande för hur många asylsökande som nått Sverige. Det finns därmed inte något stöd för att syftet med lagen uppfylls, och inte heller för att det finns ett behov av att förlänga den.

Lagen skyddar inte rätten till familjeliv

Europakonventionen är svensk lag och sätter gränser för vad Sverige kan lagstifta om. Enligt konventionen kan rätten till familjeliv endast tillfälligt begränsas, och därför kan lagen inte göras permanent. En begränsning måste dessutom ge tillräckligt skydd mot godtycklig tillämpning. Rådgivningsbyrån anser inte att lagen säkerställer sådant skydd varför en förlängning av lagen inte skulle vara laglig. Vi anser dessutom att åtskillnaden som görs i rätten till familjeliv mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande utgör diskriminering. En förlängning av lagen kommer i vissa avseenden att strida mot Europakonventionen.

Vi kan inte vänta på EU

Det har påståtts att lagen bör förlängas i väntan på att förhandlingar om nya migrationsrättsliga regler inom EU avslutas. Förhandlingarna om nya regler behandlar inte rätten till familjeåterförening eller uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl varför dessa ändå behöver beslutas om nationellt. Det är dessutom oklart när – eller överhuvudtaget om – en överenskommelse kommer kunna fattas inom EU. Vi behöver därför fatta beslut nationellt oavsett resultatet av EU-förhandlingarna.

Lagen flyttar lagstiftarens makt till rättstillämparen

Rådgivningsbyrån finner det problematiskt att ett stort ansvar för hur lagen ska tolkas har förflyttats från lagstiftaren till tillämparen med oklarheter, godtycke och osäkerhet som följd. Vid en förlängning av lagen ser vi en överhängande risk för att bristerna i förarbetena kommer tvinga Migrationsöverdomstolen att – som skett med "gymnasielagen" – ta en närmast lagstiftande roll för att hantera bristerna.

Lagen leder till godtyckliga bedömningar av humanitära skäl

Rådgivningsbyrån ser en bristande enhetlighet i ärenden där synnerligen och särskilt ömmande omständigheter (uppehållstillstånd på "humanitära skäl") bedöms. Vi menar att lagen innebär en mer rättsosäker process för personer i ömmande situationer och att bedömning i för stor utsträckning lämnas till rättstillämparen i det enskilda fallet.

Lagen urholkar skyddet för barn

Rådgivningsbyrån anser att utformningen av lagtexten i lagen leder till att barn inte behandlas mer förmånligt än vuxna i bedömningen av om det föreligger "humanitära skäl". Vi ifrågasätter om Sveriges internationella åtaganden efterlevs i barnärenden, till exempel då barn med uppgivenhetssyndrom inte beviljas uppehållstillstånd. Vi anser dessutom att den ytterst restriktiva bedömningen av när barn kan beviljas permanent uppehållstillstånd leder till att barn i ömmande situationer tvingas leva i en orimlig ovisshet.

Rådgivningsbyrån rekommenderar:

- Förläng inte lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige efter att den går ut den 19 juni 2019.
- Återgå till utlänningslag (2005:716) den 20 juni 2019 – som var överenskommet – med ambitionen att snarast ersätta den med en över tid hållbar och kvalitativt högtstående lag.
- Under alla omständigheter. Förläng inte den tillfälliga lagen vad gäller reglerna kring familjeåterförening och synnerligen/särskilt ömmande skäl.

Innehåll

Förord	2
Den internationella rättens krav	4
Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna	4
EU-rätten	4
Varför har antalet asylsökande minskat sedan 2015?	5
Rättssäkerhetsförluster med en tillfällig lag	7
Är den tillfälliga lagen ändamålsenlig?	8
Exempel på rättssäkerhetsbrister med den tillfälliga lagen.....	9
Rätten till familjeåterförening	11
Diskriminering av alternativt skyddsbehövande.....	13
Särskilt och synnerligen ömmande omständigheter	13
Särskilt om ömmande omständigheter för barn.....	14
Permanent uppehållstillstånd för barn som undantag	15
Slutnoter	16

Om Rådgivningsbyrån

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar är ett asylrättscentrum som sedan år 1991 verkar för en rättssäker asylprocess. Vi är en religiöst och partipolitisk obunden ideell förening med ett tiotal anlitade jurister som tidigare arbetat vid migrationsdomstolarna, Migrationsverket och advokatbyråer. Vi arbetar som juridiska ombud och offentligt biträde i enskilda ärenden, ger juridisk rådgivning samt analyserar migrationsrätten nationellt och internationellt.

Ni kan läsa mer om oss eller kontakta oss vid frågor om rapporten på vår hemsida sweref.org, vår Facebook facebook.com/sweref.org/ eller vår twitter (@sweref_org).

Förord

I den här redogörelsen tar Rådgivningsbyrån fasta på vad som **måste** tas i beaktande och vad vi som jurister tycker **bör** tas i beaktande vid såväl beslutsfattande som diskussion och debatt om en framtida svensk lagstiftning på migrationsrättens område.

Både i politiska program och från olika debattörer har det saknats korrekt information vid redogörelser för rådande förhållanden och när det diskuteras vad som kan göras i framtiden.

Svensk migrationspolitik har varit i stort sett densamma sedan vi fick den nu gällande utlänningslagen (2005:716) (utlänningslagen) år 2006. Den lagen ändrade inte i någon egentlig utsträckning reglerna som var i kraft sedan 1989 års utlänningslag. Under nästan 40 år har vi således haft näst intill identiska regler på migrationsrättens område. Det som ändrades år 2014 och 2015 var att antalet asylsökande som kom till Sverige och Europa ökade dramatiskt.

Antalet asylsökande har därefter (år 2016, 2017 och i prognosen för år 2018) sjunkit till en lägre nivå än under åren i början och slutet av 2000-talet.

Endast med grund i det stora antalet asylsökande under senhösten år 2015, utan ordentligt beslutsunderlag och med ett extremt kort remissförfarande fattade riksdagen, tidigt under våren 2016, beslut om att inskränka möjligheten till uppehållstillstånd. Den 20 juli 2016 trädde lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) i kraft. Den upphör att gälla efter tre år, och den 19 juli 2019 ska den ordinarie utlänningslagen åter bli styrande.

För oss som arbetar med utlänningslagstiftningen som verktyg är det svårt att sia om huruvida det är speciellt för det migrationsrättsliga området att politiker i huvudsak bortser från vad högt uppsatta och lagkloka jurister uttalar om lagförslag, men så är fallet på vårt område.

Vid två tillfällen, år 2002 och 2005, presenterade regeringen förslag till vad som idag är den gällande utlänningslagen. Vid båda tillfällena avstyrkte lagrådet lagförslagen med hänvisning till bristande kvalitet och de ansåg alltså inte att lagen skulle börja gälla. År 2005 valde regeringen, och senare riksdagen, att bortse från kritiken och bifalla lagförslaget.

Att lagrådet och näst intill samtliga remissinstanser kritiserat den ovan angivna tillfälliga lagen, och de förslag om tillägg till denna som presenterats, torde vara allmänt välbekant.

Vår uppfattning som jurister är att det i ett rättssystem är av vikt att ha en lagstiftning som går att tillämpa och som inte behöver revideras med jämna mellanrum. Såväl de som berörs av lag om uppehållstillstånd som politiker och allmänhet borde vara angelägna om att få en lagstiftning som under överskådlig framtid leder till att lika fall behandlas lika samt en lag som gör det möjligt att fatta snabba och korrekta beslut.

Vårt råd är därför att omedelbart tillsätta en parlamentarisk utredning med mål att revidera utlänningslagen i syfte att få till en god kvalitativ produkt på migrationsområdet gällande under en längre tid.

Som framgår av de 6 punkter vi identifierat finns ett antal skäl till att inte göra den tillfälliga lagen permanent. Ett sådant är lagens undermåliga kvalitet. Ett annat är våra internationella åtaganden som begränsar vad vi faktiskt kan lagstifta om. Om detta redogörs närmare nedan.

Vårt råd är att begrava den tillfälliga lagen i den stund den upphör att gälla, precis som utlovades vid dess införande. Vi bör under en tid återgå till att lägga utlänningslagen till grund för beslut om uppehållstillstånd men ha ambitionen att snarast ersätta den med en över tid hållbar och kvalitativt högtstående produkt.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar

Anders Sundquist, chefsjurist

Skribenter

Anna-Pia Beier, jurist
Linnea Midtsian, jurist
Lotten Berggren, jurist
Martin Nyman, jurist
Sara Jonsson, jurist
Saloa Rubil, jurist
Siri Sandin, jurist
Sofia Rönnow Pessah, jurist

Redaktörer

Lotten Berggren, jurist
Saloa Rubil, jurist
Sofia Rönnow Pessah, jurist

Grafisk formgivning

Uliana Zakladna

Den internationella rättens krav

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna

Den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och friheterna (Europakonventionen) är svensk lag och enligt grundlag får lag inte stiftas i strid med konventionen. Att säkerställa att våra lagar och regler uppfyller de krav som ställs enligt Europakonventionen är därmed en fråga om att följa grundlagen.

Rådgivningsbyrån anser att Europakonventionen kan komma att kränkas vid en förlängning av hela eller delar av den tillfälliga lagen.

Hur Sverige reglerar möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på humanitära grunder – vad som i svensk rätt vanligen faller in under ”synnerligen ömmande omständigheter” – är en skyldighet som följer av Europakonventionen som alltså uppställer krav på hur vi kan reglera vår migrationsrätt.

Begränsningarna som följer av den tillfälliga lagen aktualiserar framförallt två artiklar i Europakonventionen; förbudet mot tortyr i artikel 3 och rätten till familj- och privatliv i artikel 8.



Artikel 3
Ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Artikel 3 är absolut och får inte inskränkas. Enligt Europadomstolens praxis innefattar tortyrförbudet i artikel 3 principen om non-refoulement, det vill säga ett förbud mot att utvisa människor till ett land där de riskerar att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling. I undantagsfall inkluderar artikel 3 en skyldighet för länder att bevilja uppehållstillstånd för personer som är allvarligt sjuka och där ingen vård finns att tillgå i hemlandet.



Artikel 8.1

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

Rätten till privatliv, skyddad av artikel 8, ger i vissa fall personer en rätt att stanna i Sverige om deras anknytning till Sverige blivit väldigt stark. Detta kan exempelvis gälla barn som är födda och som levt många år i Sverige och som saknar anknytning till det land vari de är medborgare.

Sverige har att förhålla sig till dessa regler när ny lagstiftning ska införas.

Vad gäller rätten till familjeliv enligt artikel 8 har Europadomstolen funnit att det i vissa fall finns en skyldighet att bevilja uppehållstillstånd i familjeåterföreningsärenden. Sverige kan alltså inte begränsa rätten till familjeåterförening utan att beakta Europakonventionen.

EU-rätten

EU-rätten är bindande för Sverige. En stor del av den nationella migrationslagstiftningen grundas idag i EU-rätten. I april 2016 tillkännagav EU-kommissionen att de önskade genomföra en reform av EU:s gemensamma asylsystem. Förslagen berörde i huvudsak sju olika rättsakter som bland annat innefattar fördelningsmekanismer inom EU, mottagningsvillkor och hantering av asylansökningar.¹

Vid diskussioner om vad som ska ske nationellt efter att den tillfälliga lagen löper ut har det varit populärt att hänvisa till förhandlingarna inom EU med påståendet att större beslut på nationell nivå inte kan fattas innan förhandlingarna inom EU är avslutade. Rådgivningsbyrån är dock av uppfattningen att ett inväntande av beslut på

EU-nivå inte är motiverat och inte utgör en lösning.

Ett genomförande av de föreslagna rättsakterna skulle i stor utsträckning påverka svensk migrationsrätt. Förslagen täcker emellertid inte alla områden inom migrationsrätten och exempelvis familjeåterförening diskuteras överhuvudtaget inte. Rätten till familjeåterförening har avsevärt inskränkts i och med den tillfälliga lagen. Beslut om huruvida dessa regler fortsatt ska vara gällande eller inte kommer följaktligen inte avgöras i och med EU:s förhandlingar utan måste ske på nationell nivå. Det kan även nämnas att samtliga EU:s medlemsstater också är anslutna till Europakonventionen och att Sverige alltid har en skyldighet att uppfylla de krav som ställs enligt Euro-

pakonventionen, oavsett om EU-rätten efter framtida förhandlingar endast skulle tillförsäkra en lägre nivå.

Vidare ska tidsaspekten gällande förhandlingarna inom EU uppmärksammas. Efter två år av diskussioner förväntades beslut om de föreslagna rättsakterna fattas på EU-toppmötet i juni 2018. På grund av meningsskiljaktigheter kunde dock inte någon överenskommelse gällande akterna slutas. Under hösten 2018 kommer förhandlingarna fortsätta, men i vilken omfattning och med vilket resultat är oklart. Rådets nuvarande ordföranden har indikerat att rättsakterna inte längre har hög prioritet och inget slutdatum för förhandlingarna har heller satts.

Oavsett vad som anses bör hända efter att den tillfälliga lagen löper ut i juni 2019 kan inte nationella beslut undvikas med hänvisning till de förhandlingar som förs inom EU. Det råder oklarheter kring när – eller ens om – de olika rättsakterna kommer att antas. Därtill skulle ett antagande av rättsakterna inte vara heltäckande och nationella beslut gällande rätten till familjeåterförening och eventuella regleringar om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl skulle alltjämt krävas. Ett uppskjutande av nationell reglering kan således inte berättigas med hänvisning till förhandlingarna inom EU.

Varför har antalet asylsökande minskat sedan 2015?

Hösten 2015 ökade antalet asylsökande i Sverige. I förhållande till Migrationsverkets prognos om att det under året skulle komma cirka 80 000² asylsökande kunde en fördubbling konstateras.³ Den 12 november 2015 införde Sverige därför, genom ett regeringsbeslut, en inre gränskontroll – det vill säga en kontroll av resande vid svensk nationell gräns.

Nästan två veckor senare, den 24 november 2015, höll regeringen en presskonferens där en avsevärd skärpning av reglerna för uppehållstillstånd meddelades. Vid presskonferensen informerade regeringen om att svensk lagstiftning, tillfälligt, skulle anpassas till minimikrav enligt internationella

konventioner och EU-rätten. Det angavs att det fordrades ett andrum för svenskt flyktingmottagande och att en anpassning av svensk lagstiftning till minimikraven enligt internationella konventioner och EU-rätten skulle göra att "fler väljer att söka asyl i andra EU-länder".

Den tillfälliga lagen innebar bland annat följande:

Från utlänningslagen	Till den tillfälliga lagen
Permanent uppehållstillstånd (PUT) huvudregel	Tillfälliga uppehållstillstånd (TUT) huvudregel - Flyktingar: 3 år TUT - Alternativt skyddsbehövande: 13 mån TUT
Uppehållstillstånd för "övrigt skyddsbehövande" (Skydd mot att återvända till svåra motsättningar och för dem som inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof)	"Övrigt skyddsbehövande" tillämpas inte (Asylsökande kan alltså endast beviljas skydd på två olika grunder: flykting, eller alternativt skyddsbehövande)
Flyktingar och alternativt skyddsbehövande har samma rätt till familjeåterförening	Familjeåterförening begränsad som huvudregel: - Alternativt skyddsbehövande har ingen rätt - Flyktingar har ett utökat försörjningskrav Undantag från huvudreglen: uppehållstillstånd får beviljas om det annars skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande.
Uppehållstillstånd för synnerligen/särskilt ömmande omständigheter (Samlad bedömning av bland annat hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet. En lägre tröskel tillämpas för att barn ska beviljas uppehållstillstånd än för vuxna.)	Synnerligen/särskilt ömmande omständigheter tillämpas inte. Undantag från huvudreglen: uppehållstillstånd får beviljas om det annars skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande

Efter presskonferensen i november 2015 inledes lagstiftningsarbetet, vari remissinstanserna gavs knappt en månad för att granska lagförslaget. I princip alla remissinstanser kom med överväldigande kritik mot lagförslaget.⁴ Trots detta gick processen vidare och lagen började att gälla parallellt med utlänningslagen den 20 juli 2016.⁵ Lagen ska gälla fram till den 19 juli 2019.

I Sverige gick antalet asylsökande ner från lite över 160 000 år 2015, till under 30 000 år 2016. Antalet asylsökande var dock ungefär densamma i EU under de två åren (lite över 1,2

miljoner). År 2017 sökte betydligt färre asyl i EU, och omkring 650 000 förstagångsansökningar om asyl lämnades in.⁶ Av dem sökte 3,4 % asyl i Sverige.⁷

Frågan som då kan ställas är huruvida det är den tillfälliga lagen som föranlett nedgången av antalet asylsökande till Sverige, eller om det finns andra orsaker.

För att nå klarhet i detta ska följande uppmärksammas. Utöver den tillfälliga lagens införande skedde ett stort antal andra händelser i Sverige

och Europa under hösten 2015/våren 2016 som är av relevans:

- Den 12 november 2015 inför Sverige gränskontroller.
- Den 18 november 2015 inför länder på västra Balkan selektering, och tillåter endast personer från konfliktområden att passera (syrier, afghaner och irakier).
- Den 4 januari 2016 införs ID-kontroller i Sverige.
- Den 18 februari 2016 beslutar länderna på västra Balkan att endast ett begränsat antal flyktingar ska passera.
- Den 6 mars 2016 stänger länderna på västra Balkan gränsen för alla flyktingar

- Den 18 mars 2016 sluter EU och Turkiet ett avtal för att hindra båtar över Medelhavet.

I en prognos från april 2016 konstaterar Migrationsverket att antalet asylsökande till Sverige minskat kraftigt. Som skäl anförts att det blivit betydligt svårare för människor på flykt att ta sig till norra Europa och Sverige. Detta då västra Balkanrutten till stor del stängts och Turkiet har en överenskommelse med EU som syftar till att hindra båtar att ta sig över Medelhavet. Av Migrationsverkets analys framgår att det är fråga om en kraftig nedgång i delar av Europa vilka i sin tur föranlett nedgången av asylsökande i Sverige.⁸ Den tillfälliga lagen hade vid denna tidpunkt ännu inte trätt i kraft.

Något stöd för att det varit den tillfälliga lagen som föranlett den nedgång av antalet asylsökande i Sverige som skett sedan år 2015 har inte visats. Tvärtom framgår från ovan redovisat underlag att det snarare finns stöd för att det är externa faktorer i Europa som varit skälet till nedgången av antalet asylsökande i såväl Europa som i Sverige. Utan någon utredning för vilken påverkan diverse faktorer haft på antalet asylsökande saknas möjlighet att dra någon slutsats om den tillfälliga lagens funktionalitet.

Rättssäkerhetsförluster med en tillfällig lag

Flera politiska partier understryker vikten av ordning och reda på migrationsområdet. Tyvärr har de senaste årens hastigt genomförda migrationslagstiftning inneburit allt annat än just ordning och reda.

Den tillfälliga lagen togs fram genom en forcedrad lagstiftningsprocess. Detta fick till följd att frågor och oklarheter som i normalfallet noga utreds och övervägs av regeringen lämnades outredda och obesvarade. Konsekvensen av det blev en förskjutning från lagstiftaren till tillämparna – alltså Migrationsverket och migrationsdomstolarna – att göra det arbete som vanligtvis ligger på lagstiftaren. Bland annat genom att

den tillfälliga lagen på ett helt nytt sätt i svensk rätt överlämnat efterlevandet av Europakonventionen till rättstillämparen.

I en lagstiftningsprocess med behövlig utredning och överväganden kan brister och oklarheter upptäckas och åtgärdas redan på lagstiftningsstadiet, och således undviks en

situation där bristfälliga regler tillämpas – med ökad rättsosäkerhet som följd.

Det faktum att mycket av det ansvar som normalt ligger på lagstiftaren har flyttats över till tillämparna har inneburit ett stort tolkningsutrymme vilket medfört att lika ärenden har kunnat behandlas olika. Lagen är utformad så att det är upp till tillämparen att bedöma var gränsen går och i vilka fall nuvarande begränsningar skulle kunna innebära en kränkning av Europakonvention. En långsiktig, välfungerande lagstiftning i ljuset av Europakonventionens syfte måste i lagens utformning säkerställa att konventionsrättigheterna efterlevs. När detta lämnas till rättstillämparen på så sett som skett genom den tillfälliga lagen har vi fått ett oförutsebart system med betydande godtycke.

Att förlänga lagen skulle innebära en förlängning av denna problematik.

I en situation med så oprecis lagstiftning ökar naturligtvis behovet av vägledning från Migrationsöverdomstolen hur reglerna ska tolkas och tillämpas. Detta blir dock särskilt svårt att få fram när det handlar om en tillfällig lagstiftning – det blir helt enkelt svårt att få fram prejudikat i tid. Även om tid fanns är det dessutom främmande för den svenska rättsordningen att överlämna en så stor del av lagtolkningen på rättstillämparen.

En situation med bristfällig lagstiftning som leder till betydande rättsosäkerhet hos Migrationsverket och domstolarna ligger inte i någons intresse.

Är den tillfälliga lagen ändamålsenlig?

När den tillfälliga lagen togs fram angav regeringen att det gjordes i syfte att skapa ett "andrum för svenskt flyktingmottagande".⁹ Regeringen angav att "för att fler asylsökande ska välja att söka asyl i andra medlemsstater måste regelverket tillfälligt anpassas till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner".¹⁰

Det saknades dock helt analys av om de föreslagna inskränkningarna skulle leda till det uttalade syftet, vilket Lagrådet konstaterade i sitt yttrande:

Enligt remissen (s. 69) gör regeringen bedömningen att åtgärderna kommer att bidra till att fler asylsökande kommer att söka asyl i andra EU-länder. Någon analys som stödjer en sådan bedömning finns inte i remissen. Där finns inte heller någon redogörelse för hur motsvarande bestämmelser är utformade i övriga medlemsstater, och hur tillämpningen där avviker från den svenska. Några säkra slutsatser om i vilken utsträckning huvudsyftet med ändringarna kan antas bli uppfyllt kan därför inte göras på det underlag som presenterats. Även om det är fråga om en lagstiftning av tillfälligt slag, som bygger på en politisk överenskommelse och som uppenbarligen ansetts vara av brådskande

*karaktär, bör enligt Lagrådets mening bedömningsunderlaget kunna förbättras avsevärt.*¹¹

Det får anses allmänt vedertaget att den typ av inskränkningar som den tillfälliga lagen innebär, bland annat tidsbegränsade uppehållstillstånd i stället för permanenta och minskad rätt till familjeåterförening, är åtgärder som har negativ inverkan på integrationen.

För att åtgärder som leder till försämrad integration (oaktat det humanitära lidande det kan innebära för de individer som drabbas) ska vara godtagbara, måste det kunna ställas krav på att åtgärderna i vart fall leder till det syfte som avses med reglerna – i det här fallet således det som regeringen har angett som ett "andrum för svenskt flyktingmottagande". Lagrådet har som angetts ovan konstaterat att reglerna togs fram utan någon analys som stödjer regeringens

bedömning att reglerna skulle bidra till att fler asylsökande kommer att söka asyl i andra EU-länder.

Vidare angav regeringen för remissinstanserna, Lagrådet och riksdagen att den skulle, när lagen varit i kraft i två år, bedöma behovet av att lagen skulle gälla även under det sista året av lagens giltighetstid.¹² Det är således utifrån denna förutsättning som remissinstanserna och Lagrådet har yttrat sig, och riksdagsledamöterna har röstat.

Den 27 november 2017, när lagen hade varit i kraft i ett år och fyra månader, lät dock regeringen meddela att den tillfälliga lagen skulle gälla även under det sista året av lagens giltighetstid.¹³ Detta verkar ha skett utan någon bedömning av om det finns något behov av att lagen gäller även under det tredje och sista året, eller någon redovisning av vilket underlag regeringen har haft för sitt beslut.

Regeringens förfarande vittnar om en allvarlig brist på respekt för lagstiftningsprocessen i Sverige. Remissinstanser, Lagrådet och riksdagen måste kunna lita på att informationen från regeringen är korrekt, och att regeringen genomför det som den uppger ska genomföras. I kontexten av den tillfälliga lagen är det särskilt viktigt med beaktande av att lagstiftningen togs fram i hast och avsaknaden av analys av om den tillfälliga lagen kunde uppfylla sitt syfte.¹⁴

Följaktligen vet vi alltså inte om lagen har uppfyllt sitt syfte – däremot vet vi att åtgärderna drabbar enskilda hårt i form av humanitärt lidande och leder till försämrad integration.

Det kan i denna kontext noteras att det under våren 2018 lämnats förslag om att den tillfälliga lagen ska förlängas ytterligare, alternativt göras till en permanent lagstiftning. Rådgivningsbyrån vill understryka att det inte var under dessa premisser som Lagrådet eller remissinstanserna utvärderade det initiala lagförslaget.

Oavsett huruvida det anses att syftet med lagen är eftersträvänsvärt är en grundläggande princip att lagen bör vara ändamålsenlig för att vara legitim, det vill säga att det finns en koppling mellan vidtagna åtgärder och statens uttalade syfte. Att lagen fyller sin funktion blir än viktigare då bestämmelserna innebär allvarliga inskränkningar i människors rättigheter. Utan att staten har stöd i en konsekvensanalys om syftet har uppnåtts genom den tillfälliga lagen, saknas möjlighet att motivera och ge stöd för behovet av fortsatt användning av den. Rådgivningsbyrån vill därför understryka angelägenheten av en genomarbetad och grundlig utvärdering av behovet av lagstiftningen innan ett sådant lagförslag lämnas på remiss.

Exempel på rättssäkerhetsbrister med den tillfälliga lagen

De anmärkningsvärda följder som kan komma av en rättsosäker lagstiftningsprocess visas tydligt i händelserna kring den hastigt införda så kallade gymnasielagen som utgjorde tillägg till den tillfälliga lagen. Lagen ger en ny möjlighet till uppehållstillstånd för gymnasiestudier och tillkom i ett försök att bland annat korrigera brister som uppkommit till följd av den tillfälliga lagen. Efter att lagen började gälla har migrationsdomstolar tolkat lagen olika och i vissa fall valt att inte tillämpa den.¹⁵

Rådgivningsbyrån har ställt sig bakom den nya möjligheten till uppehållstillstånd som gymnasielagen är tänkt att erbjuda. Detta fråntar dock inte att det funnits relevant kritik att

rikta mot lagstiftningsarbetet och konsekvenserna därav.¹⁶ Med påskyndad lag som åtgärd för en i sig redan påskyndad lag brister förutsebarheten och det har blivit upp till

domstol att avgöra huruvida lagen överhuvudtaget går att tillämpa.¹⁷ Situationen kring gymnasielagen visar betydelsen av en fungerande lagstiftningsprocess för att en lag ska få önskad effekt.

Lagens utformning har föranlett att de som omfattats av lagen åter hamnat i en ömmande situation, vilket får sägas vara motsatsen till vad lagen önskade uppnå. En grupp som drabbats särskilt hårt är de med slutliga utvisningsbeslut som ansökt om uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen, så kallade tillståndssökande. I lagens mening bedöms de jämförbara med turister i fråga om rätt till vård, och har därför endast rätt till omedelbar (akut) vård som de måste bekosta själva. Det är upp till varje landsting att ta ställning till om och i så fall vilken subventionerad vård de kan beviljas under perioden då de väntar på besked i sina ärenden.¹⁸

De som bedöms som tillståndssökande har inte heller rätt till logi av vare sig Migrationsverket eller kommunen. De har inte heller rätt till bistånd till bostad eller boendekostnader. Kommun får ge bistånd, men så sker på frivillig basis.¹⁹ Detta har lett till att många i gruppen blivit bostadslösa i väntan på att situationen kring gymnasielagen reds ut.²⁰

Även andra – mindre uppmärksammade – brister i den tillfälliga lagen har upptäckts sedan den började gälla och har lett till betydande tillämpningsproblem.

I ett mål i en migrationsdomstol beviljade domstolen genom en nämndemannadom ett permanent uppehållstillstånd trots att den tillfälliga lagen föreskriver att ett uppehållstillstånd på den aktuella grunden ska vara tidsbegränsat. Justitieombudsmannen (JO) inledde till följd av detta en förundersökning om tjänstefel, och nämndemännen i målet delgavs sedermera misstanke om tjänstefel. JO konstaterade dock att utformningen av den berörda övergångsbestämmelsen till den tillfälliga lagen var otydlig och kunde tolkas på flera sätt. Mot denna bakgrund beslutade JO att lägga ner förundersökningen.²¹ Enligt JO:s mening fanns det skäl för lagstiftaren att se över

utformningen av bestämmelsen, och JO skickade därför även över sitt beslut till Justitiedepartementet.

Övergångsbestämmelsen som syftar till att barn och barnfamiljer som har ansökt om uppehållstillstånd före den 24 november 2015 inte ska drabbas av begränsningarna i den tillfälliga lagen har i ett och samma ärende tolkats olika av Migrationsverket och migrationsdomstolen.

Migrationsöverdomstolen prövade målet men endast för att konstatera att migrationsdomstolen prövat ett icke överklagbart beslut. Vilken tolkning av bestämmelsen som var korrekt besvarades således inte, och rättsläget har förblivit oklart.²²

Den tillfälliga lagen har även medfört att en påfrestande och kostsam situation uppstår i de ärenden när ett utvisningsbeslut preskriberas och det kan konstateras att utvisningsbeslutet inte har kunnat verkställas på grund av så kallade praktiska verkställighetshinder. Detta sker exempelvis när det land som personen är utvisad till vägrar att ta emot personen. Tidigare kunde i sådana situationer uppehållstillstånd beviljas med stöd av utlänningslagen på grund av synnerligen ömmande omständigheter, men i och med den tillfälliga lagen krävs det därtill att en utvisning av personen skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att utvisa personen – vilket det vanligtvis inte bedöms göra. Kvar blir då att fatta ett utvisningsbeslut, som inte kommer att kunna verkställas, och därefter bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i 13 månader med stöd av en annan bestämmelse i utlänningslagen.²³ Denna situation framstår som mycket märklig och omständlig. Dessutom kommer uppehållstillståndet att fortsätta vara föremål för prövning var trettonde månad, trots att det är fråga om ett bestående hinder mot att utvisa personen. Detta är en onödig och resurskrävande ordning som är svårbegriplig och påfrestande för den enskilde – samt kostsam för samhället.

Rätten till familjeåterförening

I och med införandet av den tillfälliga lagen begränsades rätten till familjeåterförening för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. För alternativt skyddsbehövande som ansökt om asyl efter 24 november 2015 har rätten till familjeåterförening som huvudregel tagits bort under tiden den tillfälliga lagen gäller. Förändringen innebär därtill att ansökan från de som har rätt till familjeåterförening måste lämnas in inom tre månader från det att personen i Sverige beviljades uppehållstillstånd, annars åläggs ett försörjningskrav vilket många svårtligen kunnat uppfylla.

Undantag finns i form av en "säkerhetsventil" i den tillfälliga lagen som säger att uppehållstillstånd ska beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande (framförallt Europakonventionen) att neka ett sådant tillstånd.

I och med den tillfälliga lagen särskiljer Sverige sig från övriga EU. Majoriteten av EU:s medlemsländer beviljar alternativt skyddsbehövande familjeåterförening på samma grunder som personer med flyktingstatus.²⁴

Europakonventionen gäller som svensk lag. Enligt artikel 8 i Europakonventionen som bland annat skyddar rätten till familjeliv, måste en proportionalitetsbedömning göras när det gäller frågor om familjeåterförening. De sökandes intresse av familjeåterförening ska då vägas gentemot statens intresse av att exempelvis reglera invandringen.

Rådgivningsbyrån har noterat att hänsyn ofta tas till att det rör sig om en tidsbegränsad lag och att regeringen i sitt förarbete till den tillfälliga lagen uttryckt att det i de flesta fall inte bryter mot ett svenskt konventionsåtagande att neka uppehållstillstånd enligt reglerna i den tillfälliga lagen.²⁵



Migrationsverkets beslut begränsar möjligheten till familjeåterförening men eftersom beslutet baseras på tillfälliga lagen som är i kraft under en begränsad period, bedöms Sveriges rätt att begränsa invandringen väga tyngre. Det finns inget annat skäl att bevilja uppehållstillstånd och det strider inte heller mot ett svenskt konventionsåtagande.

Citatet ovan kommer från ett ärende där två underåriga pojkar ansökte om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sina föräldrar. I målet beviljades inte uppehållstillstånd till följd av att den lag som begränsade möjligheten till familjeåterförening endast skulle gälla under en redan definierad begränsad tidsperiod. Att förlänga den tillfälliga lagen skulle innebära att personer som dem fått sitt negativa besked på felaktiga grunder.



Det finns inget annat skäl att ge dig uppehållstillstånd och det strider inte heller mot något svenskt konventionsåtagande att neka dig uppehållstillstånd i Sverige.

Citatet ovan kommer från ett ärende som Rådgivningsbyrån drivit gällande en underårig pojke som bedömts som alternativt skyddsbehövande och som velat återförenas med sin mamma. Uttalandet visar på ett genomgående problem vi har uppmärksammat i familjeåterförningsärenden, nämligen att bedömningen om ett nekande av uppehållstillstånd strider mot ett svenskt konventionsåtagande görs närmast slentrianmässigt, utan någon närmare motivering av vilka – eller om några – överväganden har gjorts. Lagstiftarens fåordiga förarbeten förefaller ha påverkat vilka bedömningar rättstillämparen ansett sig skyldig att genomföra. Detta har fått till följd att vi sett en frekvent användning av otydliga och bristfälliga motiveringar.

Rådgivningsbyrån har tagit del av flera ärenden där det är fråga om underåriga barn i 5–15 års åldern som nekats familjeåterförening med föräldrar som är kvar i hemlandet. Vi har även sett flera fall där den omvända situationen föreligger, alltså där yngre barn är kvar i hemlandet utan vårdnadshavare och nekas familjeåterförening till föräldrar i Sverige. Trots att dessa ärenden rör just barn ser vi en bristande bedömning utifrån barnets bästa. I familjeåterförningsärenden föreligger ingen rätt till offentligt biträde varför många saknar juridiskt ombud i processen som säkerställer att sökandes rättigheter tillvaratas.

Som följd av den tillfälliga lagen infördes ett skärpt försörjningskrav som ska uppfyllas vid familjeåterförening. Undantag görs för skyddsbehövande om ansökan från familjemedlemmar lämnats in inom tre månader

från det att den skyddsbehövande beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Rådgivningsbyrån har tagit del av många ärenden där tidsfristen av olika skäl inte kunnat uppfyllas, exempelvis i situationer där familjemedlemmarna tappat kontakten med varandra under en period. Många har inte fått information om tremånadersfristen och därför inte heller vetat att ansökan behövt ske skyndsamt. För många skyddsbehövande saknas möjlighet att uppfylla försörjningskravet varför detta i sig självt i flera fall utgör en begränsning av möjligheten till familjeåterförening. Det innebär därmed att möjligheten till familjeåterförening begränsats för flyktingar generellt, även för de som kom till Sverige innan den tillfälliga lagen började gälla.

Vad gäller de förslag som lyfts om att förlänga den tillfälliga lagen måste följande beaktas. Även om Europadomstolen inte uttalat sig särskilt i denna fråga, ger domstolens praxis stöd för att familjeåterföring under alla omständigheter inte får anstå längre än fem år.²⁶ I ömmande fall är den tidsgränsen sannolikt avsevärt kortare, och i ärenden med yngre barn har Europadomstolen funnit att två år var för lång tid att hålla familjen splittrad.²⁷ För de som nekats familjeåterförening med hänvisning till den tillfälliga lagens begränsningar kommer många att behöva vänta i över fem år på att få återförenas, bland annat till följd av de långa handläggningstiderna. Vid en förlängning av den tillfälliga lagen kommer väntetiden dessutom bli än längre. En förlängning av lagen i dess nuvarande utformning skulle enligt vår bedömning därför strida mot Europakonventionen.

Rådgivningsbyrån anser att den "säkerhetsventil" som införts i den tillfälliga lagen är så pass otydligt utformad att den lämnar utrymme för nästintill summariska avgöranden. Detta har visats i flera ärenden som avgjorts utan nödvändig proportionalitetsbedömning och beaktande av barnets bästa. Redan denna brist är i strid med de krav som ställs enligt Europakonventionen.²⁸ Lagstiftningen och förarbeten brister i vägledning för hur bedömningen ska göras. Då det inte har klargjorts hur en bedömning enligt Europakonventionen ska göras i svensk kontext säkerställs inte att enskildas rättigheter enligt konventionen efterlevs med den tillfälliga lagen.

Diskriminering av alternativt skyddsbehövande

Rådgivningsbyrån ser allvarligt på differentieringen i möjligheten att åtnjuta rätten till familjeliv mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Både flykting och alternativt skyddsbehövande är skyddsgrunder som följer av internationell rätt, och som asylsökande i Sverige kan skydd beviljas på en av dessa två grunder.

Vi bedömer att skillnaden utgör en diskriminering enligt artikel 14 i kombination med artikel 8 i Europakonventionen. Vi anser att det saknas en godtagbar anledning till att göra en åtskillnad mellan de två grupperna av skyddsbehövande.

Diskrimineringen är särskilt problematisk då Sverige inte i tillräcklig utsträckning gör korrekta flyktingstatusbedömningar. Detta innebär att ett stort antal personer som egentligen bör ha

beviljats flyktingstatus får uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande. Sverige har fått kritik för detta av bland annat United Nations of High Commissioner for Refugees (UNHCR) och Europarådets tidigare kommissarie för mänskliga rättigheter.²⁹

Som exempel på problematiken kan asylsökande från Syrien nämna. I media benämns asylsökande från Syrien ofta som flyktingar, men i Sverige bedöms ungefär 70 % vara alternativt skyddsbehövande och endast 12,5 % beviljas flyktingstatus.³⁰ Övriga länders beviljande av flyktingstatus varierar, men de flesta medlemsstater beviljar 30–100 % av syrier som sökt asyl flyktingstatus. Begränsningarna i familjeåterförening i den tillfälliga lagen slår därmed bland annat hårt mot personer som flytt kriget i Syrien.

I förarbetena till den tillfälliga lagen anförde regeringen att begränsningarna utgjorde en proportionerlig inskränkning av rätten till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen med anledning av att den tillfälliga lagen endast skulle gälla i tre år. Som ovan visats har detta beaktats i enskilda ärenden och varit skäl för att människor inte har beviljats uppehållstillstånd. För det fall lagen skulle förlängas är detta argument inte längre relevant, och Rådgivningsbyrån har inte sett något annat rättfärdigande av den allvarliga inskränkning av människors rätt till familjeliv. Dessutom gör Rådgivningsbyrån bedömningen att lagen innebär en diskriminering av alternativt skyddsbehövande. Att förlänga reglerna kring den tillfälliga lagen i dess nuvarande utformning, skulle därför vara i strid med artikel 8 i Europakonventionen.

Särskilt och synnerligen ömmande omständigheter

I och med införandet av den tillfälliga lagen har utrymmet för att bevilja uppehållstillstånd för asylsökande som åberopar andra grunder för uppehållstillstånd än skyddsskäl kraftigt begränsats. I utlänningslagen finns en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter (även kallade "humanitära skäl") hänförliga till exempelvis

utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet. För barn gäller en lägre tröskel än vuxna på denna grund. För vuxna gäller att det ska föreligga "synnerligen" ömmande omständigheter och för barn "särskilt". Denna förändring gjordes år 2014 i uttalat syfte att säkerställa att barns bästa

beaktas – en princip som följer av barnkonventionen och utlänningslagen.³¹

I och med den tillfälliga lagens införande kan ett sådant uppehållstillstånd numera endast beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att utvisa eller avvisa utlännings.³²

Rådgivningsbyrån har som underlag till sin rapport "I strid mot ett svenskt konventionsåtagande?"³³ tagit del av beslut och domar där Migrationsverket och migrationsdomstolarna har bifallit ansökningar då en utvisning skulle vara i strid med ett svenskt konventionsåtagande. Av rapporten framgår att de konventionsåtaganden myndigheterna har beaktat är artikel 8 (rätt till familje- och privatliv) och artikel 3 (förbud mot omänsklig och förnedrande behandling) i Europakonventionen. Hänvisningar till barnkonventionen har gjorts i ett fåtal ärenden. Endast 104 personer beviljades uppehållstillstånd med stöd av undantaget under år 2017.³⁴

I ärenden Rådgivningsbyrån tagit del av har vi sett en bristande enhetlighet i hur bedömningen görs enligt bestämmelsen i den tillfälliga lagen, och vi menar att lagen innebär en mer rättsosäker process för personer i ömmande situationer.

Särskilt om ömmande omständigheter för barn

Rådgivningsbyrån ser att utformningen av lagtexten i den tillfälliga lagen leder till att den lägre tröskeln för att bevilja barn uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter som infördes år 2014 suddats ut.³⁵ Detta leder i sin tur till frågetecken kring om de åtaganden som följer av Europakonventionen och barnkonventionen tillfredsställande efterlevs i barns ärenden.

Det saknas tydlig praxis från såväl Migrationsöverdomstolen som Europadomstolen när det gäller bedömningen av barn med allvarliga sjukdomstillstånd. Migrationsverket anser att Europadomstolens praxis ska tolkas som att det är samma typ av

exceptionellt allvarliga hälsotillstånd som krävs för att en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen ska konstateras, oavsett om ärendet gäller ett barn eller en vuxen.³⁶ Denna tolkning vidhålls i ett rättsligt ställningstagande angående hälsotillstånd och vårdmöjligheter som grund för uppehållstillstånd för barn och barnfamiljer med särskilt fokus på devitaliserade barn, även kallade barn med uppgivenhetssyndrom eller i media "apatiska barn". Den tillfälliga lagen innebär, i enlighet med hur Migrationsverket tolkat lagen, att utrymmet för att bevilja uppehållstillstånd för devitaliserade barn är mycket litet. Detta, då likartad vård för ett devitaliserat barn – exempelvis livsuppehållande åtgärder som näringstillförsel i form av sondmatning – oftast finns tillgängligt i hemlandet.³⁷

Rådgivningsbyrån delar inte Migrationsverkets tolkning av Europadomstolens praxis med hänsyn tagen till att Europadomstolen i flera avgöranden gjort skillnad på vad som kan vara en oacceptabel kränkning av artikel 3 för barn och vuxna och betonat barns särskilda utsatthet.³⁸

Rådgivningsbyrån anser att detta är följden av att lagstiftaren inte tillräckligt i förarbetena klargjort hur barnperspektivet ska beaktas vid tillämpning av lagen, vilket lett till att det har lagts på rättstillämparen att på egen hand göra en långtgående självständig bedömning. Migrationsverkets bedömning fortsätter vara vägledande för hur myndigheten fattar beslut i dessa ärenden vilket även påverkar avgörandenas förenlighet med våra internationella åtaganden.³⁹

Av artikel 24 i barnkonventionen framgår att barn har rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till sjukvård och rehabilitering. Konventionsstaterna ska sträva efter att säkerställa att inget barn är berövat sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård. Det får med anledning härav antas att ovan beskrivna situation – där devitaliserade barn utvisas med hänvisning till att de kan få adekvat vård i form av sondmatning strider mot principen om barnets bästa och artikel 24 i barnkonventionen.

Det är oklart om lagstiftaren förutsåg vad kravet på konventionskränkning skulle innebära för svårt sjuka barn. Oavsett vad som avsågs har den tillfälliga lagen fått allvarliga konsekvenser för svårt sjuka barn på ett sätt som svårligen är förenligt med våra internationella konventioner. Detta föranleder ett behov av att lagen utvärderas och ändras, om inte annat för att uppnå förenlighet med barnkonventionen inför dess inkorporering.

Permanent uppehållstillstånd för barn som undantag

Barn är inte undantagna huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd. Till följd av remissinstansernas kritik infördes dock en ventil i den tillfälliga lagen. Där framgår att permanent uppehållstillstånd får beviljas ett barn om det råder sådana synnerligen ömmande omständigheter relaterade till ett varaktigt nedsatt hälsotillstånd hos barnet att det absolut krävs att permanent uppehållstillstånd beviljas.⁴⁰

Under år 2018 förefaller endast ett barn ha beviljats permanent uppehållstillstånd på denna grund av Migrationsverket.⁴¹

Syftet med lagstiftningen var att säkerställa att barn i undantagsfall skulle kunna beviljas permanenta uppehållstillstånd vid varaktigt nedsatt hälsotillstånd. Detta kan tolkas som att bestämmelsen skulle omfatta barn med uppgivenhetssyndrom, särskilt då Socialstyrelsen klarlagt att ett positivt besked om permanent uppehållstillstånd i de flesta fall är det som kan vända hälsotillståndet för

barnen.⁴² Som vi ser ovan har lagen istället inneburit en betydligt minskad möjlighet för dessa barn att överhuvudtaget beviljas uppehållstillstånd.

Formuleringen av undantagsbestämmelsen utesluter därtill beviljandet av permanent uppehållstillstånd även i andra situationer där det kan te sig orimligt att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd. Barn och ungdomar har i vissa fall beviljats uppehållstillstånd på grund av att de - efter lång vistelse i Sverige - har ansetts ha en så stark anknytning till landet att en utvisning skulle utgöra en oproportionerlig kränkning av deras rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.⁴³ Trots att tillståndsgrunden i dessa fall har varit anknytning till Sverige - en anknytning som rimligtvis bara blir starkare under den beviljade tillståndstiden - saknas mot bakgrund av lagtextens utformning utrymme att bevilja permanenta uppehållstillstånd i sådana fall.

Rådgivningsbyrån ser att den ytterst restriktiva bedömningen av när barn kan beviljas permanent uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen leder till att barn tvingas leva i ovisshet i situationer där det ter sig orimligt att de inte beviljas permanenta uppehållstillstånd.

Slutnoter

- 1 Läs Rådgivningsbyråns analys om förslagen på vår hemsida www.sweref.org
- 2 Migrationsverket, Verksamhets- och utgiftsprognos april 2015.
- 3 Migrationsverket, Inkomna ansökningar om asyl, 2015. Hämtat den 11 september 2018 från <https://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d1aab/1485556214938/Inkomna%20ans%C3%B6kningar%20om%20asyl%202015%20-%20Applications%20for%20asylum%20received%202015.pdf>
- 4 Regeringen, Remiss av promemorian Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (utkast till lagrådsremiss). Hämtat den 11 september 2018 från <https://www.regeringen.se/remisser/2016/02/remiss-av-begransningar-av-mojligheten-att-fa-uppehallstillstand-i-sverige/>
- 5 Migrationsverket, Asylsökande till Sverige under 2000-2017. Hämtat den 10 september 2018 från <https://www.migrationsverket.se/download/18.4a5a58d51602d141cf41003/1515076326490/Asyls%C3%B6kande%20till%20Sverige%202000-2017.pdf>.
- 6 Eurostat, Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2006–2017. Hämtat den 11 september 2018 från https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.
- 7 Eurostat, Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2006–2017. Hämtat den 11 september 2018 från https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.
- 8 Verksamhets- och utgiftsprognos, april 2016, Prognos 2016-04-27, Dnr 1.1.3-2016-18258 s. 2.
- 9 Prop. 2015/16:174 s. 21, 44, 66 och 69.
- 10 Prop. 2015/16:174 s. 21.
- 11 Se Lagrådets yttrande över lagrådsremissen "Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige", s. 3.
- 12 Se Utkast till lagrådsremiss: "Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige", s. 39, lagrådsremissen "Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige", s. 67 och prop. 2015/16:174 s. 66.
- 13 Se Regeringskansliet, En ny möjlighet till uppehållstillstånd för ensamkommande. Hämtat den 10 september 2018 från <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/11/en-ny-mojlighet-till-uppehallstillstand-for-ensamkommande/>.
- 14 Se Lagrådets yttrande över lagrådsremissen "Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige", s. 11.
- 15 Rådgivningsbyrå, En tidslinje över vad som hänt sen den nya gymnasielagen börjat gälla, 2018-09-04 Finns att läsa på www.sweref.org.
- 16 Rådgivningsbyrå, Remissvar över erhållet utkast till lagrådsremiss "Ny möjlighet till uppehållstillstånd", 2018-02-20. Finns att läsa på www.sweref.org.
- 17 Migrationsöverdomstolen beviljade den 1 augusti 2018 prövningstillstånd gällande frågan om lagens sänkta beviskrav gällande identitet kan tillämpas (Mål nr UM 12649-18 och UM 13063-18).

- 18 Sveriges Kommuner och Landsting, Ny möjlighet till uppehållstillstånd – några frågor och svar om regelverket, kommunens skyldigheter och statlig ersättning m.m., 2018-07-06 s. 9
- 19 Sveriges Kommuner och Landsting, Ny möjlighet till uppehållstillstånd – några frågor och svar om regelverket, kommunens skyldigheter och statlig ersättning m.m., 2018-07-06 s 6
- 20 Sveriges Radio, Ensamkommande blir hemlösa, 2018-09-13
- 21 Justitieombudsmannen, beslut 2017-10-13 i ärende dnr 4068-2017.
- 22 Se MIG 2017:1.
- 23 12 kap. 18 § utlänningslagen.
- 24 European Migration Network, Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2016, Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices, April 2017, s. 20.
Hämtat den 10 september 2018 från http://www.emnsweden.se/download/18.4100dc0b159d67dc6148e35/1494417010399/00_family_reunification_synthesis_report_final_en_print_ready_0.pdf
- 25 Regeringens proposition 2015/16:174: Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, s. 54–55.
- 26 Europadomstolens dom Mengesha Kimfe mot Schweiz, ans. nr 24404/05
- 27 Europadomstolens dom Nunez mot Norge, ans. nr 55597/09, paragraf 81.
- 28 Europadomstolens dom El Ghatet mot Schweiz, ans. nr 56971/10, paragraf 47.
- 29 Se Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following His Visit to Sweden from 2 to 6 October 2017, Commdh(2018)4. Hämtat den 20 juni 2018 från <https://rm.coe.int/commdh-2018-4-report-on-the-visit-to-sweden-from-2-to-6-october-2017-b/16807893f8>
- 30 European Council on Refugees and Exiles, Compilation of Eurostat statistics: First instance decisions and protection rates Q1-Q2 2018, September 2018. Granskningen gäller siffror från första halvåret av 2018.
- 31 1 kap. 10 § utlänningslagen och artikel 2 barnkonventionen.
- 32 5 kap. 6 § utlänningslagen och 11 § den tillfälliga lagen.
- 33 Rapporten kan läsas i sin helhet på Rådgivningsbyråns hemsida www.sweref.org.
- 34 Uppgifter hämtade från Migrationsverkets statistikenhet.
- 35 Den tillfälliga lagen i kombination med Migrationsverkets tolkning av Europadomstolens praxis gällande främst artikel 3 i Europakonventionen (se avsnitt ovan om Europakonventionen)
- 36 Migrationsverket, Rättsligt ställningstaganden angående tillämpning av artikel 3 i Europakonventionen då sjukdom åberopas - SR 08/2017, 2017-03-28
- 37 Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående hälsotillstånd och vårdmöjligheter som grund för uppehållstillstånd för barn och barnfamiljer med särskilt fokus på devitaliserade barn – SR 21/2018, 2018-06-11 s. 2.
- 38 Vi har även tagit del av åtminstone en dom från migrationsdomstolen i Luleå där domstolen funnit att det finns en skillnad i allvarlighetsgrad för barn och vuxna. Detta har dock inte föranlett någon ändring hos Migrationsverket i hur myndigheten ser på dessa ärenden; Europadomstolens dom Tarakhel mot Schweiz ans. nr. 29217/12; Popov mot Frankrike, ans. nr. 39472/07 och 39474/07; Dane, Louise, Europadomstolen och barnets bästa, Förvaltningsrättslig Tidskrift nr 2

2015. S.2018; Migrationsdomstolen i Luleå, UM 167-17.

39 Se Tarakhel mot Schweiz, ans. nr 29217/12 (GC) paragraf 94, 99. El Ghatet mot Schweiz ans. nr 56971/10 paragraf 46.

40 18 § den tillfälliga lagen. I förarbetet konstateras att barn är särskilt utsatta, i synnerhet barn som är sjuka. Regeringen utesluter inte att det i enstaka undantagsfall vid allvarliga sjukdomstillstånd kan finnas sådana ömmande omständigheter som innebär att barnet absolut bör beviljas permanent uppehållstillstånd. Se prop. 2015/16:174, s. 62 f.

41 Rådgivningsbyrån begärde ut bifallsbeslut enligt bestämmelsen och erhöll endast ett beslut från Migrationsverket.

42 Socialstyrelsen, Barn med uppgivenhetssyndrom En vägledning för personal inom socialtjänst och hälso- och sjukvård, juni 2013, s. 48.

43 Se Rådgivningsbyrån, "I strid mot ett svenskt konventionsåtagande?", 2018, s. 12 ff. Rapporten kan läsas i sin helhet på Rådgivningsbyråns hemsida www.sweref.org.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar är ett asylrättscentrum som sedan år 1991 verkar för en rättssäker asylprocess. Vi är en religiöst och partipolitisk obunden ideell förening med ett tiotal anlitade jurister som tidigare arbetat vid migrationsdomstolarna, Migrationsverket och advokatbyrå.

Vi arbetar som juridiska ombud och offentligt biträde i enskilda ärenden, ger juridisk rådgivning samt analyserar migrationsrätten nationellt och internationellt. Ni kan läsa mer om oss eller kontakta oss vid frågor om rapporten på vår hemsida sweref.org, vår Facebook www.facebook.com/sweref.org/ eller vår twitter [@sweref_org](https://twitter.com/sweref_org).

Rådgivningsbyrån
FÖR ASYLSÖKANDE OCH FLYKTINGAR

Taptogatan 6, Stockholm
Hemsida: sweref.org
Mail: info@sweref.org
Telefon: 0200-88 00 66

90 | SVENSK
KONTO | INSAMLINGS
KONTROLL

Bankgiro 900-5794
Plusgiro 900579-4
Swish 123 9005794